

Numéro du rôle : 6328
Arrêt n° 82/2017 du 22 juin 2017

A R R E T

En cause : le recours en annulation de la loi du 28 juin 2015 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique », introduit par l'ASBL « Inter-Environnement Wallonie » et l'ASBL « Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 janvier 2016 et parvenue au greffe le 6 janvier 2016, un recours en annulation de la loi du 28 juin 2015 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique » (publiée au *Moniteur belge* du 6 juillet 2015, deuxième édition) a été introduit par l'ASBL « Inter-Environnement Wallonie » et l'ASBL « Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen », assistées et représentées par Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me G. Block, Me K. Wauters et Me C. Cheneviere, avocats au barreau de Bruxelles;
- la SA « Electrabel », assistée et représentée par Me T. Vandenput et Me F. Tulkens, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 22 février 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 8 mars 2017 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 8 mars 2017, a fixé l'audience au 29 mars 2017.

A l'audience publique du 29 mars 2017 :

- ont comparu :
 - . Me J. Sambon, pour les parties requérantes;
 - . Me F. Tulkens et Me T. Vandenput, pour la SA « Electrabel »;
 - . Me G. Block et Me K. Wauters, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. Les parties requérantes justifient leur intérêt à agir en leur qualité d'associations dont l'objet social est la protection de l'environnement et du cadre de vie.

A.2. La SA « Electrabel » a introduit un mémoire en intervention en sa qualité de propriétaire des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2, et d'exploitante de ces centrales en vertu d'un arrêté royal du 25 janvier 1974 et d'un permis d'environnement délivré par la Région flamande. Elle justifie son intérêt à intervenir par le fait que, si la loi attaquée devait être annulée, les centrales de Doel 1 et Doel 2 devraient être immédiatement désactivées, ce qui créerait un préjudice important non seulement pour la population belge, mais aussi pour la partie intervenante et les membres de son personnel.

A.3. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soulève l'incompétence de la Cour. Il constate en effet que le recours n'est pas dirigé contre le contenu de la loi, mais contre le fait que la loi attaquée n'aurait pas été précédée de certaines formalités procédurales, à savoir une étude d'incidences et une consultation du public. Or, selon la jurisprudence constante de la Cour, établie entre autres dans les arrêts n^{os} 50/2003 et 144/2012, la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur le processus d'adoption de la loi, notamment la question de savoir si une norme législative a été précédée d'études ou de consultations.

Quant au fond

A.4. Les parties requérantes rappellent que la loi du 31 janvier 2003 visait à organiser la sortie progressive de l'énergie nucléaire en prévoyant que les centrales seraient désactivées dès qu'elles auraient atteint l'âge de quarante ans, et qu'à ce moment, toutes les autorisations individuelles d'exploitation et de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires deviendraient caduques. La loi du 18 décembre 2013 a, pour des raisons de sécurité d'approvisionnement, modifié la loi du 31 janvier 2003 en portant au 1^{er} octobre 2025 la date, initialement fixée au 1^{er} octobre 2015, de désactivation de la centrale nucléaire de Tihange 1. Quant à la loi du 28 juin 2015, attaquée dans le présent recours, elle modifie la loi du 31 janvier 2003 en portant respectivement au 15 février 2025 et au 1^{er} décembre 2025 les dates, initialement fixées respectivement au 15 février 2015 et au 1^{er} décembre 2015, de désactivation des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2.

Les parties requérantes attaquent la loi du 28 juin 2015, en ce qu'elle prolonge de dix ans l'exploitation et l'activité des réacteurs nucléaires de Doel 1 et Doel 2 sans aucune procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement permettant la participation du public.

A.5.1. Le Conseil des ministres constate tout d'abord que la loi attaquée est la reproduction, pour Doel 1 et Doel 2, de la loi du 18 décembre 2013 relative à Tihange 1. Or, avant 2015, personne - Parlement fédéral, Conseil d'Etat ou Commission européenne - n'avait soutenu que le report de la désactivation d'une centrale nucléaire pourrait méconnaître les obligations environnementales contenues dans les conventions et directives invoquées par les parties requérantes. La section de législation du Conseil d'Etat n'a d'ailleurs fait aucune observation quant à l'absence d'étude d'incidences précédant la loi attaquée.

La loi attaquée ne modifie en effet pas le terme fixe et définitif de 2025 pour la sortie du nucléaire, prévue par la loi du 31 janvier 2003 qui organise un scénario de sortie progressive du nucléaire, d'une part, en fixant de manière définitive cette sortie à fin 2025, d'autre part, en prévoyant un calendrier des désactivations des centrales nucléaires, qui pouvait toutefois, dès l'origine, être aménagé en cas de risque de pénurie d'électricité (black-out). L'article 9 de la loi du 31 janvier 2003 prévoyait ainsi la possibilité de modifier le calendrier des désactivations afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement électrique du pays, qui relève du principe à valeur constitutionnelle de continuité du service public.

A.5.2. Le Conseil des ministres insiste sur la différence entre, d'une part, la désactivation des centrales nucléaires, qui relève de la politique publique économique, sans entraîner aucune modification physique ou un démantèlement de la centrale, et, d'autre part, les autorisations d'exploitation d'électricité détenues par les exploitants des centrales nucléaires.

La loi attaquée ne concerne que la désactivation des centrales nucléaires, soit le simple fait de rendre inactive la production d'électricité à des fins industrielles, sans imposer la réalisation de travaux sur la centrale.

Les autorisations d'exploitation sont quant à elles visées par d'autres dispositions. Tout d'abord, l'arrêté royal du 25 janvier 1974 qui octroie, pour une durée indéterminée, une autorisation d'exploitation des centrales de Doel 1 et Doel 2, est toujours en vigueur. Par ailleurs, conformément à l'article 4 de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, les arrêtés du 1er mars 2004 et du 18 février 2008 accordent, respectivement pour Doel 1 et Doel 2, une autorisation de production d'électricité, à la suite de l'augmentation de leur puissance - toutes les centrales ayant d'ailleurs reçu une autorisation de production à la suite d'une augmentation de leur puissance. Et l'article 3 de la loi du 18 décembre 2013 indique expressément que les autorisations d'exploitation ne prennent pas fin à la date de désactivation. Enfin, le site de Doel dispose d'un permis d'environnement de la Région flamande valable jusqu'en 2031, que l'Etat fédéral doit prendre en compte conformément au principe de loyauté fédérale.

A.5.3. Le Conseil des ministres constate qu'en l'absence d'investissement dans des modes de production d'électricité alternatifs, en raison notamment de l'incertitude sur la désactivation effective des centrales nucléaires en 2015, les risques de black-out ont été objectivés par plusieurs études en 2011 - effectuées par la direction générale de l'Energie du SPF Economie, le groupe GEMIX (« Groupe d'experts chargé d'étudier le mix énergétique idéal de la Belgique à moyen et long terme »), la CREG (Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz) et le Bureau fédéral du Plan -, qui n'ont même pas pris en compte la mise hors service temporaire des centrales de Doel 3 et Tihange 2, qui n'a fait qu'accentuer les risques de pénurie. Le Bureau fédéral du Plan a d'ailleurs estimé qu'un black-out à un moment où toutes les entreprises sont en activité causerait un préjudice total de 120 millions d'euros par heure. Dans sa communication du 4 avril 2016, la Commission européenne a également souligné le rôle de l'énergie nucléaire en vue d'assurer la sécurité d'approvisionnement énergétique.

Lorsqu'il a adopté la loi du 18 décembre 2013, le législateur a modifié *a minima* la date de désactivation de la seule centrale de Tihange 1, afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement. Alors que le report de la désactivation d'une centrale pouvait se faire par un arrêté royal, en vertu de l'article 9 de la loi du 31 janvier 2003, le législateur a également préféré qu'un débat démocratique porte sur de tels enjeux et a, dans cette loi de 2013, abrogé l'article 9 précité, en réaffirmant clairement la date de sortie définitive du nucléaire en 2025, ce terme ayant encore été réaffirmé le 20 mai 2016 et n'étant donc aucunement remis en cause ni par l'actuel Gouvernement ni par aucun de ses prédécesseurs.

La loi attaquée se situe dans le même contexte politique, économique et stratégique que la loi de 2013, au regard des craintes de black-out accentuées par l'annonce d'un hiver 2014-2015 particulièrement rigoureux, et ce d'autant plus que la Belgique est devenue structurellement dépendante des importations en énergie, et que ces importations en provenance d'Allemagne et des Pays-Bas sont appelées à diminuer, en raison notamment de la sortie du nucléaire dans ces pays.

La loi attaquée se situe également dans la tendance générale des politiques nucléaires menées par les autres Etats membres de l'Union européenne, comme cela a été constaté dans une communication du 4 avril 2016 de la Commission européenne à ce sujet, qui évoque une prolongation de 10 à 20 ans en moyenne : le report de la désactivation des centrales de Doel 1 et Doel 2 se situe donc dans une moyenne basse européenne.

A.5.4. La loi attaquée constitue dès lors une mesure proportionnée, reposant sur des raisons impérieuses d'intérêt général et justifiée par plusieurs études démontrant le risque et le coût d'un black-out.

L'Etat fédéral est en effet obligé, en vertu de différentes dispositions constitutionnelles combinées à l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, c), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de garantir la sécurité d'approvisionnement du pays, qui est d'une importance vitale et indispensable au maintien de la dignité

humaine protégée par l'article 23 de la Constitution, et qui permet de préserver la liberté de commerce et d'industrie des entreprises ainsi que la sécurité publique. La Cour de justice de l'Union européenne a également confirmé que la sécurité d'approvisionnement énergétique constitue une raison impérieuse d'intérêt général autorisant à déroger aux libertés fondamentales, même si le risque n'est pas immédiat. En l'espèce, le risque de pénurie est bien présent : sans ses centrales nucléaires et tributaire des importations, la Belgique aurait pu être confrontée à un black-out fin janvier 2016. Quant à la Cour européenne des droits de l'homme, elle a indiqué, dans l'arrêt *Athanassoglou c. Suisse* du 6 avril 2000, que le principe même de l'utilisation de l'énergie nucléaire relève du seul processus démocratique de l'Etat en cause.

Enfin, le Conseil des ministres précise que la loi attaquée a été adoptée dans le respect tant des articles 192 et 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui posent comme principe la liberté des Etats de déterminer leur politique énergétique et de choisir de recourir ou non à l'énergie nucléaire, que du Traité Euratom, dont l'article 37 ne s'applique pas au report de la désactivation d'une centrale nucléaire ni à la prolongation de la durée de vie d'une telle installation. Quant aux Conventions d'Espoo et d'Aarhus, elles ne dérogent pas aux dispositions du Traité Euratom, et ne peuvent par conséquent pas s'appliquer au report de la désactivation d'une centrale nucléaire.

A.5.5. Selon le Conseil des ministres, le report de la désactivation d'une centrale nucléaire doit se comprendre dans un sens purement économique, sans s'identifier à une autorisation d'exploitation, puisque l'exploitant doit, avant toute reprise d'activité, obtenir l'accord préalable de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN), cet accord ayant été, en l'espèce, publié le 22 décembre 2015. L'AFCN peut d'ailleurs demander un arrêt temporaire ou définitif d'une centrale sans qu'un redémarrage fasse l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement. Enfin, le Conseil des ministres souligne que le report de la désactivation des centrales de Doel 1 et Doel 2 était conditionné par la conclusion préalable d'une convention avec Electrabel prévoyant une redevance annuelle forfaitaire de 20 millions d'euros, pendant dix ans, et ajoute qu'il ne faut pas oublier que le montant total de 200 millions d'euros sera affecté à l'intérêt général, dont la transition énergétique du pays d'ici 2025.

A.6.1. La partie intervenante rappelle le contexte général de la loi attaquée, qui participe de la politique économique et de la sécurité d'approvisionnement du pays en électricité. Elle souligne qu'elle a conclu avec l'Etat belge un projet concret de prolongation de la production industrielle d'électricité dénommé « Long Term Operation » (LTO), dont les conditions ont été acceptées tant par l'Agence fédérale pour le contrôle nucléaire que par le Roi. La loi attaquée ne relève dès lors pas de la politique environnementale ni de la notion de « projet ».

A.6.2. La partie intervenante rappelle que l'exploitation des centrales nucléaires comprend des aspects fédéraux et régionaux.

En ce qui concerne le contexte fédéral, lorsque la loi du 15 avril 1994 « relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire » a abrogé la loi du 29 mars 1958, il a été prévu que les autorisations délivrées en application de l'arrêté royal du 28 février 1993 resteraient en vigueur, sauf disposition contraire.

Au regard du régime actuel établi par l'arrêté royal du 20 juillet 2001, la création et l'exploitation d'un établissement nucléaire de classe I doivent faire l'objet d'une autorisation délivrée par le Roi précédée d'une évaluation des incidences environnementales; cette autorisation peut être accordée pour une durée illimitée ou un terme déterminé et être entourée de conditions d'exploitation particulières. En cas de modification apportée à un établissement existant, c'est désormais l'AFCN - et non l'exploitant - qui décide si cette modification est importante ou non, si elle doit ou non faire l'objet d'une nouvelle autorisation, et si cette autorisation doit être précédée d'une étude d'incidences sur l'environnement. Même si l'AFCN considère que la modification ne nécessite pas une nouvelle autorisation, elle peut décider de la réalisation ou non d'une étude d'incidences sur l'environnement. Le Roi apprécie ensuite si cette modification entraîne une modification des conditions d'exploitation existantes.

La cessation d'activités d'un établissement nucléaire de classe I - la production d'électricité ne faisant pas partie de ces activités - doit faire l'objet d'une simple déclaration de l'exploitant à l'AFCN, tandis que le démantèlement d'un établissement nucléaire de classe I doit faire l'objet d'une décision administrative précédée d'une étude d'incidences, appelée à se substituer à l'autorisation de création et d'exploitation de l'établissement

classé. Dans une note du 3 juillet 2012, l'AFCN précisait à cet égard que l'arrêt de la production d'électricité n'implique pas la fin immédiate de toutes les activités d'exploitation, dont celles nécessaires au « refroidissement » préalable aux travaux de démantèlement, ce qui peut nécessiter de trois à cinq ans à compter de l'arrêt définitif du réacteur.

Les centrales de Doel 1 et Doel 2 ont fait l'objet d'un arrêté royal du 25 janvier 1974 qui vaut autorisation de création et d'exploitation d'une centrale nucléaire. La Région flamande a délivré en 2011 un permis d'environnement dont la durée de validité expire en 2031.

A.6.3. La partie intervenante rappelle que, conformément à l'article 194, § 2, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les choix énergétiques relèvent de la liberté étatique, dans le contexte de la nécessité d'assurer la sécurité d'approvisionnement énergétique.

La loi attaquée se situe dans le contexte national de sortie progressive du nucléaire en 2025 tout en assurant la sécurité d'approvisionnement électrique, mis en place par la loi du 31 janvier 2003. Cet objectif repose sur deux principes : d'une part, la désactivation progressive des centrales existantes, et, d'autre part, l'interdiction de toute nouvelle centrale, tout en privilégiant les sources d'énergie alternatives. Toutefois, dès lors que les centrales nucléaires couvraient environ 55 % des besoins du pays en électricité, la possibilité avait été prévue dès 2003 d'adapter la politique nationale de sortie progressive du nucléaire décidée en 2003, en cas de menace pour la sécurité de l'approvisionnement; à cette fin, il était prévu qu'un plan indicatif d'approvisionnement en électricité serait élaboré annuellement à partir de 2015 et que des études « prospectives » seraient réalisées par la Direction générale de l'Energie, en collaboration avec le Bureau fédéral du Plan et en concertation avec la CREG. Pour des raisons de sécurité d'approvisionnement électrique du pays, une première adaptation du calendrier des désactivations a été opérée par la loi du 18 décembre 2013 pour Tihange 1, puis par la loi attaquée pour Doel 1 et Doel 2, tout en respectant le terme final de 2025.

Par ailleurs, les centrales nucléaires sont soumises à une révision décennale de sécurité, dont les exigences sont exposées dans une note stratégique de 2009 élaborée par l'AFCN en cas de prolongation de la production d'électricité au-delà du seuil de 40 ans, et qui tend à amener le niveau de sûreté des centrales existantes le plus proche possible des centrales les plus récentes; dans le cadre actuel de la quatrième révision décennale, l'exploitant doit déposer une note de screening environnemental portant sur l'impact environnemental de cette quatrième révision et transmettre à l'autorité de sûreté un rapport abordant tous les points liés à la sécurité du site et les améliorations à mettre en œuvre, ainsi que l'impact sur l'environnement, tout en restant attentif au vieillissement et à la conception des centrales au regard de leur impact sur l'environnement. Le 18 août 2015, l'AFCN a considéré, sur la base de cette note de screening ainsi que des critères de la directive 2011/92/UE, que le programme LTO de Doel 1 et de Doel 2 ne devait pas faire l'objet d'une étude d'incidences dès lors que les modifications envisagées n'auront pas d'incidences radiologiques négatives : son raisonnement consiste en ce que le projet LTO constitue une modification à une centrale déjà autorisée, ce qui relève de la notion de « projet » au sens de la directive 2011/92/UE, mais qui ne doit faire l'objet d'une étude d'incidences que selon les critères de l'annexe III, qui ne sont pas remplis en l'espèce. Le 27 août 2015, l'AFCN a décidé que les modifications envisagées dans le cadre du programme LTO de Doel 1 et Doel 2 soit n'étaient pas des modifications d'établissements existants, soit n'étaient pas suffisamment importantes pour nécessiter une nouvelle demande d'autorisation. Un arrêté royal du 27 septembre 2015 impose dès lors à la partie intervenante des conditions particulières d'exploitation complémentaires à l'autorisation de 1974. Ces décisions administratives ont fait l'objet d'une action en cessation environnementale, jugée non fondée par le président du Tribunal de première instance de Bruxelles - un appel est actuellement pendant avec une audience prévue le 4 octobre 2016 -, et des requêtes en annulation et demandes de suspension ont été introduites devant le Conseil d'Etat. Dans les arrêts n^{os} 235.104 et 235.105 du 16 juin 2016, le Conseil d'Etat a rejeté les demandes de suspension, en considérant notamment qu'il n'est pas démontré que l'exécution de l'arrêté royal du 27 septembre 2015 crée un risque pour la sécurité et l'environnement, et ce d'autant plus que l'AFCN a décidé que le projet LTO ne requiert pas d'études d'incidences et ne nécessite pas de demande de modification ou d'élargissement du permis existant; de la sorte, le Conseil d'Etat confirme implicitement l'appréciation de l'AFCN sur cette question.

A.6.4. La partie intervenante estime que la loi attaquée établit tout au plus le principe théorique d'une potentielle prolongation, pendant dix ans, de l'activation des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2, puisque sa concrétisation dépend, d'une part, de la volonté même de l'exploitant de poursuivre l'exploitation des centrales et, d'autre part, de l'aval des autorités administratives nucléaires concernant le projet LTO soumis par

l'exploitant. La mise en oeuvre effective de ce principe était par ailleurs indéterminée puisque les parlementaires ne disposaient pas, au moment de l'adoption de la loi attaquée, du projet LTO de l'exploitant, transmis à la seule AFCN, et que le parlement n'est pas l'endroit où présenter un projet purement technique de prolongation de la production d'électricité électrique à partir de ces deux centrales. Il en résulte qu'à l'inverse du décret « DAR », annulé par la Cour constitutionnelle, la loi attaquée n'autorise pas un projet particulier de prolongation de la production d'électricité à partir des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2.

La loi attaquée relève d'une politique de nature purement économique de sortie du nucléaire, accompagnée d'une politique de sécurité d'approvisionnement énergétique. Elle n'est pas constitutive d'un « projet » relevant de la politique environnementale, puisqu'elle n'emporte aucune modification, de quelque nature que ce soit, de l'autorisation de création et d'exploitation des centrales concernées, et que sa mise en oeuvre effective est conditionnée par la volonté de l'exploitant et l'accord des autorités administratives nucléaires. C'est pour cette raison que ni la loi de 2003, ni la loi de décembre 2013, ni la loi attaquée n'ont été - à la différence du projet LTO - soumises à une évaluation des incidences environnementales ou à la consultation du public.

A.6.5. La partie intervenante en déduit que, puisqu'elle ne relève pas de la politique environnementale, la loi attaquée ne relève pas du champ d'application des conventions internationales et directives invoquées dans les trois moyens et que, pour le surplus, ces conventions n'instaurent pas d'obligation d'évaluation environnementale ou de consultation du public, mais incitent uniquement les Etats à appliquer de tels principes.

Si la Cour avait un doute quant à la non-applicabilité à la loi attaquée des directives et conventions invoquées, la partie intervenante sollicite, dans son mémoire en réplique, que soit posée une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne, dont elle suggère la formulation.

A.7.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres constate que, depuis son mémoire, les choix posés dans la loi attaquée ont été approuvés par plusieurs entités. L'Agence internationale de l'Energie a ainsi affirmé, dans un rapport de mai 2016, qu'au regard des risques pour la sécurité d'approvisionnement, le report de la désactivation des centrales de Tihange 1, Doel 1 et Doel 2 était la bonne chose à faire, ce qui a également été confirmé par Elia en avril 2016. De même, la ministre néerlandaise de l'Environnement a visité avec l'homologue néerlandais de l'AFCN les installations de Doel le 20 janvier 2016, et a déclaré le 24 mai 2016 devant la « Tweede Kamer » qu'elle répondait « non » à la question de savoir si ces centrales devaient être fermées pour des raisons de sécurité.

A.7.2. Le Conseil des ministres explique aussi que le report de la désactivation de Doel 1 et Doel 2 ne crée aucun risque pour la sécurité publique ou la santé publique, rappelant que ces centrales ont fait l'objet de plusieurs contrôles par des organismes indépendants, dont les « stress tests » de l'« European Nuclear Safety Regulators Group », des visites des experts de la Commission européenne, une mission de suivi OSART de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), le contrôle de l'AFCN, un contrôle « peer reviewed » par l'autorité néerlandaise de sûreté nucléaire, et une mission « Safety Aspects of Long Term Operation » de l'AIEA en février 2016, l'AFCN concluant le 7 mars 2016, en ce qui concerne les « stress tests », que la mise en oeuvre des moyens nécessaires pour gérer ce type d'événements était quasiment terminée à Doel.

Le report de la désactivation des centrales nucléaires ne présente donc pas de risque pour la sécurité et la santé publiques, mais tend, au contraire, à assurer l'exercice effectif des droits fondamentaux protégés par la Constitution belge. Le Conseil des ministres note à cet égard que les parties requérantes n'ont aucunement répondu à ses arguments relatifs à la nécessité d'assurer l'approvisionnement énergétique du pays afin d'assurer les droits fondamentaux que sont la dignité humaine, la liberté de commerce et d'industrie et la sécurité publique. La jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne admet d'ailleurs que la sécurité d'approvisionnement énergétique du pays relève de la sécurité publique, constituant une raison impérieuse d'intérêt général autorisant à déroger aux libertés fondamentales. En l'espèce, le risque de pénurie d'électricité était réel, ce qui a été confirmé par l'Agence internationale de l'Energie en mai 2016, et par diverses études.

Le Conseil des ministres considère que la loi attaquée doit se lire en combinaison avec les lois de 2003 et 2013 et que, si elle révèle une ingérence dans la vie économique, elle est toutefois admissible dès lors qu'elle constitue une loi matérielle, de portée générale, qui met en oeuvre une décision politique, en lien avec les choix

énergétiques de l'Etat, sans aucunement constituer une autorisation individuelle se confondant avec les notions d'« autorisation », de « permis », d'« activité » ou de « projet ».

A.7.3. Pour le surplus, le Conseil des ministres réplique que la question de l'applicabilité des Conventions d'Espoo et d'Aarhus ainsi que des directives européennes doit être abordée sous l'angle du partage des compétences entre l'Union européenne et Euratom. Le Conseil des ministres estime qu'à l'égard du report de la désactivation d'une centrale nucléaire, seul Euratom est compétent, de sorte que les conventions et directives invoquées ne sont alors pas applicables. Cette position est étayée par plusieurs éléments : (1) si l'article 106bis, § 1er, du Traité Euratom prévoit que certaines dispositions du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne s'appliquent, il ne mentionne pas les dispositions environnementales du droit de l'Union européenne. En outre, l'article 106bis, § 3, du Traité Euratom prévoit que le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne dérogent pas au Traité Euratom, et la Cour de justice a confirmé dans l'arrêt *Parlement c. Conseil* du 12 février 2015 la coexistence de deux ordres juridiques parallèles; (2) la jurisprudence récente de la Cour de justice confirme que le report de la désactivation d'une centrale nucléaire relève du droit de l'Euratom; (3) la Communauté européenne a, lors de la signature de la Convention d'Espoo, indiqué que les Etats de la Communauté européenne appliqueront la Convention, dans leurs relations mutuelles, dans le respect du Traité Euratom; (4) la Commission européenne, dans sa communication du 4 avril 2016, renvoie non pas aux Conventions d'Espoo et d'Aarhus, mais au Traité Euratom. Le Conseil des ministres en conclut qu'il existe une ligne de démarcation relativement nette entre l'ordre juridique de l'Union européenne et l'ordre juridique Euratom - ce dernier n'étant par ailleurs pas lié par les Conventions d'Espoo et d'Aarhus -, et que cette ligne de démarcation correspond, au niveau interne, à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions.

