

**C.C., 5 mars 2020, n° 34/2020**

Centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 – Production industrielle d'électricité – Prolongation d'autorisations d'exploiter – Évaluation des incidences – Champ d'application de la Directive 2011/92/UE – Contrôle de projets adoptés en détail par un acte législatif national spécifique – Champ d'application de la Directive 92/43/CE – Maintien des effets de la loi litigieuse – Existence d'une menace réelle et grave d'une rupture de l'approvisionnement en électricité de la Belgique

.....

**Le 5 mars 2022**, la Cour constitutionnelle a tranché le contentieux qui opposait Inter-Environnement Wallonie ASBL et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL à l'État belge quant à la prolongation de l'exploitation des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2.

Les deux ASBL avaient en effet contesté devant la Cour constitutionnelle la loi belge du 28 juin 2015, qui prolonge la production d'électricité par la centrale Doel 1 pour dix années supplémentaires (soit jusqu'au 15 février 2025) et reporte le terme initialement prévu pour la désactivation et l'arrêt de la production industrielle d'électricité de la centrale Doel 2 de 10 années (soit jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2025). Elles arguaient que les exigences d'évaluation des incidences imposées par la Directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés ainsi que par la Directive 92/43/CE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et par la Convention d'Espoo n'avaient pas été respectées par le législateur fédéral.

Par arrêt interlocutoire n° 82/2017 du 22 juin 2017, la Cour a posé à la Cour de justice de l'UE (ci-après C.J.U.E.) neuf questions préjudicielles. Réunie en grande chambre, la Cour de justice, a rendu le 29 juillet 2019 son arrêt (aff. C-411/17). Vu le caractère fort strict des conditions posées par la Cour de justice, on voyait difficilement comment les autorités belges pouvaient encore échapper à la réalisation d'une étude d'incidence transfrontalière (voir N. DE SADELEER, « Prolongation de l'exploitation de centrales nucléaires et procédures d'évaluation des incidences », *R.A.E.-L.A.E.*, 2019/3, p. 611-625). La Cour constitutionnelle a largement suivi les enseignements de l'arrêt rendu par la C.J.U.E.

#### **Conditions d'exemption de l'évaluation des incidences environnementales et de la consultation du public**

Pour pouvoir échapper à une étude d'impact, le projet doit être adopté en détail, de manière suffisamment précise et définitive, par un acte législatif spécifique présentant les mêmes caractéristiques qu'une autorisation et permettant au maître de l'ouvrage de réaliser le projet (arrêt C-411/17 annoté, points 105-6). En l'espèce, la Cour constitutionnelle considère que ces conditions ne sont pas remplies.

Certes, plusieurs études et auditions d'experts ont permis aux députés belges d'évaluer les risques pour la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays, en l'absence de cette prolongation, ainsi que la nécessité de réaliser des travaux de modernisation des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2, indispensables en raison de cette prolongation. Toutefois, il leur a été uniquement demandé de s'exprimer

sur le principe même de la prolongation de la durée de la production d'électricité à des fins industrielles des deux centrales. Aussi la Cour constitutionnelle estime-t-elle que leur vote n'a pas porté sur les travaux de modernisation des centrales nucléaires (B.17.1). Les parlementaires belges ne disposaient donc pas des informations minimales requises pour que la loi attaquée puisse être considérée comme un acte législatif spécifique adoptant en détail un « projet » au sens de l'article 1<sup>er</sup>, § 4, de la Directive 2011/92/UE (B.17.3). Les travaux d'un montant d'environ 700 millions d'euros prévus par la convention « de jouvence » signée entre l'État belge et Electrabel le 30 novembre 2015 « sont indissociablement liés à l'adoption de la décision de prolongation de dix ans de la durée de la production industrielle d'électricité des centrales de Doel 1 et Doel 2 ». Il s'ensuit que la loi attaquée et les travaux prévus dans ladite convention constituent, ensemble, un même « projet » au sens de l'article 1<sup>er</sup>, § 2, a), de la Directive 2011/92/UE (B.18.2.).