Le Conseil des ministres en déduit que, dès lors qu'ils ne visent aucune disposition du Traité Euratom, les trois moyens ne sont pas fondés.

A.7.4. Ce n'est dès lors qu'à titre subsidiaire que le Conseil des ministres développe des arguments à l'égard de chaque moyen.

Premier moyen

A.8. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec l'article 2, §§ 1er à 3, 6 et 7, l'article 3, § 8, l'article 5 et l'article 6, § 1er, et le point 2 de l'appendice I de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, signée à Espoo le 25 février 1991.

La Convention d'Espoo - à laquelle la loi du 9 juin 1999 a donné assentiment - impose aux parties de prendre toutes les mesures nécessaires afin de réduire l'impact transfrontière préjudiciable que les « activités proposées », dont celles des centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, pourraient avoir sur l'environnement. L'article 2, § 2, de cette Convention prévoit que les parties doivent, pour ces activités, établir une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement permettant une participation du public et la constitution d'un dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement, et ce avant que ne soit prise la décision d'autoriser ou d'entreprendre ces activités proposées.

En l'espèce, la prolongation de dix ans de la durée de vie des centrales nucléaires Doel 1 et Doel 2 constitue, comme l'a souligné la section de législation du Conseil d'Etat, une « décision définitive », qui relève de cette Convention, puisqu'elle constitue une « modification significative » qui ajoutera 25 % au volume des déchets nucléaires, et qui est « susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important ». En l'absence d'étude d'impact et de consultation du public - ce qui a d'ailleurs été évoqué dans les travaux préparatoires -, la loi attaquée méconnaît donc la Convention d'Espoo, ainsi que, sans motif impérieux, le droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution, et prive également les tiers intéressés, de manière discriminatoire, des garanties matérielles et procédurales d'une procédure d'évaluation permettant la participation du public (articles 2 à 6 de la Convention d'Espoo). Pour le surplus, deux études de la CREG des 4 juin 2015 et 10 septembre 2015 démentent l'urgence ou le risque pour la sécurité d'approvisionnement, invoqués par le législateur.

A.9.1. Se référant au contexte général de la loi, le Conseil des ministres explique que la loi attaquée ne nécessite pas une étude préalable de l'impact sur l'environnement, puisqu'elle ne constitue ni un permis d'urbanisme, ni un permis d'environnement, ni un permis de « sécurité publique », de sorte qu'elle n'a pas pour

conséquence qu'une exploitation ou une activité soit prolongée, mais qu'au contraire, l'autorisation d'exploitation visée à l'arrêté royal du 25 janvier 1974 a été octroyée pour une durée illimitée.

Le report de la désactivation des centrales de Doel 1 et Doel 2 constitue simplement un aménagement de la sortie progressive du nucléaire, sans avoir pour effet de prolonger la durée de vie des centrales, de sorte que cette mesure échappe au champ d'application *ratione materiae* de la Convention d'Espoo, qui vise uniquement des « projets » qui requièrent « des permis ou licences », et non le report d'une désactivation. Quant au Document du Conseil économique pour l'Europe qui considère que la prolongation de la durée de vie d'une centrale est une « modification significative » au sens de la Convention d'Espoo, il est purement informatif et dénué de toute force juridique, ce Conseil n'ayant aucune compétence pour édicter des règles juridiques liant les Etats, ce qui a été confirmé par un arrêt du 20 décembre 2013 de la « High Court of Justice » et par un arrêt du 1er août 2014 de la Cour d'appel de Londres, ainsi que par un arrêt du Conseil d'Etat néerlandais du 19 février 2014.

Le report de la date de désactivation de centrales nucléaires ne s'identifie pas à la prolongation de la durée de vie de ces centrales, ce qui est un concept technique qui relève avant tout de l'AFCN. Enfin, les parties requérantes ne démontrent pas que ce report est susceptible d'avoir un impact transfrontalier préjudiciable important.

A.9.2. Dès lors qu'une évaluation préalable de l'incidence sur l'environnement n'était pas nécessaire, il ne peut y avoir violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution. Et à supposer que cette étude d'incidences aurait été nécessaire, *quod non*, il convient de constater que tous les tiers intéressés ont été traités de la même manière, de sorte qu'il ne peut en résulter aucun traitement discriminatoire. Enfin, la loi attaquée relève de la politique économique, sans affecter la protection de l'environnement, et cette loi a été adoptée dans le respect du Traité Euratom et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, auxquels la Convention d'Espoo ne peut déroger.

A.10. Compte tenu de la nature purement politique de la loi attaquée et de l'absence d'atteinte aux exigences environnementales en matière d'évaluation des incidences ou de participation du public, la partie intervenante réfute toute atteinte au principe de *standstill* consacré par l'article 23 de la Constitution ou toute atteinte au principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant à la Convention d'Espoo, elle ne vise que les activités qui requièrent une autorisation, à savoir celles qui supposent une modification sensible apportée à un établissement nucléaire. Or, la loi attaquée ne s'identifie ni à une autorisation de création et d'exploitation, ni à une autorisation de modification d'une centrale nucléaire. Quant au « Document d'information » sur l'application de la Convention d'Espoo, invoqué par les parties requérantes, dans lequel il était considéré que la prolongation de vie d'une centrale nucléaire constitue une modification significative au sens de la Convention, il est dénué de toute force contraignante, et se limite à fournir des informations sur la manière dont la Convention a été ou est appliquée; en toute hypothèse, ces recommandations de bonnes pratiques ont été respectées en l'espèce. Le moyen procède donc d'une lecture erronée des parties requérantes.

A.11.1. En ce qui concerne la portée de la loi attaquée, les parties requérantes répondent que la distinction entre la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires et le report de leur désactivation, évoquée par la partie adverse, opacifie la situation juridique des centrales afin d'écarter l'application de la Convention invoquée. Or, si la loi attaquée a été adoptée, c'est parce que le Gouvernement considérait que, sans cette modification législative, les centrales ne pourraient plus, légalement, être exploitées et produire de l'électricité, et que, comme le soulignait la section de législation du Conseil d'Etat, l'autorisation d'exploiter Doel 1 prévue dans l'arrêté royal de 1974 serait devenue caduque. Par son objet, ses effets et sa *ratio legis*, la loi attaquée constitue donc bien une prolongation de la durée de vie et de l'exploitation des centrales nucléaires, et de leur production d'électricité; le fait que cette loi ne soit pas un permis en tant que tel ne change pas le fait qu'elle constitue la première étape indispensable pour le processus de production d'électricité. Par ailleurs, le fait que la loi attaquée soit « purement économique », comme le soutient la partie adverse, ne modifie pas ses implications pour l'environnement, et, partant, les obligations d'études d'incidences et de consultation du public imposées par la Convention d'Espoo.

A.11.2. La Convention d'Espoo ne se réfère pas à une procédure de « permis » mais bien au processus décisionnel relatif aux activités listées en annexe de la Convention. Quant aux documents cités du Comité économique et social, s'il est indiscutable que ce dernier n'a pas de compétence normative, il a par contre pour

mission de dégager une interprétation commune de la Convention d’Espoo, afin d’indiquer les meilleures pratiques en vue de respecter celle-ci. En l’espèce, une interprétation fidèle de l’esprit de la Convention impose que la prolongation d’une activité nucléaire soit considérée comme comportant des risques significatifs et des conséquences à long terme quant au volume des déchets nucléaires, indépendamment d’une modification physique du site, de sorte que cette mesure entre dans le champ d’application de la Convention d’Espoo.

A.11.3. Les parties requérantes répondent également qu’elles critiquent le fait que les tiers intéressés soient privés des garanties matérielles et procédurales prévues par la Convention d’Espoo; cette critique n’a rien à voir avec l’argumentation de la partie adverse selon laquelle on ne pourrait comparer la situation créée par une loi purement économique avec les situations dans lesquelles les décisions sont adoptées conformément aux exigences environnementales de la Convention d’Espoo. Enfin, en ne respectant pas cette Convention, la loi attaquée méconnaît aussi l’article 23 de la Constitution.

A.12. La partie intervenante réplique que, dans ses arrêts précités de juin 2016, le Conseil d’Etat a corroboré que la prolongation de Doel 1 et Doel 2 ne participe pas de la notion de « modification sensible » d’un établissement nucléaire.

A.13. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres évoque également les positions fluctuantes de la section de législation du Conseil d’Etat quant à l’application de la Convention d’Espoo, mais constate que, dans son dernier avis sur la loi de 2015, elle reste très prudente, y compris à l’égard de la prétendue caducité des autorisations détenues par la centrale de Doel 1.

Il constate par ailleurs que la Commission européenne, gardienne du respect du droit de l’Union européenne, n’a jamais fait grief à l’Etat fédéral d’avoir méconnu les obligations de la Convention d’Espoo.

Deuxième moyen

A.14. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, pris isolément ou combinés avec les articles 2 et 6, et l’annexe I.1 de la Convention sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la justice en matière d’environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, et les articles 2 à 8 et 11 des annexes I, II et III de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l’évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l’environnement.

Tant la Convention d’Aarhus que la directive 2011/92/UE prévoient des obligations en matière d’évaluation des incidences et de participation du public à l’égard de projets susceptibles d’avoir un impact sur l’environnement, que la Cour de justice a explicitées dans les arrêts *Boxus et Roua e.a.* du 18 octobre 2011 et *Solvay e.a.* du 16 février 2012. Or, l’article 6 de la Convention d’Aarhus prévoit que les obligations s’appliquent à la mise à jour des conditions d’exercice d’une activité des centrales nucléaires, visées au point 1 de l’annexe I. En l’espèce, la loi attaquée constitue comme telle une « autorisation » de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires, sans aucune évaluation des incidences et sans participation du public, les travaux préparatoires de la loi attaquée confirmant que le législateur était conscient de ces obligations et qu’il souhaitait précisément dispenser les centrales nucléaires concernées d’une nouvelle demande d’autorisation d’exploitation, qui devrait être précédée d’une étude d’incidences et de la consultation du public. A supposer que la loi attaquée ne constitue qu’une première étape de cette « autorisation » - la Cour de justice admettant une procédure de délivrance d’une autorisation par deux autorités différentes -, il conviendrait alors que l’autorité exécutante réalise cette évaluation des incidences et la consultation du public, ce qui n’a pas davantage été le cas en l’espèce.

Quant à l’« Etude sur les perspectives d’approvisionnement en électricité à l’horizon 2030 », invoquée dans l’exposé des motifs de la loi attaquée, elle a été réalisée par la Direction générale de l’Energie du SPF Economie, et ne constitue qu’une programmation énergétique, sans pertinence au regard des obligations européennes - ce qui a été souligné par la section de législation du Conseil d’Etat -, dès lors qu’elle ne prend aucunement en compte les caractéristiques propres du site et du projet en question. En toute hypothèse, le contrôle juridictionnel de la Cour constitutionnelle n’est pas, comme cela résulte de l’arrêt n° 144/2012, suffisant pour satisfaire au contrôle exigé par la directive 2011/92/UE et la Convention d’Aarhus.

En l'absence d'étude d'impact et de consultation du public, les tiers concernés par la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires sont dès lors discriminés, sans motif impérieux, par rapport aux autres citoyens dont le droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution est respecté.

A.15. Le Conseil des ministres développe *mutatis mutandis*, à l'égard du deuxième moyen, la même argumentation qu'en ce qui concerne le premier moyen : dès lors que la loi attaquée ne constitue pas un « permis » autorisant une « activité » ou un « projet d'activités » au sens de la Convention d'Aarhus et de la directive 2011/92/UE, elle ne doit pas faire l'objet d'une étude d'incidences.

Il ressort par ailleurs de la jurisprudence de la Cour de justice que les « projets » concernés sont ceux qui modifient la réalité physique du site, ce qui ne peut donc viser le report de la désactivation d'une centrale nucléaire.

Enfin, le Conseil d'Etat français a, le 23 avril 2009, refusé d'appliquer la Convention d'Aarhus dans un recours visant la centrale nucléaire de Flamanville, en l'absence d'effet direct de cette Convention.

A.16. La partie intervenante réfute, comme à l'égard du premier moyen, toute violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Quant à la Convention d'Aarhus et la directive 2011/92/UE, la jurisprudence constante de la Cour de justice précise à cet égard que les « projets » soumis à autorisation englobent les seuls actes altérant la réalité physique de l'établissement ou du site d'implantation concernés. Or, la loi attaquée ne s'identifie ni à une autorisation de création et d'exploitation, ni à une autorisation de modification d'une centrale nucléaire, de sorte que le moyen procède d'une lecture erronée dans le chef des parties requérantes.

A.17.1. Comme à l'égard du premier moyen, les parties requérantes réfutent l'analyse de la portée de la loi attaquée.

A leur estime, il ressort des diverses lois intervenues en la matière que, depuis 2003, ce qui importait véritablement, c'est la durée de vie des centrales, et ce pour des raisons de viabilité énergétique et de sécurité, certaines centrales devant s'arrêter en 2015, d'autres en 2025. La loi attaquée complique dès lors le scénario de sortie du nucléaire, puisqu'elle remplace une sortie « progressive » par une sortie « brutale » en 2025.

A.17.2. Les parties requérantes répondent également que, dans le cadre de la Convention d'Aarhus, c'est la notion d'« activités » énumérées à l'annexe qui importe, et cette annexe vise les « centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs ». Dès lors que la prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire revient à mettre à jour les conditions d'exercice de ces activités visées par la Convention, cette mesure est visée par les obligations d'études d'incidences et de consultation du public, comme la section de législation du Conseil d'Etat l'avait d'ailleurs souligné dans son avis sur un amendement, non adopté, qui prévoyait une prolongation de Doel 2 jusqu'au 31 mars 2016.

Par ailleurs, il importe peu que la Convention d'Aarhus n'ait pas d'effet direct, puisqu'elle est invoquée dans un contentieux objectif, conjointement avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution. En outre, l'article 6 de la Convention est rédigé de manière telle qu'il peut avoir effet direct, ce que confirme le Conseil d'Etat.

A.17.3. Les parties requérantes répondent que les centrales nucléaires sont considérées comme un « projet » auquel s'appliquent les obligations prévues par les articles 5 à 10 de la directive 2011/92/UE et que la loi attaquée est l'« autorisation » du projet de prolongation de la durée de vie des centrales, qui doit être considéré comme une modification ou une extension d'un projet visé par la directive. La Cour de justice a par ailleurs considéré, dans l'arrêt *Mellor* du 30 avril 2009, qu'une décision par laquelle l'autorité nationale compétente estime qu'un projet n'exige pas une évaluation des incidences sur l'environnement doit être accompagnée de tous les éléments permettant de contrôler qu'elle est fondée sur une vérification adéquate, effectuée conformément aux exigences de la directive. Or, en l'espèce, cette décision n'existe pas, les travaux préparatoires de la loi attaquée révélant au contraire que la prolongation de la durée de vie des centrales est

susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et va entraîner non seulement une augmentation de 25 % des déchets nucléaires, mais aussi des travaux de sécurisation pour un montant de 700 millions d'euros, ce qui démontre que la directive 2011/92/UE s'applique bien à la loi attaquée, qui va affecter la réalité physique du site. Enfin, même si la loi attaquée doit s'accompagner de mesures d'exécution, il faut considérer qu'elle constitue la première étape d'une procédure d'autorisation en plusieurs étapes, relevant d'instances distinctes.

En ce qui concerne la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, les parties requérantes répondent de la même manière qu'à l'égard du premier moyen.

A.18. La partie intervenante réplique que tant la Convention d'Aarhus que la directive 2011/92/UE visent les seules activités qui requièrent une autorisation, soit un projet impliquant une modification physique d'un site concerné; dès lors que la loi attaquée n'est pas une autorisation de création ou d'exploitation ni une autorisation de modification d'une centrale nucléaire - ce qui est confirmé tant par le fait que les centrales de Doel 1 et Doel 2 restent soumises à l'arrêté royal de 1974 et aux décisions de l'AFCN que par les arrêts précités du Conseil d'Etat du 16 juin 2016 -, la Convention d'Aarhus et la directive précitée ne s'y appliquent pas.

A.19. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres constate que, même si la section de législation du Conseil d'Etat a adopté des positions fluctuantes quant à l'application de la Convention d'Aarhus et de la directive 2011/92/UE, elle affirme clairement, dans son dernier avis sur la loi de 2015, que les obligations de réalisation d'une étude d'incidences ou de consultation du public ne semblent pas à première vue applicables à la loi attaquée.

Il constate par ailleurs que la Commission européenne, gardienne du respect du droit de l'Union européenne, n'a jamais fait grief à l'Etat fédéral d'avoir méconnu les obligations de la Convention d'Aarhus ou de la directive 2011/92/UE.

Troisième moyen

A.20. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et avec les articles 3 et 4 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

En vue de la conservation de la biodiversité, la directive 92/43/CEE prévoit la constitution d'un réseau écologique de zones spéciales de conservation, dénommé Natura 2000; l'article 6, § 3, de la directive 92/43/CEE prévoit que tout plan ou projet susceptible d'affecter ce site de manière significative - interprété de manière large, comme cela résulte de l'arrêt de la Cour de justice du 7 septembre 2004 (aff. C-127/02) - doit faire l'objet d'une évaluation d'incidences comportant une phase de « triage » ou de « screening », puis la réalisation d'une « évaluation appropriée ». La décision de prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2, situées à proximité de zones spéciales de conservation et de zones de protection spéciale, est dès lors visée par cette obligation, ce qui a d'ailleurs été relevé par la section de législation du Conseil d'Etat.

En l'absence d'une procédure d'évaluation appropriée, ou à tout le moins de l'examen de la soumission aux exigences de l'article 6, § 3, de la directive 92/43/CEE, les tiers concernés par la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires sont dès lors discriminés, sans motif impérieux, par rapport aux autres citoyens dont le droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution est respecté.

A.21. Le Conseil des ministres développe *mutatis mutandis*, à l'égard du troisième moyen, la même argumentation qu'en ce qui concerne le premier moyen : dès lors que la loi attaquée ne constitue pas un « permis » autorisant une activité ou un projet au sens de la directive 92/43/CEE, elle ne doit pas faire l'objet d'une étude d'incidences. La section de législation du Conseil d'Etat a d'ailleurs estimé que les obligations prévues par cette directive ne semblaient pas, à première vue, être applicables à une simple prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires.

Par ailleurs, à supposer que la directive soit applicable en l'espèce, *quod non*, l'article 6, § 4, de la directive prévoit une exception à l'obligation de réaliser une évaluation appropriée pour des raisons impérieuses d'intérêt général, la Cour de justice acceptant que des motifs de sécurité publique puissent justifier des atteintes à un habitat naturel lorsque l'exploitation a obtenu une autorisation avant l'adoption de la directive; en l'espèce, l'autorisation d'exploitation des centrales de Doel a été obtenue en 1974 et la sécurité de l'approvisionnement énergétique constitue un motif légitime de sécurité publique autorisant à déroger à l'obligation de réaliser une évaluation appropriée.

A.22. La partie intervenante réfute, comme à l'égard du premier moyen, toute violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution. Quant à la directive 92/43/CEE, elle ne vise que les projets soumis à autorisation, dont ne relève pas la loi attaquée, de sorte que le moyen procède d'une lecture erronée des parties requérantes.

A.23.1. Les parties requérantes répondent que l'article 6 de la directive 92/43/CEE développe trois axes de mesures : des mesures positives de conservation, des mesures préventives pour éviter la détérioration des habitats et une disposition de sauvegarde en ce qui concerne les plans et projets susceptibles d'avoir des effets significatifs sur un site Natura 2000. Le régime d'évaluation appropriée de l'article 6, § 3, de la directive s'applique non seulement aux zones spéciales de conservation mais aussi aux zones de protection spéciale des directives 79/409/CEE et 2009/147/CE.

La directive 92/43/CEE est très large, ne visant pas seulement les permis ou les travaux modifiant la réalité physique d'un site, mais aussi bien les plans que les projets, sans énumération exhaustive. Par ailleurs, la directive 92/43/CEE n'exclut pas les directives 2011/92/UE ou 2001/42/CE : en présence d'un projet au sens de la directive 2011/92/UE, on est, *a fortiori*, en présence d'un projet au sens de la directive 92/43/CEE. Même si l'autorisation a été délivrée avant l'adoption de la directive habitats, dès lors qu'on est en présence de la révision de ce projet, la directive s'applique à nouveau et impose une étude approfondie des risques encourus.

Il en résulte qu'une autorité doit, avant de donner son accord sur pareil plan, vérifier s'il ne porte pas atteinte à l'intégrité d'un site protégé (screening), puis réaliser l'évaluation appropriée et ce n'est que lorsque celle-ci est réalisée que la directive admet des raisons impérieuses d'intérêt général, lorsqu'aucune alternative n'est possible, ce qui a été confirmé par la Cour de justice dans l'arrêt *Solvay e.a.* du 16 février 2012.

A.23.2. Les parties requérantes estiment qu'assurer la sécurité d'approvisionnement énergétique ne permet pas de porter atteinte à la sécurité publique et à la santé publique, et ce d'autant plus que les sociétés contemporaines recherchent des alternatives au nucléaire, viables et durables, qu'il appartient à l'Etat de rechercher en évitant la paralysie du pays. En l'espèce, il semble que le Gouvernement a choisi l'option la plus confortable plutôt que celle de mettre en œuvre des alternatives au nucléaire. Les parties requérantes constatent que les études évoquées par la partie adverse ne permettent pas d'établir un risque de black-out à court terme, le risque évoqué en janvier 2015 n'ayant par ailleurs jamais été critique. Quant aux risques liés aux baisses des importations des pays voisins, ils ne sont pas imminents et laissent un délai permettant d'investir dans d'autres solutions.

En ce qui concerne la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, les parties requérantes répondent de la même manière qu'à l'égard du premier moyen.

A.24. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres constate que, même si la section de législation du Conseil d'Etat a adopté des positions fluctuantes quant à l'application de la directive 92/43/CEE, elle affirme clairement, dans son dernier avis sur la loi de 2015, que les obligations de réalisation d'une étude d'incidences ou de consultation du public ne semblent pas à première vue applicables à la loi attaquée.

Il constate par ailleurs que la Commission européenne, gardienne du respect du droit de l'Union européenne, n'a jamais fait grief à l'Etat fédéral d'avoir méconnu les obligations de la directive 92/43/CEE.

Quant au maintien des effets

A.25.1. La partie intervenante sollicite, à titre très subsidiaire, un maintien des effets de la loi attaquée. Elle estime qu'une balance des intérêts s'impose dès lors que l'éventuelle annulation de la loi attaquée, sans en tempérer les effets, créerait un risque de black-out, alors que le maintien des effets d'une disposition annulée pour la durée nécessaire à la réalisation de l'étude d'incidences et la consultation du public n'entraînerait aucun risque pour la population et l'environnement.

La sortie progressive du nucléaire engendre en effet, depuis ses prémisses, un risque de black-out à défaut d'alternatives réelles; plusieurs parlementaires avaient d'ailleurs fait part de leurs craintes à ce sujet, dès 2003, et c'est ce qui a justifié de prévoir, dès 2003, la possibilité d'adapter le calendrier de la sortie progressive du nucléaire. Ces craintes ont d'ailleurs été confirmées par des études objectives en 2009 et 2011, et renforcées en 2014-2015 : la loi attaquée s'inscrit donc dans le double contexte d'un risque d'insécurité d'approvisionnement à très court terme, d'une part, et d'un risque de dépendance énergétique croissante à plus long terme, d'autre part, ce qui est explicité dans l'accord de Gouvernement du 10 octobre 2014.

Si la Cour annulait la loi sans en maintenir les effets, le black-out risquerait de se réaliser et les conséquences seraient très importantes au moindre hiver un peu rigoureux. Une annulation immédiate emporterait une interdiction immédiate de production d'électricité par les centrales de Doel 1 et Doel 2, ce qui représenterait une perte de 2 centrales sur 7, soit 14,6 % de la production globale du parc nucléaire belge, la pénurie d'électricité s'aggravant en outre si une autre centrale devait temporairement s'arrêter, comme ce fut le cas pour Doel 3 et Tihange 2. Or, le Bureau fédéral du Plan a estimé en mars 2014 que le coût d'un black-out à un moment où toutes les entreprises sont en activité causerait un préjudice économique total de 120 millions d'euros par heure, et toucherait le plus les régions d'Anvers et de Bruxelles-Capitale. La sécurité d'approvisionnement en électricité est une condition indispensable au maintien de la dignité humaine, qui serait mise à mal en cas de black-out. Le risque de black-out et les conséquences économiques et sociales excessivement importantes liées à ce risque doivent « amener la Cour à maintenir dans [un] délai minimal les effets de la loi » attaquée.

A.25.2. Un maintien des effets n'emporterait, par ailleurs, aucun risque pour la population et l'environnement dès lors que, d'une part, le report de la désactivation des centrales de Doel 1 et Doel 2 s'inscrit dans le projet LTO, soumis à l'arrêté royal du 30 novembre 2011 qui renforce la sécurité des centrales nucléaires du pays, et que, d'autre part, l'arrêté royal du 27 septembre 2015 a complété les conditions d'autorisation d'exploitation de Doel 1 et Doel 2 par des mesures de sécurité accrues pour les deux réacteurs. En outre, l'AFCN a confirmé que le programme LTO de Doel n'avait pas d'incidences significatives sur l'environnement et le Conseil d'Etat a confirmé, dans les arrêts de juin 2016, l'absence de risque indéniable lié au report de la désactivation des centrales de Doel 1 et Doel 2.

Enfin, les parties requérantes n'ont pas introduit de demande de suspension de la loi attaquée et n'ont pas introduit de recours devant le Conseil d'Etat contre les actes administratifs permettant la prolongation de l'exploitation des centrales de Doel 1 et Doel 2, ce qui confirme l'absence de risque lié au maintien des effets de la loi attaquée. Quant à l'augmentation des déchets radioactifs, invoquée par les parties requérantes, elle reste limitée puisqu'elle ne concerne que les déchets d'exploitation et le combustible, et non les déchets de démantèlement, ce qui représente approximativement 4,17 % du total des déchets opérationnels et 5,5 % du combustible.

La partie intervenante estime que la réalisation d'une étude d'incidences, la passation d'un marché public y relative, la désignation du chargé d'étude, la réalisation de cette étude puis la consultation du public, avant de la soumettre au parlement en vue d'adopter une loi se substituant à la loi attaquée, prendront à n'en pas douter trois années; elle sollicite dès lors, si la Cour devait annuler la loi attaquée, qu'elle en maintienne les effets pendant une durée de trois années.

– B –

B.1.1. Le recours en annulation est dirigé contre la loi du 28 juin 2015 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique » (ci-après : la loi du 28 juin 2015), qui dispose :

« Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2. A l'article 4 de la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, remplacé par la loi du 18 décembre 2013, les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 1er est remplacé par ce qui suit :

‘ § 1er. La centrale nucléaire Doel 1 peut à nouveau produire de l'électricité à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 28 juin 2015 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique. Elle est désactivée et ne peut plus produire de l'électricité à partir du 15 février 2025. Les autres centrales nucléaires destinées à la production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, sont désactivées aux dates suivantes et ne peuvent plus produire d'électricité à partir de ces dates :

- Doel 3 : 1er octobre 2022;
- Tihange 2 : 1er février 2023;
- Doel 4 : 1er juillet 2025;
- Tihange 3 : 1er septembre 2025;
- Tihange 1 : 1er octobre 2025;
- Doel 2 : 1er décembre 2025 ’.

2° l'article est complété par un paragraphe 3, rédigé comme suit :

‘ § 3. Le Roi avance, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la date visée au § 1er pour les centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 au 31 mars 2016, si la convention visée à l'article 4/2, § 3, n'est pas conclue au plus tard pour le 30 novembre 2015 ’.

Art. 3. Dans le chapitre 2 de la même loi, modifié par la loi du 18 décembre 2013, il est inséré un article 4/2 rédigé comme suit :

‘ Art. 4/2. § 1er. Le propriétaire des centrales nucléaires Doel 1 et Doel 2 verse à l’Etat fédéral, jusqu’au 15 février 2025 pour Doel 1 et jusqu’au 1er décembre 2025 pour Doel 2, une redevance annuelle en contrepartie de la prolongation de la durée de permission de production industrielle d’électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires.

§ 2. La redevance, visée au § 1er, exclut toutes autres charges en faveur de l’Etat fédéral (à l’exception des impôts d’application générale) qui seraient liées à la propriété ou à l’exploitation des centrales nucléaires Doel 1 et Doel 2, aux revenus, à la production ou à la capacité de production ou à l’utilisation par celles-ci de combustible nucléaire.

§ 3. L’Etat fédéral conclut une convention avec le propriétaire des centrales nucléaires Doel 1 et Doel 2 notamment en vue de :

- 1° préciser les modalités de calcul de la redevance visée au paragraphe 1er;
- 2° régler l’indemnisation de chacune des parties en cas de non-respect de leurs engagements contractuels ’.

Art. 4. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge* ».

B.1.2. Publiée au *Moniteur belge* le 6 juillet 2015, la loi du 28 juin 2015 est, conformément à son article 4, entrée en vigueur le 6 juillet 2015.

B.2.1. Le recours en annulation est introduit par deux associations dont l’objet social est la protection de l’environnement et du cadre de vie.

La SA « Electrabel » a introduit un mémoire en intervention en sa qualité de propriétaire et d’exploitante des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2.

B.2.2. Les parties requérantes attaquent la loi du 28 juin 2015 en ce qu’elle prolonge de dix ans l’exploitation et l’activité de production industrielle d’électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2, sans aucune procédure d’évaluation de l’impact sur l’environnement permettant la participation du public.

Quant à la loi attaquée et son contexte

B.3. La compréhension de la portée de la loi du 28 juin 2015 nécessite de rappeler, d’une part, les modifications successives de la loi du 31 janvier 2003 « sur la sortie progressive de

l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité » (ci-après : la loi du 31 janvier 2003) et, d'autre part, la réglementation des autorisations de production industrielle d'électricité, tant générale que spécifique aux centrales de Doel 1 et Doel 2.

En ce qui concerne la loi du 31 janvier 2003 et ses modifications successives

a) La loi du 31 janvier 2003

B.4.1. Il y a en Belgique sept centrales nucléaires : quatre sont situées sur le territoire de la Région flamande à Doel (Doel 1, Doel 2, Doel 3 et Doel 4), et trois sont situées sur le territoire de la Région wallonne à Tihange (Tihange 1, Tihange 2 et Tihange 3), le parc nucléaire belge ayant été mis en service entre le 15 février 1975 et le 1er septembre 1985.

B.4.2. La loi du 31 janvier 2003 établissait, comme son intitulé l'indique, un calendrier de sortie progressive de l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, en posant deux principes « intimement liés » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1910/001, p. 5) : d'une part, l'interdiction de construire ou de mettre en exploitation une nouvelle centrale nucléaire en Belgique (article 3) et, d'autre part, un calendrier de sortie progressive du nucléaire par la désactivation des centrales nucléaires et la fin de leur production industrielle d'électricité quarante ans après leur mise en service industrielle (article 4, combiné avec l'article 2, 1°).

L'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 31 janvier 2003 expliquait :

« Tout d'abord, il est prévu à l'article 4 du présent projet que les autorisations individuelles d'exploitation et de production industrielle d'électricité des centrales nucléaires, octroyées par le Roi pour une durée indéterminée sur base d'une des dispositions visées à cet article, sont limitées dans le temps afin de faire coïncider le terme de chaque autorisation individuelle avec le principe de désactivation de la centrale nucléaire concernée, à savoir quarante ans après sa mise en service industrielle. Une fois la durée de quarante ans après la date de signature royale de l'autorisation individuelle atteinte, l'installation concernée ne

pourra donc plus produire d'électricité de manière industrielle à partir de la fission de combustibles nucléaires » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1910/001, p. 11).

Telle qu'elle était conçue en 2003, la sortie du nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité s'effectuerait de manière progressive, les réacteurs étant progressivement désactivés entre le 15 février 2015 et le 1er septembre 2025, en fonction de leur date respective de mise en service, le 1er septembre 2025 constituant dès lors la date de sortie définitive du nucléaire : « La centrale nucléaire la plus ancienne (Doel 1) sera donc désactivée à partir de 2015 et ainsi de suite pour les autres centrales, de telle sorte qu'en 2025, plus aucune centrale nucléaire ne sera en activité en Belgique » (*Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, n° 2-1376/003, p. 3). Le choix de la sortie progressive du nucléaire a été posé par le législateur en 2003 alors même que les centrales nucléaires fournissaient 57 p.c. de l'électricité totale du pays (*ibid.*, p. 48).

B.4.3. Dans sa version originale, l'article 4 de la loi du 31 janvier 2003 disposait :

« § 1er. Les centrales nucléaires destinées à la production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, sont désactivées quarante ans après la date de leur mise en service industrielle et ne peuvent plus produire d'électricité dès cet instant.

§ 2. Toutes les autorisations individuelles d'exploitation et de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, délivrées pour une période sans limitation de durée par le Roi :

a) en vertu de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultants des radiations ionisantes ainsi que sur base de l'article 5 de l'arrêté royal du 28 février 1963 portant Règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes et qui restent d'application en vertu de l'article 52 de la loi du 15 avril 1994;

b) sur base de l'article 16 de la loi du 15 avril 1994, ainsi qu'en vertu des articles 5 et 6 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants;

prennent fin quarante ans après la date de la mise en service industrielle de l'installation de production concernée ».

L'article 2, 1°, de la même loi définissait la « date de mise en service industrielle » comme suit :

« date de l'accord formel entre le producteur d'électricité, les constructeurs et le bureau d'études par lequel la phase de projet est finalisée et la phase de production commence, à savoir pour les centrales nucléaires existantes :

- Doel 1 : le 15 février 1975
- Doel 2 : le 1er décembre 1975
- Doel 3 : le 1er octobre 1982
- Doel 4 : le 1er juillet 1985
- Tihange 1 : le 1er octobre 1975
- Tihange 2 : le 1er février 1983
- Tihange 3 : le 1er septembre 1985 ».

B.4.4. Dans ce régime initial de désactivation des centrales nucléaires, il était prévu que toutes les autorisations individuelles d'exploitation et de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires prendraient fin quarante ans après la mise en service industrielle de la centrale (article 4, § 2) : la loi du 31 janvier 2003 prévoyait donc une limitation temporelle de la validité des autorisations individuelles d'exploitation et de production industrielle d'électricité, initialement octroyées pour une période illimitée.

B.4.5. L'article 9 de la loi du 31 janvier 2003 prévoyait toutefois une possibilité pour le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, de prendre des mesures nécessaires en cas de menace pour la sécurité de l'approvisionnement du pays :

« En cas de menace pour la sécurité d'approvisionnement en matière d'électricité, le Roi peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, après avis de la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz, prendre les mesures nécessaires, sans préjudice des articles 3 à 7 de cette loi, sauf en cas de force majeure. Cet avis portera notamment sur l'incidence de l'évolution des prix de production sur la sécurité d'approvisionnement ».

Il résulte de cette disposition que les mesures nécessaires adoptées par le pouvoir exécutif en cas de menace pour la sécurité d'approvisionnement en matière d'électricité ne pouvaient

en principe pas déroger au calendrier de la sortie progressive du nucléaire, dont le calendrier des désactivations prévues, sauf en cas de force majeure.

b) La loi du 18 décembre 2013

B.5.1. La loi 18 décembre 2013 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité et modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales » (ci-après : la loi du 18 décembre 2013) a modifié la loi du 31 janvier 2003, afin de reporter de dix ans la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité de la centrale nucléaire de Tihange 1, et ce vu « les risques pour la sécurité d'approvisionnement du pays » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3087/001, pp. 5-6).

L'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 18 décembre 2013 explique que la durée de vie du réacteur de Tihange 1 « doit être prolongée pour une période suffisamment longue (10 ans) pour permettre la bonne réalisation de l'ensemble des investissements nécessaires au fonctionnement, dans des conditions optimales de production, de sûreté et de sécurité, du réacteur, et ce jusqu'à sa désactivation » (*ibid.*, p. 6).

En contrepartie du report de cette désactivation, les propriétaires de la centrale de Tihange 1 sont tenus de verser à l'Etat belge une redevance annuelle fixée dans l'article 4/1 de la loi du 31 janvier 2003, inséré par l'article 4 de la loi du 18 décembre 2013.

B.5.2. Tel qu'il a été remplacé par l'article 3 de la loi du 18 décembre 2013, et avant sa modification par la loi du 28 juin 2015, l'article 4 de la loi du 31 janvier 2003, disposait :

« § 1er. Les centrales nucléaires destinées à la production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, sont désactivées aux dates suivantes et ne peuvent plus produire d'électricité dès cet instant :

- Doel 1 : 15 février 2015;
- Doel 2 : 1er décembre 2015;
- Doel 3 : 1er octobre 2022;
- Tihange 2 : 1er février 2023;
- Doel 4 : 1er juillet 2025;
- Tihange 3 : 1er septembre 2025;
- Tihange 1 : 1er octobre 2025.

§ 2. Dans les autorisations individuelles d'exploitation et de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, délivrées pour une période sans limitation de durée par le Roi,

a) en vertu de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultants des radiations ionisantes ainsi que sur base de l'article 5 de l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes et qui restent d'application en vertu de l'article 52 de la loi du 15 avril 1994;

b) sur base de l'article 16 de la loi du 15 avril 1994, ainsi qu'en vertu des articles 5 et 6 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants;

les dispositions relatives à la permission de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires prennent fin à la date mentionnée au paragraphe 1er. Les autres dispositions restent intégralement d'application jusqu'à ce qu'elles soient adaptées en vertu de la loi du 15 avril 1994 ou de ses arrêtés d'exécution ».

B.5.3.1. Il ressort de l'article 4, § 1er, de la loi du 31 janvier 2003, tel qu'il a été modifié par la loi du 18 décembre 2013, que la date de la désactivation des centrales nucléaires et de la fin de leur production industrielle d'électricité coïncide toujours avec la date initiale de quarante ans après la mise en service industrielle des centrales concernées, à l'exception toutefois de la centrale de Tihange 1, qui a été, à partir du 1er janvier 2014, date de l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 2013, autorisée à continuer ses activités de production industrielle d'électricité jusqu'à la date de cinquante ans après sa mise en service industrielle.

La sortie progressive du nucléaire était dès lors appelée à s'effectuer entre le 15 février 2015 et le 1er octobre 2025, la date de sortie définitive du nucléaire étant, par rapport au scénario initial de la loi du 31 janvier 2003, reportée du 1er septembre 2025 au 1er octobre 2025.

La loi du 18 décembre 2013 confirme donc, à la seule exception de la centrale de Tihange 1, le calendrier établi en 2003 :

« Les textes à l'examen confirment le calendrier de 2003 et la sortie du nucléaire d'ici 2025 ainsi que la fermeture de toute centrale âgée de 40 ans et notamment celle de Doel 1 et 2 en 2015. Une seule exception est prévue : la prolongation de la durée de vie de dix ans, de 2015 à 2025, de Tihange 1, afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3087/004, p. 5; voy. aussi *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3087/001, p. 6).

B.5.3.2. Si, en ce qui concerne le report de la désactivation de la centrale de Tihange 1, la section de législation du Conseil d'Etat avait indiqué, comme formalité préalable, qu'il fallait procéder à l'examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidences sur le développement durable au sens de l'article 19/1 de la loi du 5 mai 1997 « relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable », et, le cas échéant, de réaliser ladite évaluation visée à l'article 19/2 de la même loi – abrogée depuis lors et remplacée par l'analyse d'impact au sens de la loi du 15 décembre 2013 « portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative » – (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3087/001, pp. 12-13 et pp. 16-17), la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas soulevé la nécessité d'autres évaluations d'incidences, notamment découlant de conventions internationales ou du respect du droit de l'Union européenne.

A un parlementaire qui s'interrogeait sur l'évaluation d'incidences sur le développement durable, le secrétaire d'Etat a répondu que cette évaluation a entre-temps été réalisée et que « les documents en question ont été mis à la disposition des membres de la Commission » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3087/004, p. 12).

B.5.4. Par ailleurs, l'article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003, tel qu'il a été remplacé par la loi du 18 décembre 2013, prévoit désormais que, dans les autorisations individuelles d'exploitation et de production industrielle d'électricité, seules les dispositions relatives à la

permission de production industrielle d'électricité prennent fin à la date de désactivation prévue par l'article 4, § 1er, de la même loi, les autres dispositions - dont celles relatives à l'autorisation d'exploitation - restant d'application jusqu'à ce qu'elles soient adaptées.

Les travaux préparatoires expliquent à ce sujet :

« De la sorte, l'autorisation d'exploitation des centrales est prorogée au-delà de la période de quarante ans initialement retenue pour la durée de vie des centrales nucléaires et ce, jusqu'à leur date de désactivation » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3087/001, p. 6).

La modification de l'article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003 tend dès lors à « clarifier la loi » :

« La loi du 31 janvier 2003 a pour objet d'interdire la production d'électricité et de mettre fin aux autorisations d'exploitation et de production industrielle d'électricité. Cette interdiction doit être comprise dans un sens purement économique. Du point de vue de la protection contre les dangers des rayonnements ionisants, les conditions d'autorisation en rapport avec l'exploitation technique ou la sûreté ne peuvent s'éteindre le jour de l'arrêt de la production d'électricité » (*ibid.*, p. 8; voy. aussi *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2367/3, p. 2).

La loi du 18 décembre 2013 confirme ainsi que le scénario mis en place dans la loi du 31 janvier 2003 ne concerne que la production industrielle d'électricité, la durée de vie d'une centrale nucléaire couvrant, en outre, une période de refroidissement ou de « stand-by » après l'arrêt définitif et une période de déclassement pour démanteler le réacteur et les structures.

B.5.5. Enfin, l'article 5 de la loi du 18 décembre 2013 a abrogé l'article 9 de la loi du 31 janvier 2003, contenant la délégation au Roi Lui permettant de prendre les « mesures nécessaires » en cas de menace pour la sécurité d'approvisionnement en matière d'électricité.

L'exposé des motifs indique que la suppression de la possibilité de déroger au calendrier de sortie du nucléaire par arrêté royal « atteste de la volonté ferme du gouvernement de sortir du nucléaire et de clarifier le calendrier de désactivation des unités de production »

(*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3087/001, p. 6; voy. aussi *ibid.*, p. 3, et *Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2367/3, p. 2).

c) La loi du 28 juin 2015

B.6.1. Conformément à l'article 4, § 1er, de la loi du 31 janvier 2003, tel qu'il a été remplacé par la loi du 18 décembre 2013, la centrale de Doel 1 ne pouvait plus produire de l'électricité à partir du 15 février 2015. Dans les autorisations individuelles d'exploitation et de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, les dispositions relatives à la permission de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires ont en effet pris fin à la date mentionnée au paragraphe 1er, soit le 15 février 2015 pour Doel 1 (article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003, tel qu'il a été modifié par la loi du 18 décembre 2013). L'article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003 n'a toutefois pas pour conséquence de mettre fin à l'autorisation d'exploitation en tant que telle.

Par courrier recommandé daté du 13 février 2015, Electrabel a adressé une notification à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN) quant à la désactivation de Doel 1 et son arrêt de production d'électricité en date du 15 février 2015 à minuit; ce courrier prévoyait toutefois que la notification serait nulle et non avenue « si et dès le moment où une loi de prolongation décennale concernant Doel 1 entrera en vigueur et pour autant que les conditions y relatives soient acceptées par Electrabel » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/003, p. 357).

B.6.2.1. La loi du 28 juin 2015, attaquée, en vigueur le 6 juillet 2015, modifie la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales de Doel 1 et Doel 2, « aux fins de contribuer à la sécurité d'approvisionnement électrique en Belgique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/001, p. 4; voy. aussi *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/003, pp. 5-6).

L'exposé des motifs du projet de loi devenu la loi du 28 juin 2015 explique comme suit les risques pour la sécurité d'approvisionnement du pays :

« Cette situation potentiellement problématique en matière de sécurité d'approvisionnement a déjà été mise en exergue dans l'Exposé des motifs du projet de loi au 24 octobre 2013 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité et modifiant la loi du 11 avril 2003 sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales (*Doc. parl.*, 53-3087/001). Elle reste d'actualité. Elle est, par ailleurs, mise en évidence dans plusieurs études par la Direction générale Energie du SPF Economie et tout récemment dans son étude sur les perspectives d'approvisionnement à l'horizon 2030 (*cf.* http://economie.fgov.be/fr/modules/publications/analyses_etudes/etude_perspectives_approvisionnement_electricite_horizon_2030_-_projet.jsp).

Le risque que ferait courir, pour la sécurité d'approvisionnement en Belgique, la fermeture de réacteurs nucléaires en 2015 (Doel 1, Doel 2) a aussi été confirmé dans l'étude du Groupe GEMIX de septembre 2009 ' Quel mix énergétique idéal pour la Belgique aux horizons 2020 et 2030 ' (http://economie.fgov.be/fr/binaries/gemix1_fr_tcm326-201964.pdf).

Selon cette étude (voir spécialement les pages 4 et 5), la fermeture en 2015 des trois centrales nucléaires Tihange 1, Doel 1 et Doel 2 ferait courir un risque de sécurité d'approvisionnement. En conséquence, elle recommande notamment de prolonger de 10 ans les trois réacteurs Doel 1, Doel 2 et Tihange 1.

Par ailleurs, le Bureau fédéral du Plan a fait l'analyse quantitative des coûts d'un black-out sur l'économie belge dans son rapport de mars 2014. Le Bureau estime ainsi le préjudice socio-économique d'une panne d'électricité d'une heure à environ 120 millions d'euros en cas de coupure, en semaine, à un moment où toutes les entreprises sont actives (voir l'Etude ' Belgische black-outs berekend – Een kwantitatieve evaluatie van stroompannes in België ' du Bureau Fédéral du Plan publiée en mars 2014 (http://www.plan.be/admin/uploaded/201403170843050.WP_1403.pdf)).

Considérant les grandes incertitudes liées au redémarrage des unités Doel 3 et Tihange 2, la fermeture annoncée de centrales thermiques en 2015 et dans les années qui suivront et le fait que l'intégration des capacités étrangères, au réseau belge n'est pas possible à court terme, le Gouvernement a décidé le 18 décembre 2014 de :

1. prolonger immédiatement les unités de Doel 1 et de Doel 2 pour une période de dix (10) ans sans que la durée d'exploitation de ces réacteurs ne puisse dépasser 2025. L'accord de l'Agence Fédérale de Contrôle Nucléaire (ci-après, " AFCN "), qui fixera les conditions relatives à la sûreté et à la sécurité, sera un préalable indispensable avant que la prolongation de ces unités ne soit effective;

2. veiller à encourager des conditions de concurrence effective en matière de production d'énergie sur le territoire belge et dans ce cadre, d'encourager l'exploitant à examiner les possibilités d'investissements de tiers dans la détention et la mise aux normes des unités Doel 1 et Doel 2;

[...]

Afin d'exécuter cet accord, certaines décisions doivent être prises sans attendre pour tenir compte notamment de contraintes techniques et réglementaires. [...]

[...]

Vu les risques pour la sécurité d'approvisionnement du pays, la durée de vie des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 doit être prolongée de 10 ans, donc jusqu'en 2025, moyennant le respect des prescriptions en matière de réévaluation décennale de sûreté couvrant notamment les aspects spécifiques du 'LTO' (*Long Term Operation*), la réadaptation du plan d'action relatif aux tests de résistance, et les approbations nécessaires de l'Agence Fédérale de Contrôle Nucléaire.

[...]

Les modalités de cette prolongation seront ainsi déterminées suffisamment à temps afin de permettre aux unités concernées d'être disponibles pour la période hivernale 2015-2016 et de subvenir de la sorte à la sécurité d'approvisionnement du pays.

L'étude sur les perspectives d'approvisionnement à l'horizon 2030 analyse la sécurité d'approvisionnement dans le cas d'une prolongation de la durée d'exploitation des unités nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 et la fermeture de Doel 3 et Tihange 2. Ce scénario, dénommé Nuc-2000, a, comme les autres, fait l'objet d'une analyse sur les incidences environnementales (Evaluation environnementale stratégique sur les perspectives d'approvisionnement en électricité à l'horizon 2030, addendum, pages 29 et 30). L'étude conclut à l'absence d'incidence nouvelle sur l'environnement et la santé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/001, pp. 4-8).

B.6.2.2. Outre les rapports et études mentionnés ci-dessus, de nombreuses personnes ont été entendues dans le cadre d'auditions organisées lors de l'examen du projet de loi (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/003, pp. 3-4 et pp. 129-358).

Lors de son audition, le directeur de l'AFCN a indiqué :

« La centrale nucléaire de Doel 1 est arrêtée depuis le 15 février 2015. La reprise de l'exploitation ne pourra avoir lieu qu'à certaines conditions. L'une d'entre elles est la modification de la loi. Une autre est que la centrale doit disposer de combustible. L'exploitant a en effet rompu les contrats d'approvisionnement en vue de la fermeture. Une troisième condition dépend de l'Agence, qui donnera ou non son accord à une reprise de l'exploitation » (*ibid.*, p. 133).

Les représentants d'Elia, qui gère la réserve stratégique d'électricité, ont insisté sur la sécurité d'approvisionnement du pays :

« A ce titre, les 800 MW de capacité de production que représentent les centrales de Doel 1 et de Doel 2 constituent un élément essentiel à prendre en considération » (*ibid.*, p. 150).

Quant à l'experte du Bureau fédéral du Plan, elle a analysé l'impact économique d'une panne de courant pendant une heure en Belgique :

« Le pic des dommages se situe donc entre 8h et 16h : les conséquences économiques peuvent être évaluées entre ces deux moments à 120 millions d'euros après une panne d'une durée d'une heure » (*ibid.*, p. 164).