En ce qui concerne le moment auquel l'étude d'impact s'impose – en l'espèce la procédure d'autorisation était susceptible de se dérouler en plusieurs étapes –, la Cour constitutionnelle suit le raisonnement de la Cour de justice (arrêt C-411/17, points 85-86). Elle estime que l'étude d'impact devait avoir lieu en amont car il était possible pour le législateur d'identifier et d'évaluer tous les effets de la décision de prolongation de la durée de la production industrielle d'électricité par les centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 (B.19.3).

#### **Violation de l'article 6 de la Directive 92/43/CEE**

Pour rappel, la procédure d'évaluation au sens de la Directive 92/43/CEE « Habitats » – laquelle se substitue aux exigences de la Directive 2009/147/CE – est une procédure en deux phases : d'abord, la réalisation d'une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site protégé lorsqu'il existe une probabilité que ce plan ou ce projet l'affecte de manière significative ; ensuite, l'autorisation d'un tel plan ou projet à la condition que celui-ci ne porte pas atteinte à l'intégrité du site concerné, sous réserve des dispositions du § 4 de l'article 6 de la directive.

La Cour constitutionnelle considère que les études et auditions qui ont eu lieu dans le cadre de l'adoption de la loi attaquée ne peuvent être considérées comme constituant l'évaluation appropriée des incidences sur les sites protégés au sens de la Directive « Habitats » (B.24.3). En l'absence de réalisation d'une telle évaluation préalable d'incidences, le régime dérogatoire prévu par l'article 6, § 4, de la Directive 92/43/CEE ne pouvait pas s'appliquer.

#### **Répartition des compétences**

Si les Régions peuvent exiger la réalisation d'une évaluation des incidences sur l'environnement, celle-ci ne peut porter sur les incidences environnementales en lien avec les rayonnements ionisants, y compris les déchets radioactifs. En effet, l'autorité fédérale est compétente pour les aspects de la politique environnementale qui touchent à la protection contre les rayonnements ionisants. Le fait que l'État fédéral ne soit pas compétent en matière d'urbanisme, pour la partie nucléaire de la centrale, et qu'il partage sa compétence en matière d'environnement avec la Région flamande pour les risques liés aux radiations non ionisantes, n'a pas **être prise en compte** (B.33.3).

## Maintien des effets de la loi du 28 juin 2015

Quand bien même ni la Directive EIE ni la Directive habitats ne précisent les conséquences qu'il convient de tirer d'une violation des obligations qu'elles édictent (arrêt C-411/17, point 170), les Etats membres sont tenus, en vertu du principe de coopération loyale (art. 4, § 3, TUE), d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit de l'Union. Cependant, le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce que des règles nationales permettent, dans certains cas, de régulariser des opérations ou des actes irréguliers au regard du droit de l'Union (voir arrêt du 26 juillet 2017, *Comune di Corridonia e.a.*, C-196/16 et C-197/16, EU:C:2017:589, point 37). Toutefois, « une telle possibilité de régularisation doit être subordonnée à la condition qu'elle n'offre pas aux intéressés l'occasion de contourner les règles du droit de l'Union ou de se dispenser de les appliquer et qu'elle demeure exceptionnelle » (aff. C-196/16 et C-197/16 précitées, point 38).

Dans le respect du principe d'autonomie procédurale, la C.J.U.E. estima que la Cour constitutionnelle avait la possibilité de maintenir exceptionnellement les actes qui auraient été adoptés en violation des obligations édictées par les directives 2009/147/CE et « habitats » (point 174), si ce maintien est justifié par des considérations impérieuses liées à la nécessité d'écarter une menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité de l'Etat membre concerné, à laquelle il ne pourrait être fait face par d'autres moyens et alternatives, notamment dans le cadre du marché intérieur (arrêt C-411/17, point 179). Force est de rappeler que le maintien des effets d'une législation contraire au droit de l'Union constitue une exception au principe de l'annulation avec effet rétroactif et, partant, les conditions posées par la C.J.U.E. doivent être interprétées strictement.