Enfin, le directeur de l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF) a évalué l'impact de la prolongation de Doel 1 et Doel 2 sur la quantité de déchets : la prolongation de dix ans n'a pas d'incidence sur les déchets résultant du démantèlement, mais a une incidence évaluée à 350 m³ en déchets d'exploitation, le pourcentage retenu pour le combustible usé étant évalué par l'ONDRAF à 4 p.c. (*ibid.*, pp. 190-191).

B.6.2.3. Les travaux préparatoires de la loi attaquée exposent également, en ce qui concerne la place de l'énergie nucléaire dans le pays :

« Dans le mix énergétique abordable et durable, visé par le gouvernement fédéral, l'énergie nucléaire occupe une place importante. Les centrales de Doel et de Tihange assument depuis 30 ans une bonne moitié de la production totale d'électricité en Belgique et contribuent ainsi de manière substantielle à une stabilité d'approvisionnement. L'énergie nucléaire permet en outre de limiter notre dépendance face au marché international du gaz et du pétrole, dont les prix fluctuent fortement et qui est, en outre, sensible aux conflits géopolitiques.

Mais l'énergie nucléaire revêt également d'autres atouts :

- En maintenant l'énergie nucléaire dans le mix énergétique de la Belgique, le coût de production net moyen de l'électricité restera relativement stable.

- Le recours à l'énergie nucléaire est également indispensable pour atteindre les objectifs climatiques fixés à la Belgique » (*ibid.*, p. 11).

B.6.3. Tel qu'il a été modifié par la loi du 28 juin 2015, l'article 4 de la loi du 31 janvier 2003 dispose désormais :

« § 1er. La centrale nucléaire Doel 1 peut à nouveau produire de l'électricité à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 28 juin 2015 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique. Elle est désactivée et ne peut plus produire de l'électricité à partir du 15 février 2025. Les autres centrales nucléaires destinées à la production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, sont désactivées aux dates suivantes et ne peuvent plus produire d'électricité à partir de ces dates :

- Doel 3 : 1er octobre 2022;
- Tihange 2 : 1er février 2023;
- Doel 4 : 1er juillet 2025;
- Tihange 3 : 1er septembre 2025;
- Tihange 1 : 1er octobre 2025;
- Doel 2 : 1er décembre 2025.

§ 2. Dans les autorisations individuelles d'exploitation et de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, délivrées pour une période sans limitation de durée par le Roi,

a) en vertu de la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers résultants des radiations ionisantes ainsi que sur base de l'article 5 de l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes et qui restent d'application en vertu de l'article 52 de la loi du 15 avril 1994;

b) sur base de l'article 16 de la loi du 15 avril 1994, ainsi qu'en vertu des articles 5 et 6 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants;

les dispositions relatives à la permission de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires prennent fin à la date mentionnée au paragraphe 1er. Les autres dispositions restent intégralement d'application jusqu'à ce qu'elles soient adaptées en vertu de la loi du 15 avril 1994 ou de ses arrêtés d'exécution.

§ 3. Le Roi avance, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la date visée au § 1er pour les centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 au 31 mars 2016, si la convention visée à l'article 4/2, § 3, n'est pas conclue au plus tard pour le 30 novembre 2015 ».

B.6.4. Il ressort de la formulation de l'article 4, § 1er, de la loi du 31 janvier 2003, tel qu'il a été remplacé par la loi attaquée, que la loi attaquée a modifié la sortie progressive du nucléaire, telle qu'elle est prévue dans l'article 4, § 1er, précité, sous deux aspects : d'une part, elle autorise la centrale de Doel 1 à produire « à nouveau » de l'électricité à partir de l'entrée en vigueur de la loi attaquée, soit le 6 juillet 2015, et reporte sa désactivation au 15 février 2025; d'autre part, elle reporte de dix ans la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité de la centrale de Doel 2 au 1er décembre 2025.

Conformément à la loi attaquée, la sortie « progressive » du nucléaire aura dès lors lieu entre le 1er octobre 2022 et le 1er décembre 2025. La date de sortie définitive du nucléaire, fixée au 1er septembre 2025 dans la loi du 31 janvier 2003 et reportée au 1er octobre 2025 par la loi du 18 décembre 2013, est donc reportée au 1er décembre 2025.

B.6.5. En contrepartie du report de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales de Doel 1 et Doel 2, les propriétaires des centrales concernées sont tenus de verser à l'Etat belge une redevance annuelle prévue par l'article 4/2 de la loi du 31 janvier 2003, inséré par l'article 3 de la loi du 28 juin 2015. Les règles précises de cette redevance, notamment les modalités de son calcul, doivent être déterminées par une convention avec l'Etat belge, conclue pour le 30 novembre 2015 au plus tard.

A défaut de la signature de cette convention au 30 novembre 2015, le Roi fixerait la désactivation de Doel 1 et Doel 2 au 31 mars 2016 (article 4, § 3).

Cette convention a été signée le 30 novembre 2015, de sorte que la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales de Doel 1 et Doel 2 est celle fixée dans l'article 4, § 1er, de la loi du 31 janvier 2003, tel qu'il a été remplacé par la loi du 28 juin 2015.

B.6.6. Le texte de la convention précitée du 30 novembre 2015, conclue entre l'Etat belge, Electrabel SA et Engie SA, a été annexé au « rapport de la première lecture » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1511/004, pp.95-167) concernant le projet de loi

devenu la loi du 12 juin 2016 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, en vue de la fixation de la redevance annuelle due pour la prolongation des centrales nucléaires Doel 1 et Doel 2 » (ci-après : la loi du 12 juin 2016).

Cette convention prévoit notamment, sous le contrôle de l'AFCN, la réalisation d'un plan d'investissements dit « de jouvence », conçus comme « les investissements prévus pour la prolongation de la durée d'exploitation de Doel 1 et de Doel 2 jusqu'au 14 février 2025 et 30 novembre 2025, respectivement, notamment les investissements approuvés par l'AFCN dans le cadre du Plan d'Action LTO pour le remplacement d'installations pour cause de vieillissement et pour la mise à niveau et la modernisation d'autres installations ('*design upgrade*'), les modifications à apporter en vertu de la quatrième revue périodique de sûreté et des tests de résistances effectués à la suite de l'accident de Fukushima, ainsi que les charges engendrées par l'immobilisation de ces centrales nécessaires pour la réalisation desdits investissements » (article 2, b).

Ces investissements sont estimés à un montant d'environ 700 millions d'euros (article 3 de la convention) et repris dans une liste indicative annexée à la convention comprenant 20 points.

B.6.7. A la suite de l'adoption de la loi attaquée, et sous la surveillance de l'AFCN, la centrale de Doel 1 a redémarré le 30 décembre 2015.

d) La loi du 12 juin 2016

B.7.1. La loi du 12 juin 2016 a modifié l'article 4/2 de la loi du 31 janvier 2003, inséré par la loi du 28 juin 2015, qui dispose désormais :

« § 1er. Le propriétaire des centrales nucléaires Doel 1 et Doel 2 verse à partir de l'année 2016, jusqu'en 2025 inclus à l'Etat fédéral une redevance annuelle en contrepartie de la prolongation de la durée de permission de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires.

Le montant global de la redevance annuelle est fixé à 20 millions d'euros pour les deux centrales nucléaires. Ce montant est versé au plus tard le 30 juin de chacune des années visées à l'alinéa 1er au Fonds de transition énergétique visé à l'article 4^{ter} de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité.

En cas d'arrêt définitif de l'une des centrales visées à l'alinéa 1er imposé par les autorités publiques en vertu de la loi du 15 avril 1994 pour des raisons impératives de sûreté nucléaire, ou en exécution d'une décision contraignante de toute institution européenne ou internationale compétente imposant l'arrêt définitif anticipé de Doel 1 ou de Doel 2, la redevance annuelle est réduite de manière proportionnelle à la durée d'indisponibilité de la centrale concernée pour l'année en cours. La réduction est fixée par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres. Dans ce cas, la redevance n'est plus due pour les années ultérieures.

§ 2. La redevance, visée au § 1er, exclut toutes autres charges en faveur de l'Etat fédéral (à l'exception des impôts d'application générale et des taxes annuelles en vertu de la loi du 15 avril 1994) qui seraient liées à la propriété ou à l'exploitation des centrales nucléaires Doel 1 et Doel 2, aux revenus, à la production ou à la capacité de production ou à l'utilisation par celles-ci de combustible nucléaire.

§ 3. L'Etat fédéral conclut une convention avec le propriétaire des centrales nucléaires Doel 1 et Doel 2 notamment en vue de :

1° préciser les modalités de paiement de la redevance visée au paragraphe 1er;

2° régler l'indemnisation des parties en cas de non-respect des dispositions de la convention, en cas d'arrêt temporaire ou définitif anticipé de Doel 1 ou de Doel 2, ou en cas d'actes unilatéraux d'une partie contractante et, en ce qui concerne exclusivement l'Etat fédéral, d'actes unilatéraux dans le respect de ses compétences, qui auraient pour effet de modifier les paramètres économiques définis dans la convention ».

B.7.2. Cette loi précise dans le texte de l'article 4/2 de la loi du 31 janvier 2003 certaines modalités de la redevance annuelle versée en contrepartie du report de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales de Doel 1 et Doel 2, intégrant ainsi dans le texte légal des éléments de la convention du 30 novembre 2015 précitée.

Cette redevance annuelle a été fixée à « 20 millions d'euros pendant toute la période de l'extension de la durée de vie des centrales nucléaires Doel 1 et Doel 2 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1511/001, p. 5), ce qui représente donc un montant total de 200 millions d'euros sur dix ans, de 2016 à 2025.

Cette redevance annuelle est versée au « Fonds de transition énergétique » visé dans l'article 4^{ter} de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, inséré par l'article 4 de la loi du 28 juin 2015 portant des dispositions diverses en matière d'énergie. Ce Fonds de transition énergétique, dont les modalités d'utilisation doivent être fixées par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, est destiné à « encourager la recherche et le développement dans des projets innovants dans le domaine de l'énergie et notamment pour développer la production et le stockage d'énergie » (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1511/004, p. 17).

B.7.3. La loi du 12 juin 2016, postérieure à la loi attaquée, est sans incidence sur l'examen du présent recours.

En ce qui concerne les autorisations d'exploitation et de production industrielle d'électricité par des centrales nucléaires

a) Le régime général

B.8.1. La loi du 29 mars 1958 « relative à la protection de la population contre les dangers résultants des radiations ionisantes » (ci-après : la loi du 29 mars 1958) attribuait au Roi le pouvoir de soumettre à des conditions ayant pour objet la protection de la santé de la population, notamment, la production, la détention, ou l'emploi à des fins industrielles, d'appareils ou de substances capables d'émettre des radiations ionisantes (article 2, alinéa 1^{er}).

En exécution de la loi du 29 mars 1958, l'article 3.1, a), 1, de l'arrêté royal du 28 février 1963 « portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes » rangeait les réacteurs nucléaires parmi les « établissements de classe I » (ci-après : l'arrêté royal du 28 février 1963).

Conformément à l'article 5 de l'arrêté royal du 28 février 1963, les établissements classés devaient faire l'objet d'une autorisation préalable (article 5.1), qui pouvait être accordée sans limitation de temps ou pour une durée déterminée (article 5.3). L'article 6 de l'arrêté royal du

28 février 1963 précité définissait le régime des autorisations des établissements de classe I; cet article prévoyait une demande d'autorisation adressée au Gouverneur de province, contenant plusieurs points, dont « un rapport décrivant les accidents les plus graves pouvant survenir aux installations et évaluant leurs probabilités et les conséquences prévisibles pour la population et les travailleurs » (point 9).

B.8.2. La loi du 15 avril 1994 « relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire » (ci-après : la loi du 15 avril 1994) a abrogé et remplacé la loi du 29 mars 1958. L'article 2 de la loi du 15 avril 1994 crée un établissement public qui veille à la sécurité nucléaire : l'Agence fédérale de contrôle nucléaire.

Conformément à l'article 52, alinéa 2, devenu l'article 66, alinéa 2, de la loi du 15 avril 1994, les arrêtés royaux pris en vertu de la loi du 29 mars 1958 restent d'application tant qu'ils n'ont pas été modifiés ou abrogés en vertu de la loi du 15 avril 1994.

L'article 16, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 avril 1994, modifié par la loi du 31 janvier 2003, rappelle expressément l'interdiction d'une nouvelle autorisation de création ou d'exploitation d'une centrale nucléaire, découlant des articles 3 et 4 de la loi du 31 janvier 2003 :

« A l'exception des installations de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires qui ne peuvent plus faire l'objet d'autorisations conformément aux articles 3 et 4 de la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité, le Roi accorde ou refuse l'autorisation de création et d'exploitation qui précède la création de tout établissement dans lequel sont présents des substances ou des appareils capables d'émettre des rayonnements ionisants ».

B.8.3.1. En exécution de la loi du 15 avril 1994, l'arrêté royal du 20 juillet 2001 « portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants » (ci-après : RGPRI) abroge et

remplace l'arrêté royal du 28 février 1963. Les articles 5, 6, 12 et 13 du RGPRI organisent un régime d'autorisation et de modification de ces autorisations, sous la surveillance de l'AFCN.

B.8.3.2. Les articles 5 et 6 du RGPRI organisent le régime d'autorisation des établissements de classe I. En vertu de l'article 6.1 du RGPRI, les établissements de classe I « doivent être en possession d'une autorisation de création et d'exploitation, accordée et confirmée par le Roi ».

En vertu de l'article 6.2 du RGPRI, la demande d'autorisation doit être accompagnée de divers documents, dont :

« 9. un rapport descriptif, accompagné d'un résumé non-technique des informations contenues dans ce rapport, d'une étude des incidences sur l'environnement que peut avoir l'établissement projeté, c'est-à-dire une étude scientifique décrivant l'ensemble des effets directs et indirects, à court, moyen et long termes du projet sur l'environnement, plus particulièrement les effets liés aux rayonnements ionisants, réalisée sur l'initiative du demandeur par une ou des personnes physiques ou morales désignées par lui à cette fin après approbation par l'Agence sur base d'un dossier comprenant les éléments suivants :

- les noms et adresses des personnes réalisant l'étude;
- une copie des statuts et la liste des administrateurs s'il s'agit d'une société ou d'une association;
- les titres, qualifications et références des personnes qui seront chargées de l'étude;
- les compétences techniques dont ces personnes disposent;
- tout autre renseignement exigé par l'Agence.

L'étude d'incidences sur l'environnement couvre au moins :

- des données analogues aux ' données générales ' telles qu'elles sont précisées par la recommandation de la Commission européenne du 6 décembre 1999 (1999/829/Euratom) concernant l'application de l'article 37 du traité Euratom;
- les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux sur l'environnement liés aux rayonnements ionisants;
- une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées et une indication des principales raisons du choix effectué, eu égard aux effets sur l'environnement ».

La procédure d'autorisation prévoit diverses consultations préalables, notamment du Conseil scientifique (articles 6.3.1 et 6.6), du collège échevinal (article 6.4) et de la députation permanente (article 6.5).

Des consultations internationales sont également prévues par l'article 6.3.2 du RGPRI :

« Dans les cas prévus à l'article 37 du traité Euratom, l'Agence sollicite l'avis de la Commission européenne.

Le Conseil scientifique peut consulter la Commission européenne sur les aspects généraux ou particuliers de la sécurité ou de la salubrité de l'établissement ou de ses incidences sur l'environnement.

Si le Conseil scientifique est d'avis que l'établissement projeté peut avoir des incidences notables sur l'environnement d'un ou plusieurs autres Etats partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ou à la demande d'un ou de plusieurs de ces Etats qui estimeraient pouvoir subir des effets considérables, l'Agence communique à ces Etats le rapport et le résumé visés à l'article 6.2.9 en même temps qu'elle transmet le dossier aux bourgmestres concernés, comme prévu ci-après ».

Une enquête publique, permettant la consultation de l'étude d'incidences, dans la commune de l'établissement et le cas échéant dans les communes avoisinantes, est prévue par l'article 6.4 du RGPRI :

« Le bourgmestre affiche au siège d'exploitation et à la maison communale, un avis mentionnant l'objet de la demande signalant que celle-ci, y compris l'étude des incidences sur l'environnement et l'avis préalable provisoire du Conseil scientifique, peut être consultée pendant les trente jours calendrier qui suivent le premier jour de l'affichage à la maison communale et que les réclamations ou observations éventuelles peuvent être introduites pendant ce délai. Toutefois, l'enquête publique est suspendue pendant la période du 15 juillet au 15 août. Si un rayon de 5 km autour de l'établissement empiète sur d'autres communes, l'Agence transmet un exemplaire de la demande accompagné de l'avis préalable provisoire du Conseil scientifique aux bourgmestres de ces communes qui procèdent à l'information de la population par affichage aux maisons communales.

Chaque bourgmestre soumet la demande et le résultat de l'enquête publique à l'avis du collège échevinal.

Chaque bourgmestre envoie le résultat de l'enquête publique et l'avis du collège à l'Agence, dans un délai de soixante jours calendrier à partir de la date de réception du dossier. Si le collège n'émet pas son avis dans le délai imparti ci-dessus, cet avis est réputé favorable; la période du 15 juillet au 15 août est toutefois exclue du délai ».

L'article 6.8 du RGPRI dispose :

« 6.8. Notification de la décision

Notre décision, à laquelle l'avis du Conseil scientifique est annexé, est communiquée à l'Agence qui en informe le Conseil scientifique; l'Agence en transmet copie :

1. au demandeur, sous pli recommandé à la poste;
2. au gouverneur de la province;
3. au bourgmestre de chaque commune intéressée, qui procède à l'affichage de la décision au siège d'exploitation s'il est situé sur le territoire de sa commune et à la maison communale;
4. au médecin-directeur de l'Inspection médicale du travail du ressort;
5. à l'inspecteur d'hygiène du ressort;
6. au directeur général de la Direction générale de la Protection civile;
7. au directeur général de l'ONDRAF;
8. le cas échéant, aux Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen, informés en vertu de l'article 6.3.2;
9. à la Direction Générale Environnement, en cas de consultation de la Commission européenne;
10. le cas échéant, au directeur général de l'Administration de la Qualité et de la Sécurité du Ministère des Affaires économiques.

Un extrait de la décision est publié au *Moniteur belge* ».

B.8.3.3. Les articles 12 et 13 du RGPRI concernent des modifications, respectivement, de l'établissement et des conditions d'autorisation d'un établissement de classe I.

Ces articles disposent :

« Art. 12. Extension et modification de l'établissement.

Tout projet de modification ou d'extension de l'établissement doit faire l'objet d'une déclaration à l'Agence.

L'Agence décide si cette modification ou extension doit faire l'objet d'une nouvelle autorisation et/ou étude d'incident sur l'environnement. A cet effet, elle tient compte des critères cités à l'annexe III de la Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

Toutefois, lorsque cette modification ou extension entraîne le passage d'une classe inférieure à une classe supérieure, la procédure d'autorisation est celle prévue pour cette dernière classe.

En classe II ou III, dans le cas où la modification n'implique pas le passage d'une classe inférieure à une supérieure, l'Agence peut déroger à une ou plusieurs des formalités prévues aux articles 7 et 8.

En classe I, le demandeur peut demander au Ministre qui a l'intérieur dans ses attributions, par l'intermédiaire de l'Agence, de déroger à une ou plusieurs des formalités prévues à l'article 6. Il est toutefois interdit de déroger aux articles 6.3.1 et 6.6 qui sont relatifs à la consultation du Conseil scientifique. Lors de la décision relative aux demandes de dérogation de l'article 6.2, point 9, le Ministre tient compte des critères cités à l'annexe III de la Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Le Ministre statue sur la demande dans le délai de trente jours calendrier à partir de la date de réception de la demande de dérogation et en informe l'Agence. Si le Ministre ne prend aucune décision dans le délai imparti, sa décision est réputée favorable si l'avis de l'Agence est lui-même favorable.

La nouvelle autorisation fait l'objet de notifications et affichages, conformément aux dispositions des articles 6.8, 7.5, 7.6 ou 8.4, selon le cas.

Art. 13. Conditions complémentaires et modifications des conditions d'autorisation.

L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation peut compléter ou modifier l'autorisation; pour les établissements de classe I, elle consulte auparavant le Conseil scientifique.

D'autre part, le Conseil scientifique peut d'initiative proposer de nouvelles conditions ou agir sur proposition des services de l'Agence chargés de la surveillance. Le Conseil scientifique agit vis-à-vis de l'exploitant comme prescrit à l'article 6.6.

La nouvelle autorisation fait l'objet de notifications et affichages, conformément aux dispositions des articles 6.8, 7.5, 7.6, 8.4 ou 9.5 selon le cas.

Pour les établissements autorisés par l'Agence, un recours est ouvert aux intéressés, conformément aux dispositions des articles 7.7, 8.5 ou 9.6. Ce recours est suspensif de la décision attaquée ».

Il résulte de ces dispositions qu'en cas d'extension ou de modification d'un établissement de classe I, l'AFCN évalue si cette modification doit faire l'objet d'une nouvelle autorisation et/ou d'une étude d'incidences, en tenant compte des critères cités dans l'annexe III de la

directive 85/337/CEE (actuellement la directive 2011/92/UE), sans préjudice d'une possibilité de dérogation à l'étude d'incidences, décidée par le ministre de l'Intérieur en tenant compte également des critères cités à l'annexe III de la directive 85/337/CEE (actuellement la directive 2011/92/UE). En cas de modification des conditions d'une autorisation existante, il n'est pas prévu d'étude d'incidences.

B.8.4. L'article 4 de la loi du 29 avril 1999 « relative à l'organisation du marché de l'électricité » soumet à autorisation l'établissement de nouvelles installations de production d'électricité. Cette exigence d'autorisation ne concerne pas les centrales nucléaires existant avant l'entrée en vigueur de cette loi.

Conformément à l'habilitation contenue dans l'article 4, § 1er, alinéa 2, 1^o, de la loi précitée, l'article 2, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 11 octobre 2000 « relatif à l'octroi des autorisations individuelles couvrant l'établissement d'installations de production d'électricité » dispose que « l'octroi préalable d'une autorisation individuelle, visé à l'article 4, § 1er de la loi, est requis pour les transformations ou autres aménagements d'installations existantes non couvertes par une autorisation individuelle visée par la loi, s'il résulte de ces adaptations ou aménagements un accroissement supérieur soit à dix p.c. de la puissance nette développable de l'installation soit à 25 mégawatts électriques de la puissance nette développable de l'installation ».

B.8.5. L'exploitant d'une centrale nucléaire est soumis aux différentes obligations de sûreté découlant de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 portant prescriptions de sûreté des installations nucléaires.

B.8.6. Depuis 2008, une contribution de répartition (ou rente nucléaire), prévue par l'article 14, § 8, de la loi du 11 avril 2003 « sur les provisions constituées pour le démantèlement des centrales nucléaires et pour la gestion des matières fissiles irradiées dans ces centrales », est prélevée à charge des exploitants des centrales nucléaires et des autres sociétés ayant une quote-part dans la production industrielle d'électricité de ces centrales.

En contrepartie de la prolongation de la durée de permission de production industrielle d'électricité des centrales de Tihange 1, Doel 1 et Doel 2, cette contribution de répartition a été remplacée par la redevance annuelle visée, respectivement, aux articles 4/1 et 4/2 de la loi du 31 janvier 2003.

b) Le régime prévu pour les centrales de Doel 1 et Doel 2

B.9.1. Conformément à la loi du 29 mars 1958 et à l'arrêté royal du 28 février 1963, l'arrêté royal du 25 janvier 1974 a accordé à la SA « Verenigde Energiebedrijven van het Scheldeland EBES » une autorisation de création d'une centrale nucléaire de deux unités à Doel, dans laquelle la capacité de production d'électricité est notamment déterminée. Cet arrêté constitue l'autorisation d'exploitation à durée indéterminée des centrales de Doel 1 et Doel 2.

Cet arrêté royal prévoit une révision périodique décennale des centrales nucléaires (article 12), qui doit actuellement être faite conformément aux prescriptions de sécurité fixées par l'arrêté royal du 30 novembre 2011 précité.

En vertu de l'article 66 (ancien article 52) de la loi du 15 avril 1994, l'arrêté royal de 1974 reste d'application sous l'empire de cette loi.

B.9.2.1. A la suite de la prolongation de la durée de vie des centrales de Doel 1 et Doel 2 par la loi attaquée, un plan a été établi pour ces centrales, sous le contrôle de l'AFCN, intitulé « Long Term Operation » (LTO), à savoir un plan d'action qui prévoit plusieurs modifications des établissements existants, qui s'imposent en raison de la prolongation de l'activité de production industrielle d'électricité.

Sur la base de la note de screening environnemental élaborée par l'exploitant dans le cadre du plan LTO, l'AFCN a décidé en septembre 2015, conformément à l'article 12 du RGPRI, que les modifications envisagées dans ce plan ne devaient pas faire l'objet d'une nouvelle autorisation et/ou d'une étude d'incidences sur l'environnement, parce que compte tenu des critères précisés à l'annexe III de la directive 2011/92/UE, les modifications ne

conduisent pas à un impact radiologique négatif ni n'entraînent une évolution significative des incidences environnementales radiologiques existantes.

B.9.2.2. Dans ce contexte, l'arrêté royal du 25 janvier 1974 a été modifié par l'arrêté royal du 27 septembre 2015, conformément à l'article 13 du RGPRI. Cet arrêté royal complète les conditions de l'autorisation d'exploitation de 1974 et comprend notamment l'engagement d'Electrabel, l'exploitant actuel, d'exécuter les mesures indiquées dans le plan LTO au plus tard fin 2019 et de communiquer au plus tard le 30 avril 2020 un rapport de synthèse sur l'exécution du plan LTO, qui doit être approuvé par l'AFCN. Avant le premier cycle du plan LTO, l'exploitant doit communiquer un rapport sur ses actions prioritaires et un rapport de synthèse sur la quatrième révision périodique de sécurité, qui doivent chacun être approuvés par l'AFCN.

L'arrêté royal du 27 septembre 2015 et la décision de l'AFCN estimant que le plan LTO de Doel 1 et Doel 2 n'imposait pas une autorisation et/ou une étude d'incidences, ont fait l'objet de deux demandes de suspension devant le Conseil d'Etat, qui ont été rejetées pour défaut d'urgence par les arrêts n^{os} 235.104 et 235.105 du 16 juin 2016. Les recours en annulation sont pendants.

B.9.3. Etant donné que les centrales de Doel 1 et Doel 2 étaient des installations existantes au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, elles ne tombaient pas dans le champ d'application de l'article 4 de la loi précitée.

Conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 11 octobre 2000, mentionné en B.8.4, les arrêtés ministériels du 1er mars 2004 et du 18 février 2008 (avis parus au *Moniteur belge* du 26 mars 2004 et du 3 mars 2008) octroient, sans limitation temporelle, une autorisation individuelle de production d'électricité à Electrabel pour, respectivement, Doel 2 et Doel 1, en raison d'une augmentation de leur puissance.

Les centrales de Doel 1 et Doel 2 produisent ensemble 866 MW. Selon les chiffres de 2014, l'électricité d'origine nucléaire représente environ 55 % de l'électricité consommée en Belgique (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1511/007, p. 65).

B.9.4. La SA « Electrabel » est reconnue, dans l'arrêté royal du 19 décembre 2000 « portant reconnaissance de la SA Electrabel comme exploitant d'une installation nucléaire à Doel », comme exploitant des centrales nucléaires Doel 1, 2, 3 et 4, qui sont considérées comme une seule et même installation nucléaire pour l'application de la loi du 22 juillet 1985 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, modifiée par la loi du 11 juillet 2000.

Conformément à l'article 7, alinéa 1er, de la loi du 22 juillet 1985, tel qu'il a été modifié par l'article 4 de la loi du 7 décembre 2016, le montant maximal de dommage nucléaire pour lequel la responsabilité civile de l'exploitant peut être engagée s'élève à 1,2 milliard d'euros pour chaque accident nucléaire.

B.9.5. Enfin, le site de Doel dispose d'un permis d'environnement, délivré par la Région flamande, valable jusqu'en 2031, pour les installations qui ne relèvent pas du RGPRI.

Quant à l'étendue du recours

B.10.1 La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation à partir du contenu de la requête et en particulier sur la base de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions contre lesquelles des moyens sont dirigés.

B.10.2. Il ressort de l'exposé des moyens que seul l'article 2 de la loi du 28 juin 2015 est attaqué, en ce qu'il reporte la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales de Doel 1 et Doel 2, les autres dispositions de la loi n'étant attaquées qu'en ce qu'elles seraient indissolublement liées à cet article 2.

B.10.3. La Cour limite dès lors son examen à l'article 2 attaqué, dans la mesure indiquée en B.10.2.

Quant aux griefs

B.11.1. Les parties requérantes critiquent le fait que la loi attaquée n'a pas été précédée d'une étude d'incidences et d'une procédure permettant la participation du public. Ce faisant, le législateur aurait méconnu les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec :

- l'article 2, §§ 1er à 3, 6 et 7, l'article 3, § 8, l'article 5 et l'article 6, § 1er, et le point 2 de l'appendice I de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, signée à Espoo le 25 février 1991 (premier moyen);

- les articles 2 et 6, et l'annexe I.1 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, et les articles 2 à 8 et 11 et les annexes I, II et III de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (deuxième moyen);

- l'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et les articles 3 et 4 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (troisième moyen).

B.11.2. Dans chacun des trois moyens, les parties requérantes considèrent que la loi attaquée, en reportant de dix ans la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales de Doel 1 et Doel 2, contient une mesure qui entre dans le champ d'application des conventions et directives précitées; elles estiment que la loi attaquée devait dès lors, préalablement à son adoption, faire l'objet d'une étude d'incidences et d'une procédure permettant la participation du public imposées par les conventions et directives précitées.

Quant à la compétence de la Cour

B.12. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres soulève l'incompétence de la Cour pour se prononcer sur le processus d'adoption de la loi. Il constate en effet, au regard des moyens de la requête, que le recours n'est pas dirigé contre le contenu de la loi, mais contre le fait que la loi attaquée n'a pas été précédée d'une étude d'incidences et d'une consultation du public.

B.13.1. En vertu des articles 142 de la Constitution et 1^{er} de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer, par voie d'arrêt, sur les recours en annulation mettant en cause la conformité des actes à valeur législative aux règles répartitrices de compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions ainsi que leur compatibilité avec les articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et les articles 170, 172 et 191 de la Constitution, de même qu'avec l'article 143, § 1^{er}, de la Constitution

Il s'ensuit que la Cour est notamment compétente pour vérifier si le législateur a méconnu les garanties contenues tant aux articles 10 et 11 de la Constitution, relatifs au principe d'égalité et de non-discrimination, qu'à son article 23, alinéa 3, 4^o, qui reconnaît le droit à la protection d'un environnement sain. La Cour est également compétente pour vérifier, lorsqu'elle contrôle des normes ayant force de loi au regard des normes de référence précitées, si les dispositions soumises à son contrôle sont compatibles avec les normes de droit international et les normes du droit européen qui lient la Belgique et dont la violation est invoquée en combinaison avec les dispositions constitutionnelles précitées, comme en l'espèce les Conventions d'Espoo et d'Aarhus et diverses directives européennes.

B.13.2. En vertu de l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, sont assimilées à des règles répartitrices de compétences au sens de l'article 1^{er}, 1^o, de la même loi spéciale « la concertation, l'association, la transmission d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords communs et les propositions prévus par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92*bis* de ladite loi, ainsi que par la loi

spéciale du 16 janvier 1989 sur le financement des communautés et Régions ou par toute autre loi prise en exécution des articles 39, 127, § 1, 128, § 1, 129, § 1, 130, § 1, 135, 136, 137, 140, 166, 175, 176 et 177 de la Constitution ».

B.14.1. Aux termes des dispositions précitées, la Cour est compétente pour contrôler la compatibilité du contenu d'une disposition de nature législative avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés le cas échéant avec les conventions et directives visées dans les moyens.

Sauf à l'égard des mécanismes de fédéralisme coopératif précités, visés à l'article 30bis précité, la Cour n'est pas compétente pour contrôler le processus ou les modalités d'élaboration d'une loi. La Cour s'est dès lors déclarée incompétente pour contrôler l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat (arrêts n° 73/95, n° 97/99, n° 153/2015 et n° 58/2016), l'absence de consultation du comité de gestion de sécurité sociale (arrêt n° 97/99), l'absence de consultation syndicale préalable (arrêt n° 45/92 et n° 64/2009) ou encore le fait qu'une loi soit adoptée pendant la période des affaires courantes (arrêt n° 70/2013).

B.14.2. Il en résulte que, comme la Cour l'a rappelé dans les arrêts n° 144/2012 du 22 novembre 2012 et 29/2014 du 13 février 2014, elle n'est pas compétente pour exercer un contrôle exhaustif, quant au fond et à la procédure, des actes qui précèdent la ratification ou l'adoption d'une loi, même à l'égard des règles de droit international et européen contenues dans les Conventions d'Espoo et d'Aarhus ou dans les directives 2011/92/UE et 92/43/CEE et 2009/147/CE.

Si elle veille, par le biais des articles 10 et 11 de la Constitution, à ce que le législateur respecte son obligation de notification préalable à la Commission européenne, lorsque la violation de cette obligation constitue, au regard du droit de l'Union européenne, un vice de procédure fondamental, la Cour ne peut étendre les compétences qui lui ont été attribuées par le Constituant et le législateur spécial au-delà d'un tel contrôle formel et exercer elle-même le contrôle substantiel du respect des règles procédurales environnementales qui sont préalables à l'adoption de l'acte législatif attaqué.

B.14.3. Si la Cour a, dans les arrêts précités n^{os} 144/2012 du 22 novembre 2012 et 29/2014 du 13 février 2014, relatifs à la ratification législative de permis, accepté de contrôler la procédure parlementaire d'adoption des dispositions législatives ratifiant ces permis, elle l'a fait dans les limites qu'elle a précisées, uniquement afin de déterminer le champ d'application des exigences du droit de l'Union européenne mentionnées, et plus précisément pour déterminer si la loi attaquée peut être considérée comme un « acte législatif spécifique » au sens de l'article 1er, § 4, de la directive 2011/92/UE (depuis lors abrogé par la directive 2014/52/UE), qui est exempté des exigences établies par cette directive :

« Si, en principe, la Cour n'a pas la compétence de vérifier, fût-ce par le biais de son contrôle de compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la procédure parlementaire au terme de laquelle un acte législatif a été adopté, force est de constater que, dans le cas présent, la compétence de tenir compte ' tant du contenu de l'acte législatif adopté que de l'ensemble de la procédure législative qui a conduit à son adoption et notamment des actes préparatoires et des débats parlementaires' (CJUE, 16 février 2012, C-182/10, *Solvay e.a.*, point 41) découle de la nécessité de déterminer le champ d'application des exigences du droit de l'Union européenne mentionnées en B.9.1 et B.9.2.

Ce contrôle ne peut donc être assimilé ni à un contrôle matériel ni à un contrôle procédural de constitutionnalité de dispositions législatives, mais constitue un examen préalable, imposé par le droit de l'Union européenne, de la qualification de l'acte législatif attaqué » (arrêt n° 144/2012, B.13; voy. aussi arrêt n° 29/2014, B.9).

B.15. Il ressort de la formulation de la requête que les trois moyens sont dirigés contre l'absence de la réalisation d'une étude d'incidences et d'une procédure permettant la participation du public, qui auraient dû précéder l'adoption de la loi attaquée.

Bien que cette critique puisse apparaître comme n'étant pas dirigée contre le contenu de la loi, elle a néanmoins une portée substantielle, puisqu'elle impose de déterminer la portée de la loi attaquée, et notamment si, au regard de ses effets, cette loi est susceptible d'entrer dans le champ d'application des conventions et directives précitées.

B.16. L'examen de la compétence de la Cour se confond dès lors avec celui du fond.

Quant à la portée de la loi attaquée

B.17.1. La portée de la loi attaquée au regard, notamment, des Conventions d’Espoo et d’Aarhus et de la directive 2011/92/UE a fait l’objet de plusieurs critiques de la section de législation du Conseil d’Etat, ainsi que d’amples discussions lors des travaux préparatoires de la loi attaquée.

B.17.2. Dans un premier avis daté du 15 février 2015, la section de législation du Conseil d’Etat a souligné la « caducité des dispositions de l’autorisation et prolongation de la durée d’exploitation » :

« En vertu de l’article 4, § 1er, premier tiret, de la loi du 31 janvier 2003, la centrale nucléaire Doel 1 a été désactivée le 15 février 2015, de sorte qu’elle ne peut plus produire d’électricité depuis cette date. Il résulte de l’article 4, § 2, de la loi que dans les autorisations individuelles d’exploitation et de production industrielle d’électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, délivrées pour une période sans limitation de durée par le Roi, les dispositions relatives à la permission de production industrielle d’électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires prennent fin à la date mentionnée à l’article 4, § 1er.

La modification de la date de désactivation de Doel 1 n’ayant pas été effectuée avant le 15 février 2015, les dispositions relatives à la permission de production industrielle d’électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires sont devenues caduques le 15 février 2015, en application de l’article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003, dans l’autorisation ou les autorisations délivrée(s) pour cette centrale nucléaire. Si le projet devient loi, ces dispositions ne pourront toutefois pas revivre, le projet se bornant à remplacer l’interdiction de production d’électricité à partir du 15 février 2015 par une interdiction qui prend cours le 15 février 2025.

Si l’intention est d’éviter que la production d’électricité de Doel 1 doive faire l’objet d’une toute nouvelle demande d’autorisation, le projet devra prévoir une procédure spécifique d’octroi d’une autorisation ou un autre régime spécifique adapté » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/001, p. 18).

B.17.3. En réponse aux critiques formulées par le Conseil d’Etat, la ministre de l’Energie, de l’Environnement et du Développement durable a émis les considérations suivantes :

« Nous estimons que l’avis du Conseil d’Etat en date du 15 février 2015 utilise de manière incorrecte la notion de caducité ou de déchéance.

[...]

En l'espèce, l'article 4 tel que libellé et explicité dans les travaux préparatoires de la Loi de 2013 de prolongation décennale de Tihange 1, ne vise pas à faire disparaître l'objet de l'autorisation d'exploitation.

Le législateur de 2013 a en effet expressément voulu que les conditions d'autorisation en rapport avec l'exploitation technique ou la sûreté se maintiennent alors que la production d'électricité ne serait plus effective.

Donc le but environnemental lié à l'autorisation individuelle délivrée en 1974 pour Doel 1 (&2) se maintient à durée indéterminée, d'autant plus qu'il n'existe qu'une seule autorisation pour ces deux centrales jumelles.

[...]

L'autorisation octroyée à Electrabel par Arrêté royal de 1974 pour construire et exploiter la centrale nucléaire de Doel est un acte administratif réel puisqu'octroyé pour un projet déterminé. D'où sourd (qui contient) la permission de production industrielle d'électricité qui n'était à cette époque (*cf. supra*) soumise à aucune autorisation.

[...]

Dans la mesure où les travaux parlementaires de la Loi de prolongation décennale de Tihange 1 stipulent clairement que l'interdiction de produire de l'électricité doit être comprise dans un sens purement économique alors que toutes les dispositions du permis se maintiennent, nous n'apercevons pas l'obligation ou la nécessité de procéder à de nouvelles études d'incidences.

L'article 4, § 2, ne porte pas atteinte aux droits que possède l'exploitant de la centrale nucléaire en matière d'environnement. Il les maintient.

En outre, si le premier paragraphe de l'article 4 vise de manière expresse l'interdiction de produire de l'électricité à un certain moment, il ne vise nullement les autorisations de production délivrées en vertu de la Loi du 29 avril 1999.

Le législateur a visé, en fait, dans l'article 4, § 2, des autorisations qui sont des permis d'environnement » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/003, pp. 8-10).

Il est également indiqué :

« En ce qui concerne le versant juridique du dossier, la ministre reconnaît évidemment un effet direct à la directive 2011/92/UE. De même, il est exact que la directive concerne les activités visées par les conventions d'Espoo et d'Aarhus. Il s'agit donc d'une seule et même réalité. Cependant, la directive vise des projets, et la jurisprudence de la Cour de justice permet de déterminer assez précisément ce qu'il y a lieu d'entendre par là. On peut dès lors affirmer que la directive ne s'applique pas - outre l'hypothèse visée explicitement des actes formels du Parlement - dans les hypothèses qui n'impliquent pas de 'modifications importantes' au sens de la directive. Or, pour rappel on se situe ici dans le cadre d'un permis

d'exploiter qui a été originellement accordé pour une durée indéterminée, moyennant des révisions décennales.

L'article 4, § 1er, de la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité n'écourte pas la durée de validité des autorisations individuelles, dont l'autorisation d'exploitation, en dehors de l'autorisation de production industrielle d'électricité.

En ce qui concerne les travaux à mener dans le cadre des révisions décennales, l'AFCN suit la méthodologie arrêtée dans le cadre d'un arrêté royal de 2011. Les modifications exigées dans ce cadre sont subdivisées en trois catégories :

- les modifications importantes, qui nécessitent une autorisation;
- les modifications non-importantes;
- les petites modifications.

Lors de la dernière révision décennale de Doel 1, seules des modifications non-importantes et des petites modifications ont été décidées. Et, pour rappel, lors de la prolongation de Tihange 1, la prolongation en elle-même n'a pas été considérée par l'AFCN comme une modification importante. Il en résulte qu'une consultation publique n'est pas nécessaire, le courrier de la commission européenne devant être lu en ce sens.

Enfin, dans ce dossier, au stade préparatoire, des études ont été menées qui ont conduit à des consultations publiques, notamment en 2009 et en 2014 (de mars à juin 2014 – étude Arcadis), bien que la convention d'Espoo ne s'applique pas en l'espèce » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/003, pp. 36-37).

B.17.4. Dans un deuxième avis daté du 8 mai 2015, portant sur des amendements du Gouvernement qui n'ont pas été adoptés et qui se limitaient à différer la désactivation de Doel 1 avec effet rétroactif, de sorte que les autorisations individuelles d'exploitation et de production d'électricité seraient censées n'avoir jamais expiré, la section de législation du Conseil d'Etat a examiné de manière plus approfondie la conformité d'une prolongation de l'activité d'une centrale nucléaire aux Conventions d'Espoo et d'Aarhus, et à la directive 2011/92/UE :

« B. Conformité avec la Convention d'Espoo

5. La Convention ' sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte ' transfrontière ' et les Appendices I, II, III, IV, V, VI et VII, faits à Espoo le 25 février 1991 (ci-après: Convention Espoo) impose aux parties à la convention de prendre, individuellement ou conjointement, toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement (article 2, paragraphe 1, de la Convention Espoo). Ces activités

comprennent également les ‘ centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires (à l’exception des installations de recherche pour la production et la conversion de matières fissiles et de matières fertiles dont la puissance maximale n’excède pas un kilowatt de charge thermique continue) ’.

Chaque partie à la Convention Espoo doit, en ce qui concerne de telles activités proposées qui sont susceptibles d’avoir un impact transfrontière préjudiciable important, établir une procédure d’évaluation de l’impact sur l’environnement permettant la participation du public et prévoyant la constitution du dossier d’évaluation de l’impact sur l’environnement plus amplement décrit dans l’Appendice II (article 2, paragraphe 2, et article 4 de la convention). Ces évaluations de l’impact sur l’environnement sont effectuées, au moins au stade du projet de l’activité proposée. Dans la mesure voulue, les parties s’efforcent d’appliquer également les principes de l’évaluation de l’impact sur l’environnement aux politiques, plans et programmes (article 2, paragraphe 7). En outre, le public de la partie touchée dans les zones susceptibles d’être atteintes, doit être informé de l’activité proposée et avoir la possibilité de formuler des observations ou des objections à son sujet (article 3, paragraphe 8). Sur la base du dossier d’évaluation de l’impact sur l’environnement, des consultations doivent être engagées avec la partie touchée (article 5), avant de pouvoir prendre une décision définitive au sujet de l’activité proposée qui prend dûment en considération les résultats de l’évaluation de l’impact sur l’environnement, y compris le dossier correspondant, ainsi que les observations du public de la partie touchée ou de cette partie même, et les résultats des consultations précitées (article 6, paragraphe 1).

Une modification significative d’une activité est également considérée comme une ‘ activité proposée ’ (article 1er, 5). La prolongation de la durée de vie d’une centrale nucléaire est considérée par les parties à la convention comme une telle modification significative. Une prolongation de dix ans de la durée de vie d’une centrale nucléaire ne peut en tout cas pas être considérée comme une modification anodine. Le fait que le site, la technologie et les procédures opérationnelles restent éventuellement inchangées n’enlève rien à cette conclusion.

Le Conseil d’Etat estime que la circonstance que la prolongation des autorisations venues à expiration pour la centrale Doel 1 découle de la loi et non d’une décision prise par l’autorité compétente dont émane l’autorisation après la mise en oeuvre d’une procédure spécifique, n’empêche pas que le régime en projet soit une « décision définitive » au sens de l’article 6 de la Convention Espoo et qu’il ne puisse se concrétiser qu’après que les obligations conventionnelles précitées ont été respectées.

C. Conformité avec la directive Habitats

6. L’article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 ‘ concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages ’ (ci-après : directive Habitats) prévoit que tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site de zones spéciales de conservation mais susceptible d’affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d’autres plans et projets, fait l’objet d’une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de celui-ci. L’accord sur ce plan ou projet ne pourra être donné qu’après s’être assuré qu’il ne portera pas atteinte à l’intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l’avis du public.

Eu égard aux différentes zones spéciales de conservation situées à proximité du site de la centrale nucléaire Doel 1, on peut admettre que certains incidents dans cette centrale nucléaire peuvent avoir des conséquences significatives pour ces zones, de sorte que l'évaluation appropriée prescrite par la disposition précitée de la directive doit avoir lieu.

La prolongation des autorisations venues à expiration pour la centrale nucléaire Doel I par le législateur, plutôt que par une décision de l'autorité compétente dont émane l'autorisation, ne fait pas obstacle au fait qu'une décision est prise en ce qui concerne l'autorisation relative à (la poursuite de) l'exploitation de cette centrale nucléaire et qu'un accord est par conséquent donné sur un projet dont la procédure visée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitats doit être suivie.

D. Conformité avec la Convention d'Aarhus et avec la directive EIE

7.1. La Convention ' sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ', faite à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après : Convention d'Aarhus), ainsi que la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 ' concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ' (ci-après : directive EIE) prévoient toutes les deux des obligations en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement pour certaines activités proposées (en ce qui concerne la Convention d'Aarhus) ou pour des projets soumis à autorisation (en ce qui concerne la directive EIE), qui peuvent avoir un impact important sur l'environnement. Ces obligations comportent l'établissement d'un rapport d'évaluation des incidences sur l'environnement (selon la directive EIE), ainsi que l'information du public concerné et l'organisation de la participation effective de celui-ci au processus décisionnel.

Selon l'annexe I de la Convention d'Aarhus, les '[c]entrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs (...) (à l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation des matières fissiles et fertiles, dont la puissance maximale ne dépasse pas 1 kilowatt de charge thermique continue ' constituent une activité qui relève du champ d'application de l'article 6 de la convention, qui concerne l'information du public concerné et sa participation au processus décisionnel relatif à l'activité proposée. Conformément à l'annexe I de la directive EIE, les centrales nucléaires sont considérées, dans les mêmes termes, comme un projet auquel s'appliquent les obligations prévues par les articles 5 à 10 de la directive, parmi lesquelles l'obligation d'établir et de déposer un rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement ainsi que de prévoir la participation des autorités et du public concernés, l'obligation d'associer les États membres qui subiront également des incidences notables sur l'environnement en vue d'organiser les mêmes formes de participation, l'obligation de prendre dûment en considération les informations ainsi recueillies, et un certain nombre d'obligations relatives au processus décisionnel final.

7.2. Pour les mêmes motifs que ceux exposés au point 6, ces obligations s'appliquent également à la prolongation par le législateur des autorisations caduques pour la centrale nucléaire Doel I.

À première vue, on pourrait déduire le contraire de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus, dès lors que ' les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ' ne sont pas visés par la notion d' ' autorités publiques ' auxquelles s'appliquent les obligations énumérées dans la convention. L'article 1er, paragraphe 4, de la directive EIE prévoyait auparavant que la directive ' ne [s'appliquait] pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris celui de fournir des informations, étant atteints à travers la procédure législative ', mais cette disposition a entre-temps été abrogée.

Dans l'arrêt Solvay, la Cour de justice a toutefois précisé que l'exclusion (antérieure) de l'adoption de projets par une loi spécifique, en ce qui concerne l'applicabilité de la directive EIE, vaut uniquement à l'égard de projets ' adoptés en détail par un acte législatif spécifique, de manière à ce que les objectifs desdits textes aient été atteints par la procédure législative '. La Cour jugea qu'il ' appartient au juge national de vérifier que ces deux conditions ont été respectées en tenant compte tant du contenu de l'acte législatif adopté que de l'ensemble de la procédure législative qui a conduit à son adoption et notamment des actes préparatoires et des débats parlementaires '.

À la lumière de cet arrêt, il semble que l'exclusion d' ' organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ' du champ d'application de la Convention d'Aarhus n'est dès lors pas pertinente en l'espèce, puisque la discussion parlementaire de ce projet de loi ne fait état d'aucune évaluation concrète de l'impact sur l'environnement de la prolongation des autorisations caduques pour la centrale nucléaire Doel I, de sorte qu'il s'avère qu'une protection équivalente des objectifs de la convention dans le cadre des débats parlementaires fait défaut. Au demeurant, on peut se référer à cet égard à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative aux validations de certaines autorisations par le pouvoir législatif.