### – Existence d'une menace réelle et grave d'une rupture de l'approvisionnement en électricité de la Belgique

Les différents rapports et auditions d'experts paraissent confirmer le risque de menace « grave » d'une rupture de l'approvisionnement en électricité du pays (B.30.2- B.30.4). Ces analyses font état d'une « préoccupation constante » quant aux capacités de production additionnelle d'électricité (B.30.4). La Cour souligne aussi que l'instauration du Fonds de la transition énergétique, « en contrepartie du report de la désactivation des deux centrales nucléaires », confirme l'existence d'un risque de sécurité d'approvisionnement en électricité du pays (B.31.2). Par ailleurs, la réserve stratégique mise en place ne paraît pas être de nature à garantir la sécurité d'approvisionnement en cas de perte immédiate due à l'arrêt de la production d'électricité à partir de deux centrales nucléaires (B.31.3).

En outre, la Cour constitutionnelle estime qu'en l'état actuel des capacités de production d'électricité, « il n'apparaît pas qu'il puisse être fait face à la menace de rupture

d'approvisionnement en électricité du pays par d'autres moyens et alternatives, notamment dans le cadre du marché intérieur » (B.31.1). Ainsi l'Etat belge devait-il apporter la preuve qu'il était impossible d'importer de l'électricité produite sur le territoire allemand ou français pour pallier au déficit de production nationale en raison de la suspension de l'exploitation des deux centrales de Doel. La Cour constitutionnelle a admis que les possibilités d'importation étaient limitées en raison des capacités des interconnexions existantes avec les pays voisins ainsi que par leurs choix respectifs en matière de politique énergétique. En effet, plusieurs Etats voisins ont, à l'instar de la Belgique, décidé de fermer certaines de leurs centrales nucléaires, ce qui pourrait limiter leur capacité d'exportation d'électricité (B.31.4).

### – Limitation au temps strictement nécessaire pour remédier à l'illégalité constatée

Le Conseil des ministres avait mis en exergue qu'une étude d'incidences sur l'environnement, conformément aux législations applicables, prendrait de 32 à 36 mois. Il invitait dès lors la Cour constitutionnelle, si elle décidait d'annuler la loi attaquée, à en maintenir les effets pour un délai minimum de 32 à 36 mois en ce qui concerne l'étude d'incidences, à majorer d'un délai pour un éventuel processus législatif.

Si la Cour décida d'annuler la loi du 28 juin 2015, elle maintient en revanche ses effets jusqu'à l'adoption, par le législateur, d'une nouvelle loi précédée d'une série d'exigences procédurales.

Pour la Cour constitutionnelle, le maintien des effets au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022 (soit une période de 34 mois) constitue un laps de temps strictement nécessaire pour permettre au législateur de conduire à son terme une procédure législative au cours de laquelle pourront avoir lieu les études d'incidences environnementales requises, en ce compris une participation du public et une consultation transfrontalière (B.33.4). Ceci requiert que l'organisation du marché public visant à attribuer la réalisation des études d'incidences se fasse dans des délais très brefs. En effet, une fois ces études terminées, elles devront être soumises à une consultation transfrontalière et portées à la connaissance du législateur, qui devra adopter une nouvelle loi de prolongation des centrales de Doel 1 et de Doel 2. La durée de 34 mois du maintien des effets de la loi litigieuse couvre-t-elle bien le temps strictement nécessaire pour remédier à l'illégalité ? Ce délai est-il manifestement raisonnable ? Force est de constater que la Cour constitutionnelle ne s'est pas donné la peine de justifier cette période au regard d'arguments techniques, si ce n'est en faisant référence à des rapports dont le contenu est relativement imprécis.

Nicolas DE SADELEER