7.3. À ce propos, le commentaire du deuxième amendement expose ce qui suit :

' Il est au demeurant constaté, à la lecture des diverses études citées à l'appui de l'exposé des motifs et, plus particulièrement, à la lecture des évaluations environnementales stratégiques des Études sur les perspectives d'approvisionnement en électricité 2008-2017 et 2030, que l'exploitation à long terme de Doel 1 et de Doel 2 n'aura pas d'effet négatif notable en termes de pollution de l'air, d'émission de gaz à effet de serre, de pollution du sol, de production de déchets non nucléaires et nucléaires, de santé humaine ou encore d'écosystème. Aucun effet négatif notable additionnel n'étant, *a fortiori*, à envisager hors frontières '.

L'étude de perspective 2030 semble effectivement conçue comme une évaluation environnementale au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 ' relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement '. Elle a été rédigée dans le respect de la loi du 13 février 2006 ' relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement '. Toutefois, cette étude de perspective ne peut être considérée comme une évaluation suffisamment concrète du projet ou de l'activité concrète dans le cadre de la prolongation des autorisations venues à expiration pour la centrale nucléaire Doel 1. Une telle

évaluation doit en effet prendre en compte le site spécifique ainsi que les circonstances qui entourent le projet en question.

Au demeurant, l'exposé des motifs relatif au projet de loi fait référence au rapport dit GEMIX, qui, s'il se prononce en faveur de la prolongation de la durée de production des centrales nucléaires Doel 1 et 2, expose à propos de cette prolongation également ce qui suit :

‘ Toute prolongation de la durée de vie d'un réacteur devra être validée par l'Agence fédérale de contrôle nucléaire. Elle devra faire l'objet d'un benchmarking international montrant le positionnement des réacteurs pour lesquels un allongement de la durée de vie est requis, par rapport aux autres unités de même type et ancienneté. Une transparence absolue vis-à-vis du public en matière d'incidents devra être garantie; ’ » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/006, pp. 123-128).

B.17.5. A cet avis, la ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable a répondu :

« La loi à adopter met en place une politique économique et énergétique visant à lever l'incapacité de produire de l'électricité que le législateur avait imposée en d'autres circonstances. Il ne s'agit pas ici d'autoriser sur le plan technique et concret le redémarrage de la centrale de Doel 1 puisque ce pouvoir appartient légalement à l'AFCN (comme expliqué ci-dessous). Il s'agit ici, compte tenu du risque d'approvisionnement en électricité à court terme et du contexte d'urgence bien connu, d'établir par l'entrée en vigueur de la loi une capacité légale de production pour la centrale nucléaire de Doel 1.

La loi en débat reporte donc la date de désactivation de la centrale nucléaire de Doel 1 au 15 février 2025 et lève une incapacité légale d'encore produire de l'électricité au-delà du 15 février 2015. Partant, la loi confère la possibilité pour cette centrale, pour autant que l'Agence fédérale de Contrôle Nucléaire donne son accord, d'encore produire de l'électricité et de l'injecter dans le réseau » (*ibid.*, p. 44).

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'évaluation environnementale et à la consultation du public, la ministre estime qu'ont été examinées les exigences de la directive 2011/92/UE, des Conventions d'Espoo et d'Aarhus que cette directive transpose, et de la loi belge du 13 février 2006 « relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement » :

« La Directive [2011/92/UE] concernant l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement s'applique aux autorisations octroyées à des Projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation.

La notion de projet est définie à l'article 1er, § 2, comme suit :

- La réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages;
- D'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol.

L'article 1er, § 4, précise par ailleurs que la directive ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris celui de fournir des informations, étant atteints à travers la procédure législative.

Appelée à se prononcer dans le cadre d'une question préjudicielle, sur la question de savoir si la Directive, (et donc les conventions Espoo et Aarhus) étaient applicables à la décision d'autorisation de poursuite d'une exploitation, La Cour de Justice de l'Union Européenne a dit pour droit à plusieurs reprises (Voy. not. Arrêt du 17 mars 2011 affaire C-275/09 et l'Arrêt du 19 avril 2012, affaire C-121/11 ainsi que la note d'interprétation de la directive de la Commission européenne du 11 mai 2015) que :

‘ Le renouvellement d’une autorisation existante d’exploiter ou la décision de poursuivre l’exploitation ne peut, en l’absence de travaux ou d’interventions modifiant la réalité physique du site, être qualifié de PROJET au sens de la directive. (...) le terme construction doit par ailleurs être compris dans son sens usuel c’est-à-dire comme faisant référence à la réalisation d’ouvrages auparavant inexistantes ou à la modification, au sens physique, d’ouvrages préexistants ’.

- Pour que la directive (ou les conventions) s'applique, il faut des travaux ou des interventions modifiant la réalité physique du site » (*ibid.*, pp. 45-46).

Il a dès lors été expliqué que le projet de loi n'est pas soumis aux obligations relatives à l'évaluation environnementale et à la consultation du public :

« 1. L'objectif visé par projet de loi n'entre en effet pas dans le champ d'application des textes ci-dessus

Le projet de loi a pour objectif de permettre à l'exploitant de la centrale nucléaire de Doel 1 de produire à nouveau de l'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires à dater de l'entrée en vigueur du projet de loi. Il fixe également le nouveau calendrier de sortie progressive du nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité pour les unités de Doel 1 et de Doel 2. Le calendrier fixe uniquement les dates relatives à la permission de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires. Il n'affecte pas les conditions d'autorisation délivrées en vertu d'autres lois comme celles en rapport avec l'exploitation technique ou de la sûreté qui restent intégralement d'application

Comme déjà expliqué, la loi à adopter est une décision qui participe à la politique générale du pays en matière économique et énergétique. Le législateur se contente de lever

une interdiction de production qu'il avait lui-même imposée en 2003, à l'époque également sans étude d'incidences sur l'environnement ou consultation du public.

Il n'est pas question de constructions ou d'intervention sur site. Le législateur ne se prononce pas sur les questions techniques ou les conditions à respecter pour que l'exploitant puisse poursuivre de manière effective la production d'électricité à partir de Doel 1. Le redémarrage ne pourra avoir lieu qu'après le feu vert de l'AFCN délivré dans le cadre des compétences qui sont les siennes en application de la loi du 15 avril 1994 et du RGPRI.

Le droit international ne soumet les politiques ni à évaluation environnementale ni à consultation du public.

De même, la loi du 13 février 2006 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et à la participation du public dans l'élaboration des plans et programmes relatifs à l'environnement ne vise aucunement les politiques. L'État Belge a en effet choisi explicitement de mettre en œuvre cette option offerte par la Directive en excluant expressément les politiques du champ d'application de la loi.

Dès lors, les remarques émises en urgence par le Conseil d'État, suite à un examen, il est vrai ' sommaire ' des textes des directives et des conventions internationales sont non fondées car non applicables au projet de loi à l'examen.

2. Si la décision de report de la date de désactivation devait être considérée comme un projet ou un plan et programme (*quod non*), aucune critique ne peut être émise en terme d'analyse environnementale et de consultation du public car (i) il est question ici d'un acte législatif spécifique qui est une exception voulue à l'application de la Directive ou des conventions et (ii) la loi est explicitement dispensée de toute analyse environnementale et de toute consultation du public dès lors qu'elle s'inscrit dans le contexte d'urgence qui exonère la loi de telles formalités (article 2, point 4 de la directive et 8 de la loi belge).

a. Sur le contexte d'urgence

Il n'est nul besoin de rappeler à nouveau que la loi est destinée à pallier une situation de pénurie d'électricité à court terme.

b. La Loi a fait l'objet d'importantes études et d'analyses environnementales soumises au débat

La Cour de justice a dit pour droit à plusieurs reprises (par exemple et, sans que ce soit exhaustif, dans l'arrêt Solvay¹ du 16/2/2012 cité par le Conseil d'État dans son avis ou, dans l' Arrêt Boxus du 18 octobre 2011, C-128/09) que ni la Directive ni la Convention d'Arrhus ne s'applique lorsque les objectifs de la directive sont atteints à travers une procédure législative.

En l'espèce, les objectifs de la directive, à savoir celui de la mise à disposition d'informations sont atteints à travers la procédure législative et le débat parlementaire en commission. On peut se référer ici :

- aux différentes auditions en commission;
- aux études EPE 2008-2017 et EPE 2030 (avec addendum et analyses environnementales publiées sur le site du SPF économie et mentionnées dans l'exposé des motifs).

Toutes les auditions, les études et les analyses environnementales permettent aux parlementaires d'avoir une parfaite connaissance de la situation, du contexte de crise et de voter la loi en connaissance de cause dans le cadre d'un débat parlementaire.

- Conclusion : les règles de la Directive et des conventions auxquels le Conseil d'État fait référence ne s'appliquent pas à la loi.

Il appartient aux autorités administratives compétentes une fois saisies du projet de réactivation présenté par l'exploitant, qui concrétise la politique du gouvernement, d'exercer leur pouvoir d'appréciation et de décider si de telles études sont nécessaires au regard des critères établis par la directive 2011/92/UE.

Ainsi, l'AFCN devra vérifier, dans le cadre de ses compétences, si une étude d'incidence sur l'environnement est requise » (*ibid.*, pp. 46-49).

En ce qui concerne les exigences de la directive 92/43/CEE, il a été répondu :

« a. Champ d'application de la Directive

L'article 6, § 3, de la Directive stipule que *' tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans ou projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée sur ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site '.* (...).

L'article 6, § 4, prévoit une exception possible pour des raisons impératives d'intérêt public majeur tout en imposant dans ce cas à l'État membre de prendre toutes mesures compensatoires nécessaires pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée.

b. Application au Projet de loi

Pour les raisons exposées ci-dessus, le projet de loi ne peut être considéré comme un plan ou projet susceptible d'affecter un site de manière significative.

La directive ne s'applique pas à l'acte législatif ayant pour objectif de permettre à l'exploitant de la centrale nucléaire de Doel 1 de produire à nouveau de l'électricité. Il s'agit ici d'une politique générale du pays en matière économique et énergétique.

Par ailleurs si elle devait s'appliquer, la sécurité d'approvisionnement justifie qu'il y soit fait exception dans la mesure où la prolongation est décidée pour des raisons impératives de sécurité d'approvisionnement dans l'intérêt de la population.

Ici également, le cas échéant, l'AFCN devra vérifier en cas de modifications requises au titre de la sûreté nucléaire si une évaluation appropriée est nécessaire » (*ibid.*, p. 49).

De même :

« Le gouvernement estime que le projet de loi à l'examen n'est pas un projet au sens de la directive 2011/92/UE, mais uniquement un acte législatif définissant la politique des autorités en matière d'énergie. Il tend uniquement [à] lever l'impossibilité de produire de l'électricité à Doel 1 et Doel 2. Dans une phase suivante, il y aura une interaction entre l'AFCN et Electrabel au sujet des travaux à effectuer devant permettre de prolonger l'exploitation pendant dix ans. Une première étape législative a donc à présent été franchie, qui sera suivie d'une étape administrative relevant du contrôle de l'AFCN » (*ibid.*, p. 64).

B.17.6. Le vice-premier ministre et ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a également expliqué :

« Selon l'article 12 de l'Arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants (RGPRI), dont il a été question ici en commission, il revient à l'AFCN de définir si des demandes de changements dans une installation nucléaire doivent faire l'objet d'une modification de permis. L'AFCN a établi cet effet une procédure interne. L'exploitant peut aussi, via l'AFCN, demander au ministre compétent, le ministre de l'Intérieur, d'être dispensé d'étude d'incidences sur l'environnement. La catégorisation comme une importante modification et l'éventuelle dispense d'étude d'incidences ne s'opère pas de manière arbitraire. Il faut tenir compte des directives européennes.

Le dernier point de l'article 15.1 de l'arrêté royal du 30 novembre 2011 (prescription de sûreté pour les installations nucléaires) prévoit que la gestion des modifications doit prévoir et décrire des critères appropriés afin de classer et de traiter les modifications selon une approche graduée en fonction de leur impact sur la sûreté nucléaire.

Comme vous pouvez le constater dans les documents envoyés à l'avance il y a eu plusieurs modifications de ces permis avec études d'incidences sur l'environnement et consultation publique.

Pour l'instant, il n'y a aucune modification qui peut être qualifiée de 'modification importante' qui impliquerait une modification d'autorisation avec étude d'incidences sur l'environnement et une consultation publique.

Il est évident que si une telle modification importante devait avoir lieu, la procédure prévue serait suivie. Comme ce fut le cas par le passé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/006, pp. 6-7).

Il a également ajouté que « l'on se borne aujourd'hui en commission à fixer le cadre légal en vue du redémarrage des centrales. Cela ne garantit toutefois pas la réactivation effective des centrales, qui dépendra d'une analyse de sécurité à réaliser par l'AFCN, que le gouvernement suivra intégralement sans faire le moindre compromis » (*ibid.*, p. 8).

De même :

« Le ministre répond qu'il ne faut pas perdre de vue que l'on procède en deux phases :

- la première phase concerne le projet de loi à l'examen, qui définit le cadre législatif de la prolongation de la durée de vie des centrales de Doel 1 et 2;

- après la création de ce cadre législatif, les procédures concernant la garantie de la sécurité nucléaire seront mises en place : c'est l'AFCN qui prend les décisions définitives à cet égard » (*ibid.*, p. 20).

B.17.7. Dans un troisième avis daté du 11 juin 2015, la section de législation du Conseil d'Etat a rendu, sur des amendements, un avis très fouillé dans lequel elle a, notamment, examiné la nécessité de respecter différentes obligations internationales, dont celles découlant des Conventions d'Espoo et d'Aarhus et de directives européennes :

« E. L'applicabilité d'un certain nombre d'obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement

11. Dans l'avis 57 467/3 du 8 mai 2015 sur plusieurs amendements du gouvernement au projet de loi ' portant des dispositions en matière de sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique ', le Conseil d'Etat a exposé qu'un dispositif qui confirme avec effet rétroactif la validité des dispositions portant autorisation relative à la centrale nucléaire de Doel 1, devenues caduques, ne peut pas porter atteinte à l'applicabilité d'un certain nombre de règles de droit international et de droit européen qui prévoient des obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement, à savoir, la Convention d'Espoo, la Convention d'Aarhus, la directive Habitats et la directive EIE.

Cet avis avait observé que, dans le délai imparti de cinq jours ouvrables, il n'avait pas été possible de vérifier si et dans quelle mesure des objections juridiques comparables pouvaient également être soulevées à l'encontre d'une prolongation pure et simple d'une date de

désactivation qui est encore située à l'avenir. Un des amendements actuellement soumis pour avis (à savoir, l'amendement n° 18) requiert cependant que cet examen soit encore effectué, certes à nouveau dans ce très bref délai de cinq jours ouvrables.

12. Les obligations évoquées dans l'observation de l'avis 57 467/3, prévues dans la Convention Espoo, en vue de prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement sont applicables à certaines 'activités proposées', parmi lesquelles figurent également les centrales nucléaires concernées. Cet avis avait déjà observé qu'une 'modification significative' d'une activité est également considérée comme une 'activité proposée' (article 1er, paragraphe 5, de cette Convention) et que la prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire est considérée par les parties à la convention comme une telle modification significative.

Les obligations en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement pour certaines 'activités proposées', contenues dans la Convention d'Aarhus et évoquées dans l'observation 7.1 de cet avis, sont également applicables aux centrales nucléaires concernées. Conformément à l'article 6, paragraphe 10, de cette Convention, ces obligations doivent également s'appliquer 'lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1'. Il apparaît au Conseil d'État que la prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire revient effectivement à réexaminer ou à mettre à jour les conditions d'exercice de l'activité concernée.

Il faut par conséquent conclure que les obligations en matière de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement, prévues dans les deux conventions (qui, il est vrai, diffèrent sur le fond) doivent également être respectées pour la décision envisagée par le législateur de prolonger la durée de vie des deux centrales nucléaires concernées, du moins si cette prolongation ne s'accompagne pas d'un renouvellement d'une ou de plusieurs des autorisations requises, ce renouvellement entraînant le respect de ces obligations.

Le Conseil d'État est conscient que cette observation relative à l'applicabilité des obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement imposées par le droit international à l'égard de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires, aurait en principe déjà pu être formulée dans l'avis 57 093/3 qu'il a donné sur l'avant-projet de loi initial. Cela peut s'expliquer par le fait que l'examen par la section de législation est un examen 'ouvert', dans le cadre duquel il ne peut être garanti que l'avis aborde toutes les objections envisageables qu'un texte donné puisse soulever et que, par la suite, à l'occasion de nouvelles demandes d'avis sur des adaptations de ce texte, d'autres points de vue ne puissent pas être exprimés, en particulier lorsque cet avis initial est demandé dans un délai très court.

13. Il en va autrement, semble-t-il, pour les obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement qui découlent des directives Habitats et EIE. Il résulte de leur formulation que les obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement qu'elles contiennent s'appliquent au consentement que les autorités nationales compétentes doivent donner à certains projets. Comme l'a déjà exposé l'avis 57 467/3, ces obligations s'appliquent certes aux décisions en matière d'autorisation relatives aux centrales nucléaires, mais elles ne semblent pas à première vue applicables à une simple prolongation de la durée de vie de centrales nucléaires, au contraire des obligations qui découlent de la Convention d'Espoo et de la Convention d'Aarhus, dont le champ d'application est formulé d'une manière plus large.

Il n'en demeure pas moins que les obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement qui découlent de la Convention d'Espoo et de la Convention d'Aarhus ont une portée à peine moins étendue que celles qui découlent des deux directives et qui, comme il a été exposé ci-dessus, s'appliquent bel et bien à la décision envisagée par le législateur de prolonger la durée de vie des centrales nucléaires concernées.

F. Respect des obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement dans le cadre de la procédure d'autorisations actuelle.

14. L'arrêté royal du 11 octobre 2000, qui règle la procédure relative à l'autorisation de production, ne comporte pas de dispositions qui répondent aux obligations de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement, prévues par les conventions et directives mentionnées dans l'avis 57 467/3. L'article 6 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 'portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants', qui règle la procédure relative à l'autorisation d'exploitation, comporte en revanche des prescriptions en matière de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement qui peuvent en principe être interprétées comme étant conformes à ces conventions et directives afin de pouvoir satisfaire aux obligations précitées.

Il peut se concevoir que les procédures d'autorisation de production et d'autorisation d'exploitation soient toutes les deux suivies, parce qu'il serait ainsi globalement satisfait aux obligations en matière de consultation et d'évaluation des incidences sur l'environnement. On peut renvoyer à cet égard à la discussion de l'amendement n° 16 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/009, pp. 4-12).

La section de législation du Conseil d'Etat a précisé, à cet égard :

« L'examen général (voir : l'observation 8) a fait apparaître que l'autorisation d'exploitation pour Doel 1 n'a pas entièrement expiré. Tel n'est le cas que pour les dispositions relatives à la permission de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires qui y seraient éventuellement inscrites. En soi, il n'y a donc pas lieu de rendre obligatoire la demande d'une nouvelle autorisation d'exploitation pour Doel 1. Par contre, l'exploitant doit en tout état de cause demander une nouvelle autorisation de production en application de l'article 4, § 1er, de la loi du 29 avril 1999.

Toutefois, un motif qui, après la désactivation de la centrale nucléaire, pourrait néanmoins justifier de rendre également obligatoire la demande et l'obtention d'une nouvelle autorisation d'exploitation – pour remplacer l'autorisation en cours – avant que la production d'électricité ne puisse reprendre, pourrait être que le respect des règles de droit international et de droit européen, applicables en raison de la réactivation de Doel 1, peut ainsi être garanti, la procédure actuelle de l'arrêté royal du 11 octobre 2000 pour la demande d'une autorisation de production ne prévoyant pas ces garanties (voir l'observation 14) » (*ibid.*, p. 12).

B.17.8. Ces différents passages des travaux préparatoires de la loi attaquée confirment que l'examen substantiel de la portée de la loi attaquée constitue le préalable indispensable et

indissociable à l'analyse du champ d'application des exigences des conventions et directives invoquées dans les moyens.

B.18.1. Tout comme les lois du 31 janvier 2003 et du 18 décembre 2013, la loi attaquée se limite à fixer les principes de la sortie progressive de la production industrielle d'électricité par fission de combustibles nucléaires, ainsi que l'interdiction de créer de nouvelles centrales nucléaires. La centrale nucléaire de Doel 1 peut à nouveau produire de l'électricité à compter de l'entrée en vigueur de la loi attaquée afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique. Elle est désactivée et ne peut plus produire de l'électricité à partir du 15 février 2025. Les autres centrales nucléaires destinées à la production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires sont désactivées aux dates fixées dans la loi attaquée et ne peuvent plus produire d'électricité à partir de ces dates.

La loi attaquée prévoit expressément que, dans les autorisations individuelles d'exploitation et de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires, délivrées pour une période sans limitation de durée par le Roi, les dispositions relatives à la permission de production industrielle d'électricité à partir de la fission de combustibles nucléaires prennent fin aux dates fixées dans la loi attaquée. Les autres dispositions restent intégralement d'application jusqu'à ce qu'elles soient adaptées en vertu de la loi du 15 avril 1994 ou de ses arrêtés d'exécution. Selon les travaux préparatoires cités en B.17.5, le législateur a estimé que les autorisations individuelles d'exploitation et de production d'électricité octroyées par le Roi doivent, le cas échéant, être soumises aux procédures d'études d'incidences et de participation du public, conformément aux dispositions pertinentes du RGPRI.

B.18.2. Comme il est dit en B.6, la loi attaquée reporte, comme l'a fait la loi du 18 décembre 2013 pour Tihange 1, la date programmée de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité par une centrale nucléaire.

B.18.3. En ce qui concerne la centrale de Doel 2, la loi attaquée permet à l'autorisation individuelle de production d'électricité, qui est délivrée sans limitation de temps à l'exploitant de la centrale concernée, de continuer à sortir ses effets.

La loi attaquée prolonge dès lors la validité temporelle d'une autorisation existante, qui avait été limitée dans le temps par la loi du 31 janvier 2003. Cette limitation temporelle établie par la loi du 31 janvier 2003, visant à la sortie progressive du nucléaire, ne s'inscrivait pas dans la mise en œuvre d'une quelconque obligation découlant d'une disposition conventionnelle ou internationale, mais dans des choix de politique économique et énergétique du pays.

La loi attaquée modifie dès lors le choix posé par le législateur dans les lois du 31 janvier 2003 et du 18 décembre 2013, sans que cette modification impose toutefois, pour que la loi sortisse ses effets à l'égard de Doel 2, des actes administratifs complémentaires.

B.18.4. Par contre, la loi attaquée autorise à nouveau la centrale de Doel 1 à produire industriellement de l'électricité, après que les dispositions relatives à son autorisation de produire industriellement de l'électricité ont expiré le 15 février 2015, l'autorisation d'exploitation restant, pour le surplus, valable conformément à l'article 4, § 2, de la loi du 31 janvier 2003.

En ce qui concerne la centrale de Doel 1, la loi attaquée suppose qu'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité soit délivrée à l'exploitant de la centrale concernée et que l'autorisation d'exploitation de Doel 1 soit complétée de nouvelles dispositions relatives à la production d'électricité, conformément aux dispositions pertinentes du RGPRI.

La loi attaquée impose dès lors, pour que la loi sortisse ses effets à l'égard de Doel 1, des actes administratifs complémentaires.

B.18.5. Il convient d'examiner les griefs soulevés, compte tenu des effets ainsi précisés de la loi attaquée.

Quant au respect des normes de droit international et du droit de l'Union européenne

B.19. Comme il est dit en B.11.1, la Cour est appelée à se prononcer sur la compatibilité de la loi attaquée avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus notamment en combinaison avec différentes dispositions de droit international et du droit de l'Union européenne prescrivant la réalisation d'une étude d'incidences et une procédure permettant la participation du public.

B.20. Le Conseil des ministres conteste tout d'abord l'application des conventions et directives précitées dès lors que le report de la date de désactivation d'une centrale nucléaire relèverait du Traité Euratom, et non du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

B.21.1. L'article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose :

« 1. Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les Etats membres :

- a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie;
- b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union;
- c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables; et
- d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

2. Sans préjudice de l'application d'autres dispositions des traités, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs visés au paragraphe 1. Ces mesures sont adoptées après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Elles n'affectent pas le droit d'un Etat membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, sans préjudice de l'article 192, paragraphe 2, point c).

[...] ».

Il résulte de l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne que chaque Etat membre dispose du droit de déterminer « les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique », sans préjudice des « mesures affectant sensiblement le choix d'un Etat membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique », adoptées par le Conseil de l'Union européenne, visées à l'article 192, paragraphe 2, c), du même Traité.

B.21.2. Si, en vertu de l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, précité, l'Etat reste libre de déterminer, notamment, la structure générale de son approvisionnement énergétique, il ne peut toutefois, dans la mise en œuvre de ses choix de politique énergétique, être dispensé du respect des obligations environnementales découlant, notamment, des conventions et directives visées dans les moyens.

B.22.1. L'article 106*bis* du Traité Euratom dispose :

« 1. L'article 7, les articles 13 à 19, l'article 48, paragraphes 2 à 5, et les articles 49 et 50, du traité sur l'Union européenne, l'article 15, les articles 223 à 236, les articles 237 à 244, l'article 245, les articles 246 à 270, les articles 272, 273 et 274, les articles 277 à 281, les articles 285 à 304, les articles 310 à 320, les articles 322 à 325 et les articles 336, 342 et 344, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que le protocole sur les dispositions transitoires, s'appliquent au présent traité.

2. Dans le cadre du présent traité, les références à l'Union, au ' traité sur l'Union européenne ', au ' traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ' ou aux ' traités ' dans les dispositions visées au paragraphe 1 ainsi que celles des protocoles annexés tant auxdits traités qu'au présent traité sont à lire, respectivement, comme des références à la Communauté européenne de l'énergie atomique et au présent traité.

3. Les dispositions du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne dérogent pas aux dispositions du présent traité ».

L'article 106*bis*, § 1er, du Traité Euratom ne mentionne pas les articles 192 à 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

B.22.2. Interrogée dans le cadre d'un litige portant sur « la question de savoir si une activité industrielle consistant en l'exploitation d'une centrale nucléaire peut être poursuivie et, le cas échéant, quelles sont les conditions techniques qui peuvent être imposées à une telle centrale en raison des nuisances ou des risques de nuisances prétendument encourus par des biens fonciers sis dans un autre Etat membre du fait de leur éventuelle exposition aux radiations ionisantes provenant de cette centrale », la Cour de justice de l'Union européenne a considéré qu'« une telle activité industrielle relève, de par son objet même et dans une mesure importante, du champ d'application du traité CEEA et il est constant que ce dernier comporte, en outre, un ensemble de règles relatives précisément à la protection des populations et de l'environnement contre les radiations ionisantes » (CJUE, 27 octobre 2009, C-115/08, *Land Oberösterreich c. ČEZ as*, points 82-83).

La Cour de justice rappelle par ailleurs que les dispositions du Traité Euratom relatives à la protection sanitaire (chapitre 3 du titre II) doivent recevoir une interprétation large qui soit propre à assurer leur effet utile (CJUE, *ČEZ*, précité, point 100; 12 février 2015, C-48/14, *Parlement c. Conseil*, point 35). Elle en déduit que « la délivrance d'autorisations administratives relatives à la construction et au fonctionnement d'installations nucléaires, dans leurs aspects afférents à la protection sanitaire contre les dangers de rayonnements ionisants pour la population, s'inscrit dans le champ d'application du traité CEEA » (CJUE, *ČEZ* précité, point 105).

B.23.1. La circonstance que les activités d'exploitation d'une centrale nucléaire s'inscrivent dans le champ d'application du Traité Euratom ne peut toutefois être interprétée en ce sens que l'Etat puisse, s'il reporte la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire, être dispensé du respect, conformément au droit de l'Union européenne, des exigences environnementales découlant des conventions et directives visées dans les moyens.

La superposition des deux régimes, découlant, respectivement, du Traité Euratom et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, n'est pas de nature à affecter la nature claire, précise et prévisible des règles applicables (en ce sens, voy. CJUE, *Parlement c. Conseil*, précité, point 47).

B.23.2. L'exception du Conseil des ministres est rejetée.

En ce qui concerne le premier moyen

B.24. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution combinés avec l'article 2, paragraphes 1er à 3, 6 et 7, l'article 3, paragraphe 8, l'article 5 et l'article 6, paragraphe 1er, et le point 2 de l'appendice I de la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

B.25.1. La Convention d'Espoo impose des obligations en matière d'évaluation de l'impact sur l'environnement de certaines activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important.

La Belgique, les pays limitrophes de la Belgique et l'Union européenne sont parties à cette Convention. L'Union européenne a, dans sa déclaration faite lors de la signature de la Convention d'Espoo et confirmée lors de l'approbation, précisé notamment que « les Etats membres de la Communauté, dans leurs relations mutuelles, appliqueront la Convention conformément aux règles internes de la Communauté, y compris celles du traité Euratom, et sans préjudice des modifications appropriées à ces règles ». L'Union européenne a également précisé :

« Dans le domaine relevant de la Convention d'Espoo, la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, jointe à la présente déclaration, est applicable. Elle permet à la Communauté de respecter la plupart des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention d'Espoo. Les Etats membres sont chargés de remplir les obligations découlant de la Convention d'Espoo qui ne sont pas actuellement couvertes par le droit communautaire, et plus particulièrement, par la directive 85/337/CEE ».

B.25.2. Les paragraphes 1er à 3, 6 et 7 de l'article 2 de la Convention d'Espoo, intitulé « Dispositions générales », disposent :

« 1. Les Parties prennent, individuellement ou conjointement, toutes mesures appropriées et efficaces pour prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement.

2. Chaque Partie prend les mesures juridiques, administratives ou autres, nécessaires pour mettre en oeuvre les dispositions de la présente Convention, y compris, en ce qui concerne les activités proposées inscrites sur la liste figurant à l'Appendice I qui sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, l'établissement d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement permettant la participation du public

et la constitution du dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement décrit dans l'Appendice II.

3. La Partie d'origine veille à ce que, conformément aux dispositions de la présente Convention, il soit procédé à une évaluation de l'impact sur l'environnement avant que ne soit prise la décision d'autoriser ou d'entreprendre une activité proposée inscrite sur la liste figurant à l'Appendice I, qui est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important.

[...]

6. Conformément aux dispositions de la présente Convention, la Partie d'origine offre au public des zones susceptibles d'être touchées la possibilité de participer aux procédures pertinentes d'évaluation de l'impact sur l'environnement des activités proposées, et veille à ce que la possibilité offerte au public de la Partie touchée soit équivalente à celle qui est offerte à son propre public.

7. Les évaluations de l'impact sur l'environnement prescrites par la présente Convention sont effectuées, au moins au stade du projet de l'activité proposée. Dans la mesure voulue, les Parties s'efforcent d'appliquer les principes de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux politiques, plans et programmes ».

L'article 1, v), définit l'« activité proposée » comme « toute activité ou tout projet visant à modifier sensiblement une activité, dont l'exécution doit faire l'objet d'une décision d'une autorité compétente suivant toute procédure nationale applicable ».

L'article 1, viii), définit l'« impact transfrontière » comme « tout impact, et non pas exclusivement un impact de caractère mondial, qu'aurait dans les limites d'une zone relevant de la juridiction d'une Partie une activité proposée dont l'origine physique se situerait en tout ou partie dans la zone relevant de la juridiction d'une autre Partie ».

L'article 1, ix), définit l'« autorité compétente » comme « l'autorité (ou les autorités) nationale(s) désignée(s) par une Partie pour accomplir les tâches visées dans la présente Convention et/ou l'autorité (ou les autorités) habilitée(s) par une Partie à exercer des pouvoirs décisionnels concernant une activité proposée ».

Le paragraphe 8 de l'article 3 de la même Convention, intitulé « Notification », dispose :

« Les Parties concernées veillent à ce que le public de la Partie touchée, dans les zones susceptibles d'être touchées, soit informé de l'activité proposée et ait la possibilité de formuler des observations ou des objections à son sujet et à ce que ces observations ou

objections soient transmises à l'autorité compétente de la Partie d'origine, soit directement, soit, s'il y a lieu, par l'intermédiaire de la Partie d'origine ».

L'article 5 de la même Convention, intitulé « Consultations sur la base du dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement », dispose :

« Après constitution du dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement, la Partie d'origine engage, sans délai excessif, des consultations avec la Partie touchée au sujet, notamment, de l'impact transfrontière que l'activité proposée pourrait avoir et des mesures propres à permettre de réduire cet impact ou de l'éliminer. Les consultations peuvent porter :

a) Sur les solutions de remplacement possibles, y compris l'option ' zéro ' ainsi que sur les mesures qui pourraient être prises pour atténuer tout impact transfrontière préjudiciable important et sur la procédure qui pourrait être suivie pour surveiller les effets de ces mesures aux frais de la Partie d'origine;

b) Sur d'autres formes d'assistance mutuelle envisageables pour réduire tout impact transfrontière préjudiciable important de l'activité proposée;

c) Sur toute autre question pertinente relative à l'activité proposée.

Les Parties conviennent, au début des consultations, d'un délai raisonnable pour la durée de la période de consultations. Ces consultations peuvent être menées par l'intermédiaire d'un organe commun approprié, s'il en existe un ».

Le paragraphe 1er de l'article 6 de la même Convention, intitulé « Décision définitive », dispose :

« Les Parties veillent à ce qu'au moment de prendre une décision définitive au sujet de l'activité proposée, les résultats de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, y compris le dossier correspondant, ainsi que les observations reçues à son sujet en application du paragraphe 8 de l'Article 3 et du paragraphe 2 de l'Article 4 et l'issue des consultations visées à l'Article 5, soient dûment pris en considération ».

Le point 2 de l'appendice I de la même Convention, intitulé « Liste d'activités », vise :

« [les] centrales thermiques et autres installations de combustion dont la production thermique est égale ou supérieure à 300 mégawatts et centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires (à l'exception des installations de recherche pour la production et la conversion de matières fissiles et de matières fertiles dont la puissance maximale n'excède pas un kilowatt de charge thermique continue) ».

C'est dans cette version que cette disposition était applicable au moment de l'entrée en vigueur des dispositions attaquées et qu'elle est toujours applicable.

Le point 2, b), de l'appendice I de la même Convention - tel qu'il a été remplacé par le Second amendement à cette Convention, adopté à Cavtat, le 4 juin 2004, non encore entré en vigueur -, intitulé « Liste d'activités », vise :

« [les] centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs (à l'exception des installations de recherche pour la production et la conversion de matières fissiles et de matières fertiles dont la puissance maximale n'excède pas un kilowatt de charge thermique continue) ».

Le Second amendement a été approuvé et ratifié par l'Union européenne. La Région flamande comme la Région wallonne ont donné leur assentiment à cet amendement, mais tel n'est pas encore le cas pour la Région de Bruxelles-Capitale et pour le législateur fédéral. La Belgique n'a par conséquent pas encore ratifié l'amendement.

B.25.3. Selon les dispositions précitées, les Parties prennent les mesures juridiques, administratives ou autres, nécessaires pour la mise en œuvre de la Convention d'Espoo, notamment l'élaboration d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (article 2, § 2), préalable à l'adoption de la décision d'entreprendre ou d'autoriser (articles 2, § 3, et 6, § 1er) une « activité proposée » susceptible d'avoir un impact transfrontière considérable, dont celles relatives aux « centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires » (appendice I, point 2). Une modification sensible d'une activité constitue une « activité proposée » au sens de l'article 1er, v), de la Convention.

Cette procédure d'évaluation doit permettre de constituer un dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement (article 4), décrit dans l'appendice II de la Convention, et doit permettre au public susceptible d'être touché par cette activité d'être informé de cette activité et de pouvoir faire valoir ses observations (articles 2, § 6 et 3, § 8); dans le cadre de cette consultation transfrontalière, il est veillé à ce que le public de la Partie touchée dispose d'une possibilité de participer à la procédure d'évaluation équivalente à celle offerte au public de la Partie d'origine. Des consultations doivent être engagées entre la Partie d'origine et la Partie

touchée (article 5) et il est veillé à ce que la décision définitive prenne en considération les résultats de l'évaluation de l'impact sur l'environnement ainsi que les observations reçues dans le cadre de la procédure d'évaluation et de consultation (article 6).

La procédure d'évaluation et de consultation doit, dès lors, être menée préalablement à l'adoption de la décision définitive.

B.25.4. Dans le « Document d'information sur l'application de la Convention à des activités en rapport avec l'énergie nucléaire » d'avril 2011 (ECE/MP.EIA/2011/5), le Conseil économique pour l'Europe du Conseil économique et social des Nations Unies évoque, parmi les « modifications importantes visées par les dispositions de la Convention qui peuvent être apportées aux activités en rapport avec l'énergie nucléaire », qui sont soumises aux exigences précitées de cette Convention :

« b) Une nette augmentation de la production ou du stockage de déchets radioactifs provenant d'une installation (pas seulement d'une centrale nucléaire), par exemple de 25 %;

c) Une prolongation de la durée de vie d'une installation » (*ibid.*, p. 5).

En septembre 2012, concernant la prolongation de la durée de vie de la centrale nucléaire de Rivne, en Ukraine, à proximité de la frontière avec le Bélarus et la Pologne, le Comité d'application de la Convention a, dans son rapport sur sa vingt-cinquième session, décidé que la prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire, même en l'absence de travaux, devait être considérée comme une modification importante d'une activité et était donc soumise aux dispositions de la Convention (ECE/MP.EIA/IC/2012/4, pp. 4 et 5).

En juin 2014, la Réunion des Parties a adopté la décision VI/7 sur l'application de la Convention aux activités liées à l'énergie nucléaire ainsi qu'une déclaration dont la partie A concerne l'« Application de la Convention et du Protocole aux questions relatives à l'énergie nucléaire » (ECE/MP.EIA/20Add.3-ECE/MP.EIA/SEA/4/Add.3, pp. 38-39); cette Déclaration contient notamment les points suivants :

« A5. *Invitons* toutes les Parties à la Convention à tenir dûment compte, dans la décision finale relative à l'activité proposée, des résultats de la procédure d'évaluation de l'impact

environnemental transfrontière, y compris [le] dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement et des observations formulées par les autorités et le public des Parties susceptibles d'être touchées;

A6. *Estimons* que si une activité nécessite au cours de son cycle de vie une mise à niveau susceptible d'avoir un impact préjudiciable important sur l'environnement, cette mise à niveau devrait être considérée comme une modification majeure de l'activité en question et être soumise aux dispositions de la Convention; » (*ibid.*, p. 39).

En mars 2015, des « Recommandations sur les bonnes pratiques relatives à l'application de la Convention aux activités liées à l'énergie nucléaire » (ECE/MP.EIA/WG.2/2015/3) ont été élaborées, lesquelles se fondaient, notamment, sur les différents documents précités. Parmi ces recommandations, il est expliqué, en ce qui concerne la « Vérification préliminaire » :

« La vérification préliminaire aura à déterminer si les activités nucléaires ainsi que les modifications sensibles qui leur ont été apportées relèvent ou non du champ d'application de la Convention. [...] La vérification préliminaire comprend des considérations relatives à la prolongation, au renouvellement et à la mise à jour de la licence (par exemple, prolongement de la durée de vie opérationnelle), comme une augmentation substantielle dans les niveaux de production ou dans la production/le transport/le stockage des déchets radioactifs d'une installation (pas uniquement une centrale nucléaire) et la mise hors service, ou de ' mini-réacteurs ' (qui pourraient se constituer cumulativement) » (*ibid.*, p. 4).

B.26.1. Compte tenu de ce qui précède, il convient de s'interroger sur le champ d'application des exigences de la Convention d'Espoo à une législation telle que la loi attaquée et plus particulièrement sur le point de savoir si les obligations de constitution d'un dossier d'une évaluation de l'impact sur l'environnement et de consultation transfrontalière, avec participation du public, s'appliquent préalablement à l'adoption d'une législation telle que la loi attaquée qui reporte la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2 ou préalablement aux actes administratifs exécutant cette loi.

La question se pose également de savoir si, pour des motifs impérieux d'intérêt général liés à la nécessité d'assurer la sécurité d'approvisionnement du pays (comparer avec la Décision de la Commission européenne C(2017) 1516 final du 17 mars 2017 concernant la prolongation de la durée d'exploitation des centrales nucléaires Tihange 1, Doel 1 et

Doel 2 - Aide d'Etat SA.39487 (2016/NN), point 93), l'Etat belge pouvait exempter la loi attaquée du respect des exigences précitées, conformément à l'article 2, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE.

Enfin, la question se pose de savoir si les différentes études et auditions menées dans le cadre de l'adoption de la loi attaquée pourraient être considérées comme étant susceptibles d'atteindre les objectifs de la directive précitée, dans le cadre de l'adoption d'un « acte législatif spécifique » au sens de la directive 2011/92/UE.

B.26.2. Les travaux préparatoires de la loi attaquée, cités en B.17, démontrent que la question de savoir si la loi attaquée relève du champ d'application de la Convention d'Espoo est juridiquement controversée.

B.26.3. La Cour de justice de l'Union européenne est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des directives et des dispositions des accords internationaux conclus par l'Union européenne (article 267, premier alinéa, sous b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice (article 267, troisième alinéa, du même Traité), à moins qu'elle ne constate « que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour [de justice] ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable » (CJCE, 6 octobre 1982, 283/81, *Srl CILFIT et Lanificio di Gavardo SpA*).

B.26.4. En outre, des différences d'interprétation entre les instances judiciaires concernant une convention internationale qui, comme la Convention d'Espoo, fait partie tout à la fois de l'ordre juridique de l'Union européenne, pour ses dispositions qui relèvent de la compétence de l'Union, et de l'ordre juridique interne compromettraient l'unité de l'ordre juridique de l'Union européenne et porteraient atteinte au principe général de la sécurité juridique.

B.26.5. Avant de poursuivre l'examen du grief visé en B.24, il y a lieu, en application de l'article 267, troisième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles reprises aux points 1 à 3 et 9 du dispositif.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.27. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution combinés avec les articles 2 et 6 et l'annexe I.1 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, et avec les articles 2 à 8 et 11 et les annexes I, II et III de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

B.28.1. Les articles 2 et 6 de la Convention d'Aarhus disposent :

« Article 2

Définition

Aux fins de la présente Convention,

1. Le terme 'Partie' désigne, sauf indication contraire, une partie contractante à la présente Convention.

2. L'expression 'autorité publique' désigne :

a) L'administration publique à l'échelon national ou régional ou à un autre niveau;

b) Les personnes physiques ou morales qui exercent, en vertu du droit interne, des fonctions administratives publiques, y compris des tâches, activités ou services particuliers en rapport avec l'environnement;

c) Toute autre personne physique ou morale assumant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous l'autorité d'un organe ou d'une personne entrant dans les catégories visées aux alinéas *a)* et *b)* ci-dessus;

d) Les institutions de toute organisation d'intégration économique régionale visée à l'article 17 qui est Partie à la présente Convention.

La présente définition n'englobe pas les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

3. L'expression 'information(s) sur l'environnement' désigne toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle, et portant sur :

a) L'état d'éléments de l'environnement tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments;

b) Des facteurs tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements et des activités ou mesures, y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement relevant de l'alinéa a) ci-dessus et l'analyse coût-avantages et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement;

c) L'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie ainsi que l'état des sites culturels et des constructions dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par les facteurs activités ou mesures visés à l'alinéa b) ci-dessus.

4. Le terme 'public' désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.

5. L'expression 'public concerné' désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui oeuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt ».

« Article 6

Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières

1. Chaque Partie :

a) applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I;

b) applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions;

c) peut décider, au cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette Partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins.

2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. Les informations concernent notamment :

a) L'activité proposée, y compris la demande correspondante au sujet de laquelle une décision sera prise;

b) La nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés;

c) L'autorité publique chargée de prendre la décision;

d) La procédure envisagée, y compris, dans les cas où ces informations peuvent être fournies :

i) La date à laquelle elle débutera;

ii) Les possibilités qui s'offrent au public d'y participer;

iii) La date et le lieu de toute audition publique envisagée;

iv) L'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents et auprès de laquelle ces renseignements ont été déposés pour que le public puisse les examiner;

v) L'autorité publique ou tout autre organisme public compétent auquel des observations ou questions peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations ou de questions;

vi) L'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles et

e) Le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement.

3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

5. Chaque Partie devrait, lorsqu'il y a lieu, encourager quiconque à l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande.

6. Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande lorsque le droit interne l'exige, et gratuitement, dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans le présent article qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public, sans préjudice du droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4 :

a) une description du site et des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, y compris une estimation des déchets et des émissions prévues;

b) une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement;

c) une description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire ces effets, y compris les émissions;

d) un résumé non technique de ce qui précède;

e) un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation; et

f) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment où le public concerné doit être informé conformément au paragraphe 2 ci-dessus.

7. La procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée.

8. Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération.

9. Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée.

10. Chaque Partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent *mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu.

11. Chaque Partie applique, dans le cadre de son droit interne, dans la mesure où cela est possible et approprié, des dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement ».

B.28.2. L'annexe I de la Convention énumère, dans la « Liste des activités visées au paragraphe 1er, a), de l'article 6 » :

« 1. Secteur de l'énergie :

[...]

- Centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs (1) (à l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation des matières fissiles et fertiles, dont la puissance maximale ne dépasse pas 1 kW de charge thermique continue);

[...] ».

Il est précisé dans la note (1) :

« Les centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires cessent d'être des installations nucléaires lorsque tous les combustibles nucléaires et tous les autres éléments contaminés ont été définitivement retirés du site d'implantation ».

B.28.3. En vertu de l'article 6, paragraphe 1, a), de la Convention d'Aarhus, les exigences prévues par cette disposition, qui vise à permettre une participation du public aux décisions environnementales, s'appliquent aux « activités proposées » telles que celles énumérées à l'annexe I, dont celles relatives aux centrales nucléaires.

Le préambule de la Convention d'Aarhus indique par ailleurs qu'il a été tenu compte des dispositions pertinentes de la Convention d'Espoo.

B.28.4.1. L'Equipe spéciale de la participation du public au processus décisionnel, créée par la Réunion des parties à la Convention d'Aarhus en 2010 a, dans son rapport de juin 2013 sur les travaux de sa quatrième réunion, examiné les difficultés dans la mise en œuvre de la Convention d'Aarhus dans le domaine nucléaire et les bonnes pratiques envisageables pour y remédier (ECE/MP.PP/WG.1/2013/6, pp. 11-19).

La question de la prolongation de la durée de vie des centrales a été examinée comme suit :

« 56. Il a été souligné que les décisions touchant à la prolongation de la durée de vie des centrales devaient faire l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement en bonne et due forme, avec participation du public et prise en compte appropriée des solutions de remplacement. Il a été rapporté que la législation ukrainienne prévoyait autrefois les mêmes procédures en cas de prolongation de la durée de vie d'une centrale comme en cas de construction d'une nouvelle centrale, mais que la loi avait récemment changé et que les décisions en la matière étaient désormais entièrement de la compétence de l'autorité de réglementation. Les décisions ayant été prises à cette suite seraient semble-t-il critiquables sous certains aspects.

57. De manière générale, les recommandations suivantes ont été formulées à propos de la prolongation de la durée de vie des centrales :

a) Le Groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (ENSREG) devrait préconiser la coopération s'agissant de la participation du public aux décisions clefs, notamment lorsqu'elles portent sur la prolongation de la durée de vie des centrales;

b) La Convention d'Aarhus devrait préciser clairement que la participation du public est requise dans tout projet de prolongation de la durée de vie d'une centrale. De même, la Convention d'Espoo devrait préciser qu'une EIE transfrontière est requise dans tout projet de ce type. L'EIE et les procédures relatives à la participation du public devraient prévoir un examen approprié des solutions de remplacement à tout projet de prolongation de la durée de vie d'une centrale, y compris l'option zéro (c'est-à-dire l'option consistant à renoncer purement et simplement à l'activité envisagée); et

c) Les gouvernements devraient veiller à ce que la question de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires soit conditionnée à la participation du public lorsqu'ils tentent de mettre sur pied une stratégie énergétique nationale » (*ibid.*, pp. 14-15).

B.28.4.2. Dans les « Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement », élaborées en janvier 2015 par l'Equipe spéciale de la participation du public au processus décisionnel précitée, il est recommandé qu'en dépit de l'absence de disposition expresse en ce sens dans la Convention, lors de l'application de l'article 6, paragraphe 1, point a), de la Convention :

« (f) les activités énumérées à l'annexe I de la Convention pour lesquelles aucun seuil n'est fixé (par exemple les centrales nucléaires, les installations chimiques, les installations pour l'incinération ou la mise en décharge des déchets dangereux, etc.) soient couvertes par l'article 6, paragraphe 1, point a), indépendamment de leur ampleur;

(g) pour les modifications apportées aux activités énoncées à l'annexe I de la Convention pour lesquelles aucun seuil n'est fixé, toute modification ou extension d'une activité soit, dans certains cas, notamment la construction de nouveaux réacteurs dans une centrale nucléaire, également couverte par l'article 6, paragraphe 1, point a), indépendamment de son ampleur » (ECE/MP.PP/2014/2/Add.2, p. 20).

Il est par ailleurs précisé qu'en cas de processus décisionnel à étapes multiples, la possibilité pour le public de débattre de la nature et de l'activité proposée au début de la procédure, « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles », conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus, « devrait être accordée à la toute première étape du processus décisionnel global, lorsqu'il est concrètement encore possible de ne pas mettre à exécution le projet » (*ibid.*, p. 12). A l'inverse, constitue un exemple d'une situation dans laquelle toutes les options et solutions ne peuvent plus être considérées comme encore possibles : « lorsqu'une décision formelle sur la question a été prise par un organe public (y compris des organes représentatifs tels que les parlements locaux, régionaux ou nationaux) » (*ibid.*, p. 32).

B.28.5. L'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus dispose toutefois que les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ne peuvent être assimilés à des « autorités publiques » au sens de la Convention, et cela sans aucune restriction. En outre, le onzième considérant du préambule de la Convention d'Aarhus se limite à « invit[er] les organes législatifs à appliquer les principes de la présente Convention dans leurs travaux ».

B.29.1. Au regard de ce qui précède, il convient de se demander si les obligations de participation du public prévues par l'article 6 de la Convention d'Aarhus s'appliquent au report de la date de désactivation et de la fin de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire, et, si tel est le cas, si ces obligations s'appliquent préalablement à l'adoption d'une législation telle que la loi attaquée qui reporte la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2 ou préalablement aux actes administratifs exécutant cette loi.

Il convient également de se demander si des motifs impérieux d'intérêt général, liés notamment à la sécurité d'approvisionnement du pays en électricité, pourraient justifier de déroger à l'application de la Convention précitée et/ou de suspendre cette application.

B.29.2. Pour les motifs énoncés en B.26.3 et B.26.4, il y a lieu, avant de poursuivre l'examen du grief visé en B.27, de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles reprises aux points 4, 5 et 9 du dispositif.

B.30.1. Les articles 2 à 8 et 11 de la directive 2011/92/UE, avant leur modification par la directive 2014/52/UE, disposent :

« Article 2

1. Les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences. Ces projets sont définis à l'article 4.

2. L'évaluation des incidences sur l'environnement peut être intégrée dans les procédures existantes d'autorisation des projets dans les États membres ou, à défaut, dans d'autres procédures ou dans celles à établir pour répondre aux objectifs de la présente directive.

3. Les Etats membres peuvent prévoir une procédure unique pour répondre aux exigences de la présente directive et aux exigences de la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution.

4. Sans préjudice de l'article 7, les Etats membres peuvent, dans des cas exceptionnels, exempter en totalité ou en partie, un projet spécifique des dispositions prévues par la présente directive.

Dans ce cas, les Etats membres :

- a) examinent si une autre forme d'évaluation conviendrait;
- b) mettent à la disposition du public concerné les informations obtenues dans le cadre d'autres formes d'évaluation visées au point a), les informations relatives à la décision d'accorder une exemption et les raisons pour lesquelles elle a été accordée;

c) informent la Commission, préalablement à l'octroi de l'autorisation des motifs qui justifient l'exemption accordée et lui fournissent les informations qu'ils mettent, le cas échéant, à la disposition de leurs propres ressortissants.

La Commission transmet immédiatement les documents reçus aux autres Etats membres.

La Commission rend compte chaque année au Parlement européen et au Conseil de l'application du présent paragraphe.

Article 3

L'évaluation des incidences sur l'environnement identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier et conformément aux articles 4 à 12, les incidences directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :

- a) l'homme, la faune et la flore;
- b) le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage;
- c) les biens matériels et le patrimoine culturel;
- d) l'interaction entre les facteurs visés aux points a), b) et c).

Article 4

1. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, les projets énumérés à l'annexe I sont soumis à une évaluation, conformément aux articles 5 à 10.

2. Sous réserve de l'article 2, paragraphe 4, pour les projets énumérés à l'annexe II, les Etats membres déterminent si le projet doit être soumis à une évaluation conformément aux articles 5 à 10. Les Etats membres procèdent à cette détermination :

- a) sur la base d'un examen cas par cas;
- ou
- b) sur la base des seuils ou critères fixés par l'Etat membre.

Les Etats membres peuvent décider d'appliquer les deux procédures visées aux points a) et b).

3. Pour l'examen cas par cas ou la fixation des seuils ou critères en application du paragraphe 2, il est tenu compte des critères de sélection pertinents fixés à l'annexe III.

4. Les Etats membres s'assurent que les décisions prises par les autorités compétentes en vertu du paragraphe 2 sont mises à la disposition du public.

Article 5

1. Dans le cas des projets qui, en application de l'article 4, doivent être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, conformément au présent article et aux articles 6 à 10, les Etats membres adoptent les mesures nécessaires pour s'assurer que le maître d'ouvrage fournit, sous une forme appropriée, les informations spécifiées à l'annexe IV, dans la mesure où :

a) les Etats membres considèrent que ces informations sont appropriées à un stade donné de la procédure d'autorisation, par rapport aux caractéristiques spécifiques d'un projet donné ou d'un type de projet et par rapport aux éléments environnementaux susceptibles d'être affectés;

b) les Etats membres considèrent que l'on peut raisonnablement exiger d'un maître d'ouvrage qu'il rassemble ces données, compte tenu, entre autres, des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes.

2. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour s'assurer que, si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité compétente rend un avis sur les informations à fournir par le maître d'ouvrage conformément au paragraphe 1. L'autorité compétente consulte le maître d'ouvrage et les autorités visées à l'article 6, paragraphe 1, avant de rendre son avis. Le fait que l'autorité en question ait rendu un avis au titre du présent paragraphe ne l'empêche pas de demander ultérieurement au maître d'ouvrage de présenter des informations complémentaires.

Les Etats membres peuvent exiger que les autorités compétentes donnent leur avis, que le maître d'ouvrage le requière ou non.

3. Les informations à fournir par le maître d'ouvrage, conformément au paragraphe 1, comportent au minimum:

a) une description du projet comportant des informations relatives au site, à la conception et aux dimensions du projet;

b) une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des incidences négatives importantes et, si possible, y remédier;

c) les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement;

d) une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux incidences sur l'environnement;

e) un résumé non technique des informations visées aux points a) à d).

4. Les Etats membres s'assurent, si nécessaire, que les autorités disposant d'informations appropriées, notamment eu égard à l'article 3, mettent ces informations à la disposition du maître d'ouvrage.

Article 6

1. Les Etats membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement, aient la possibilité de donner leur avis sur les informations fournies par le maître d'ouvrage et sur la demande d'autorisation. À cet effet, les Etats membres désignent les autorités à consulter, d'une manière générale ou cas par cas. Celles-ci reçoivent les informations recueillies en vertu de l'article 5. Les modalités de cette consultation sont fixées par les Etats membres.

2. A un stade précoce des procédures décisionnelles en matière d'environnement visées à l'article 2, paragraphe 2, et au plus tard dès que ces informations peuvent raisonnablement être fournies, les informations suivantes sont communiquées au public par des avis au public ou d'autres moyens appropriés tels que les moyens de communication électroniques lorsqu'ils sont disponibles :

- a) la demande d'autorisation;
- b) le fait que le projet fait l'objet d'une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement et que, le cas échéant, l'article 7 est applicable;
- c) les coordonnées des autorités compétentes pour prendre la décision, de celles auprès desquelles peuvent être obtenus des renseignements pertinents, de celles auxquelles des observations ou questions peuvent être adressées ainsi que des précisions sur les délais de transmission des observations ou des questions;
- d) la nature des décisions possibles ou, lorsqu'il existe, le projet de décision;
- e) une indication concernant la disponibilité des informations recueillies en vertu de l'article 5;
- f) une indication de la date à laquelle et du lieu où les renseignements pertinents seront mis à la disposition du public et des moyens par lesquels ils le seront;
- g) les modalités précises de la participation du public prévues au titre du paragraphe 5 du présent article.

3. Les Etats membres veillent à ce que soient mis, dans des délais raisonnables, à la disposition du public concerné :

- a) toute information recueillie en vertu de l'article 5;
- b) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité ou aux autorités compétentes au moment où le public concerné est informé conformément au paragraphe 2 du présent article;
- c) conformément à la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, les informations autres que celles visées au paragraphe 2 du présent article qui sont pertinentes pour la décision en vertu de l'article 8 de la présente directive et qui ne deviennent

disponibles qu'après que le public concerné a été informé conformément au paragraphe 2 du présent article.

4. A un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise.

5. Les modalités précises de l'information du public (par exemple, affichage dans un certain rayon ou publication dans la presse locale) et de la consultation du public concerné (par exemple, par écrit ou par enquête publique) sont déterminées par les États membres.

6. Des délais raisonnables sont prévus à chacune des différentes étapes afin de laisser suffisamment de temps pour informer le public et permettre au public concerné de se préparer et de participer effectivement à la prise de décision en matière d'environnement en vertu des dispositions du présent article.

Article 7

1. Lorsqu'un Etat membre constate qu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre ou lorsqu'un Etat membre susceptible d'être affecté de manière notable le demande, l'Etat membre sur le territoire duquel il est envisagé de réaliser le projet transmet à l'Etat membre affecté, le plus rapidement possible et au plus tard au moment où il informe son propre public, notamment :

a) une description du projet, accompagnée de toute information disponible quant à ses incidences transfrontalières éventuelles;

b) des informations quant à la nature de la décision susceptible d'être prise.

L'Etat membre sur le territoire duquel il est envisagé de réaliser le projet donne à l'autre Etat membre un délai raisonnable pour indiquer s'il souhaite participer aux procédures décisionnelles en matière d'environnement visées à l'article 2, paragraphe 2, et il peut inclure les informations visées au paragraphe 2 du présent article.

2. Si un Etat membre qui reçoit des informations conformément au paragraphe 1 indique qu'il a l'intention de participer aux procédures décisionnelles en matière d'environnement visées à l'article 2, paragraphe 2, l'Etat membre sur le territoire duquel il est envisagé de réaliser le projet transmet à l'Etat membre affecté, s'il ne l'a pas encore fait, l'information devant être transmise en vertu de l'article 6, paragraphe 2, et mise à disposition en vertu de l'article 6, paragraphe 3, points a) et b).

3. En outre, les Etats membres concernés, chacun en ce qui le concerne :

a) font en sorte que les informations visées aux paragraphes 1 et 2 soient mises, dans un délai raisonnable, à la disposition des autorités visées à l'article 6, paragraphe 1, et du public concerné sur le territoire de l'Etat membre susceptible d'être affecté de manière notable; et

b) veillent à ce que les autorités visées à l'article 6, paragraphe 1, et le public concerné aient la possibilité, avant que le projet ne soit autorisé, de communiquer leur avis, dans un délai raisonnable, sur les informations transmises à l'autorité compétente de l'Etat membre sur le territoire duquel il est envisagé de réaliser le projet.

4. Les Etats membres concernés entament des consultations portant, entre autres, sur les incidences transfrontalières potentielles du projet et sur les mesures envisagées pour réduire ou éliminer ces incidences et conviennent d'un délai raisonnable pour la durée de la période de consultation.

5. Les modalités précises de mise en œuvre du présent article peuvent être déterminées par les Etats membres concernés et doivent permettre au public concerné sur le territoire de l'Etat membre affecté de participer de manière effective, en ce qui concerne le projet, au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2.

Article 8

Le résultat des consultations et les informations recueillies conformément aux articles 5, 6 et 7 sont pris en considération dans le cadre de la procédure d'autorisation ».

« Article 11

1. Les Etats membres veillent, conformément à leur cadre juridique en la matière, à ce que les membres du public concerné :

a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un Etat membre impose une telle condition,

puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public.

2. Les Etats membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés.

3. Les Etats membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice. A cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale, répondant aux exigences visées à l'article 1er, paragraphe 2, est réputé suffisant aux fins du paragraphe 1, point a), du présent article. De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte aux fins du paragraphe 1, point b), du présent article.

4. Le présent article n'exclut pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affecte en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation.

Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

5. Afin d'accroître l'efficacité des dispositions du présent article, les Etats membres veillent à ce qu'une information pratique soit mise à la disposition du public concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel ».

B.30.2. La directive 2011/92/UE est modifiée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, que les Etats sont tenus de transposer au plus tard le 16 mai 2017. Toutefois, en vertu du régime transitoire prévu par l'article 3 de la directive 2014/52/UE, les projets qui ont fait l'objet d'une étape de la procédure avant le 16 mai 2017 restent soumis aux obligations de la directive 2011/92/UE, avant sa modification. Etant donné la date d'adoption de la loi attaquée, seule la directive 2011/92/UE, avant sa modification par la directive 2014/52/UE, est donc susceptible de s'appliquer en l'espèce.

B.30.3. En vertu de l'article 2, paragraphe 1er, de la directive 2011/92/UE, les Etats membres prennent les dispositions nécessaires pour que, avant l'octroi de l'autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une procédure de demande d'autorisation et à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement.

Les projets concernés sont définis à l'article 4 de la directive. Cette disposition établit une distinction entre les projets énumérés à l'annexe I (article 4, paragraphe 1er), qui doivent être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, et les projets énumérés à l'annexe II (article 4, paragraphe 2), pour lesquels les Etats membres doivent déterminer, sur la base d'un examen au cas par cas ou sur la base des seuils ou critères fixés par l'Etat membre, s'ils doivent ou non faire l'objet d'une telle évaluation; des critères de sélection pertinents sont fixés à l'annexe III de la directive.

B.30.4. L'annexe I de la directive 2011/92/UE, qui détermine les projets visés à l'article 4, paragraphe 1, précité, mentionne dans le point 2, b) :

« Centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs (à l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation des matières fissiles et fertiles, dont la puissance maximale ne dépasse pas 1 kW de charge thermique continue) ».

La note de bas de page n° 1 de cette annexe précise que les centrales nucléaires et les autres réacteurs nucléaires cessent d'être des installations nucléaires lorsque tous les combustibles nucléaires et tous les autres éléments contaminés ont été définitivement retirés du site d'implantation.

L'annexe II de la directive, qui détermine les projets visés à l'article 4, paragraphe 2, mentionne dans le point 3, a) :

« Installations industrielles destinées à la production d'énergie électrique, de vapeur et d'eau chaude (projets non visés à l'annexe I) ».

Le point 13, a), de l'annexe II vise également :

« Toute modification ou extension des projets figurant à l'annexe I ou à la présente annexe, déjà autorisés, réalisés ou en cours de réalisation, qui peut avoir des incidences négatives importantes sur l'environnement (modification ou extension ne figurant pas à l'annexe I) ».

L'annexe III qui détermine les critères de sélection visés à l'article 4, paragraphe 3, mentionne entre autres les caractéristiques des projets, leur localisation et les caractéristiques de l'impact potentiel.

B.30.5.1. L'article 2, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE prévoit néanmoins que les Etats membres peuvent, dans des cas exceptionnels, exempter en totalité ou en partie un projet spécifique des dispositions prévues par cette directive, dans les conditions déterminées par cet article. Il ne peut toutefois pas être dérogé à l'article 7, qui prévoit une obligation de notification transfrontalière lorsqu'un projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre.

B.30.5.2. L'article 1er, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE prévoit que la directive ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique. La directive 2014/52/UE supprime cette disposition, même si elle insère dans l'article 2 un nouveau paragraphe 5, qui se réfère à la notion d'« acte législatif national spécifique » et qui dispose :

« Sans préjudice de l'article 7, dans les cas où un projet est adopté par un acte législatif national spécifique, les Etats membres peuvent exempter ledit projet des dispositions relatives à la consultation publique prévues par la présente directive, pour autant que les objectifs de la présente directive soient atteints.

Les Etats membres informent la Commission de tous cas où l'exemption visée au premier alinéa a été appliquée, tous les deux ans à compter du 16 mai 2017 ».

En ce qui concerne le régime dérogatoire de l'« acte législatif national spécifique » au sens de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE - repris dans l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE, avant sa modification par la directive 2014/52/UE -, la Cour de justice a précisé le contenu des exigences que le projet soit adopté en détail par un acte législatif spécifique et que les objectifs de la directive soient atteints à travers la procédure législative (CJUE, 18 octobre 2011, C-128/09 e.a., *Boxus e.a.*, points 36-47; 16 février 2012, C-182/10, *Solvay e.a.*, points 30-42; 17 novembre 2016, C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt*, points 26-30).

B.30.6. La directive 2011/92/UE prévoit une évaluation des incidences sur l'environnement (articles 3 et 5), permettant la participation du public (article 6), et une consultation transfrontalière si le projet risque d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre Etat membre (article 7). Le résultat des consultations et les informations visées aux articles 5 à 7 de la directive sont pris en considération dans la procédure d'autorisation (article 8). Enfin, les Etats doivent veiller, « conformément à leur cadre juridique en la matière, à ce que les membres du public concerné [...] puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public » (article 11).

B.30.7.1. En ce qui concerne le champ d'application des exigences prévues par la directive 85/337/CEE, que la directive 2011/92/UE a remplacée, la Cour de justice considère que la notion de « projet » au sens de l'article 1er, paragraphe 2, de la première directive vise des travaux ou des interventions physiques et que ne constitue dès lors pas un projet le simple renouvellement d'une autorisation existante d'exploitation, « en l'absence de travaux ou d'interventions modifiant la réalité physique du site » (CJUE, 17 mars 2011, C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a.*, points 20-21 et 24; voy. aussi CJUE, 19 avril 2012, C-121/11, *Pro-Braine ASBL e.a.*, points 31-32). La directive 2011/92/UE n'a pas modifié la notion de « projet ».

B.30.7.2. Il y a toutefois lieu d'examiner si l'éventuelle autorisation d'un projet s'insère ou non dans « une procédure en plusieurs étapes comportant une décision principale ainsi que des décisions d'exécution et s'il y a lieu de tenir compte de l'effet cumulatif de plusieurs projets dont les incidences sur l'environnement doivent s'apprécier globalement » (CJUE, 28 février 2008, C-2/07, *Abraham e.a.*, point 28).

Lorsque le droit national prévoit une procédure d'autorisation en plusieurs étapes, l'évaluation des incidences sur l'environnement doit, en principe, être effectuée aussitôt qu'il est possible d'identifier et d'évaluer tous les effets que ce projet est susceptible d'avoir sur l'environnement (CJUE, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a.*, précité, point 33) : « Ainsi, lorsque l'une de ces étapes est une décision principale et l'autre une décision d'exécution qui ne peut aller au-delà des paramètres déterminés par la décision principale, les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement doivent être identifiés et évalués lors de la procédure relative à la décision principale. Ce n'est que si ces effets ne sont identifiables que lors de la procédure relative à la décision d'exécution que l'évaluation devrait être effectuée au cours de cette dernière procédure » (CJUE, *Abraham e.a.*, précité, point 26).

B.31.1. Il ressort de la jurisprudence précitée qu'une modification apportée à une centrale nucléaire existante ne pourrait relever d'un « projet » au sens du point 13, a), de l'annexe II de la directive 2011/92/UE que pour autant qu'elle implique une modification physique du site.

B.31.2. Il convient de constater à cet égard que la directive 2014/52/UE, qui modifie la directive 2011/92/UE, ne modifie pas la notion de « projet ».

B.31.3. Si le champ d'application de la directive 2011/92/UE semble dès lors différer de celui des Conventions d'Espoo et d'Aarhus, les considérants de la directive 2011/92/UE se réfèrent toutefois expressément à ces conventions.

B.31.4. En ce qui concerne le respect de la directive 2011/92/UE, la section de législation du Conseil d'Etat a, dans son troisième avis cité en B.17.7, considéré que les obligations découlant de cette directive « ne semblent pas à première vue applicables à une simple prolongation de la durée de vie de centrales nucléaires, au contraire des obligations qui découlent de la Convention d'Espoo et de la Convention d'Aarhus, dont le champ d'application est formulé d'une manière plus large » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/009, p. 11).

Toutefois, au cours des travaux préparatoires de la loi attaquée, la ministre compétente a fait observer :

« Le courrier de la commission européenne du 13 février 2013 explicitant la portée de la directive 2011/92/UE par rapport aux travaux à effectuer dans le cadre des stress-tests qui ont suivi la catastrophe de Fukushima indique tout d'abord que certaines de ces mesures d'amélioration de la sécurité relèvent très certainement du champ d'application de la directive 2011/92/UE. Mais, à nouveau, c'est la notion de 'projets' qui doit être prise en considération pour déterminer les travaux liés aux stress tests qui sont effectivement soumis à la directive. Toutefois, la commission relève elle-même, dans ce courrier, que la majorité des améliorations projetées ou recommandées relèvent fort probablement de situations pour lesquelles les Etats doivent, sur la base d'un examen cas par cas ou sur la base des seuils ou critères fixés par l'Etat membre, déterminer si le projet doit être soumis à une évaluation en raison des incidences notables qu'il est susceptible d'avoir sur l'environnement. Or, l'étude de cette incidence a eu lieu et a conclu à l'absence d'incidence sur la santé et l'environnement, puisqu'il s'agit de centrales existantes qu'on ne modifie pas. C'est en définitive l'AFCN qui est amenée à décider, au cas par cas » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/003, p. 59).

En ce qui concerne le scénario Nuc-2000, en cas de prolongation de la durée d'exploitation des unités nucléaires de Doel 1 et Doel 2, et la fermeture de Doel 3 et Tihange 2, la ministre a en outre confirmé que ce scénario a fait l'objet d'une évaluation environnementale, mais pas d'une consultation publique distincte (*ibid.*, p. 60).

B.32.1. Au regard de ce qui précède, il convient de se demander si, compte tenu de l'ampleur des investissements « de jouvence » et des mises à niveau de sécurité nécessaires dans le cadre du plan LTO des centrales de Doel 1 et Doel 2, tels qu'ils sont notamment indiqués dans la convention du 30 novembre 2015, le report de la date de désactivation et de fin de la production industrielle d'électricité de ces centrales est susceptible de constituer un « projet » au sens de la directive 2011/92/UE, lue, le cas échéant, à la lumière des Conventions d'Espoo et d'Aarhus.

Si tel est le cas, il conviendrait de se demander si, compte tenu du fait que les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement n'ont pu être identifiés que par l'établissement de la convention du 30 novembre 2015, les obligations de participation du public prévues par les articles 2 à 8 et 11 de la directive 2011/92/UE s'appliquent préalablement à l'adoption d'une législation telle que la loi attaquée prolongeant la durée de vie des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2 ou préalablement aux actes administratifs exécutant cette loi.

La question se pose également de savoir si, pour des motifs impérieux d'intérêt général liés à la nécessité d'assurer la sécurité d'approvisionnement du pays (comparer avec la Décision de la Commission européenne C(2017) 1516 final du 17 mars 2017 concernant la prolongation de la durée d'exploitation des centrales nucléaires Tihange 1, Doel 1 et Doel 2 - Aide d'Etat SA.39487 (2016/NN), point 93), l'Etat belge pouvait exempter la loi attaquée du respect des exigences précitées, conformément à l'article 2, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE.

Enfin, la question se pose de savoir si les différentes études et auditions menées dans le cadre de l'adoption de la loi attaquée pourraient être considérées comme étant susceptibles d'atteindre les objectifs de la directive précitée, dans le cadre de l'adoption d'un « acte législatif spécifique » au sens de la directive 2011/92/UE.

B.32.2. Pour les motifs énoncés en B.26.3, il y a lieu, avant de poursuivre l'examen du grief visé en B.27, de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles reprises aux points 6, 7 et 9 du dispositif.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.33. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après : la directive « Habitats ») et avec les articles 3 et 4 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages (ci-après : la directive « Oiseaux »).

B.34.1. L'article 6 de la directive « Habitats » dispose :

« 1. Pour les zones spéciales de conservation, les Etats membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites.

2. Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive.

3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.

4. Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'Etat membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'Etat membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.

Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à

la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur ».

B.34.2. Les articles 3 et 4 de la directive « Oiseaux » disposent :

« Article 3

1. Compte tenu des exigences mentionnées à l'article 2, les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er.

2. La préservation, le maintien et le rétablissement des biotopes et des habitats comportent en premier lieu les mesures suivantes :

- a) création de zones de protection;
- b) entretien et aménagement conformes aux impératifs écologiques des habitats se trouvant à l'intérieur et à l'extérieur des zones de protection;
- c) rétablissement des biotopes détruits;
- d) création de biotopes.

Article 4

1. Les espèces mentionnées à l'annexe I font l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d'assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution.

À cet égard, il est tenu compte :

- a) des espèces menacées de disparition;
- b) des espèces vulnérables à certaines modifications de leurs habitats;
- c) des espèces considérées comme rares parce que leurs populations sont faibles ou que leur répartition locale est restreinte;
- d) d'autres espèces nécessitant une attention particulière en raison de la spécificité de leur habitat.

Il sera tenu compte, pour procéder aux évaluations, des tendances et des variations des niveaux de population.

Les Etats membres classent notamment en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces espèces dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.

2. Les Etats membres prennent des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière, compte tenu des besoins de protection dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage et les zones de relais dans leur aire de migration. A cette fin, les Etats membres attachent une importance particulière à la protection des zones humides et tout particulièrement de celles d'importance internationale.

3. Les Etats membres adressent à la Commission toutes les informations utiles de manière à ce qu'elle puisse prendre les initiatives appropriées en vue de la coordination nécessaire pour que les zones visées au paragraphe 1 d'une part, et au paragraphe 2, d'autre part, constituent un réseau cohérent répondant aux besoins de protection des espèces dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive.

4. Les Etats membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones de protection visées aux paragraphes 1 et 2, la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs du présent article. En dehors de ces zones de protection, les Etats membres s'efforcent également d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats ».

B.34.3. L'article 6, paragraphe 3, de la directive « Habitats » dispose entre autres que tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion d'un site abritant des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces protégées, mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce projet qu'après avoir tenu compte des conclusions de l'étude d'évaluation des incidences et s'être assurées que ledit projet ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné.

Le régime dérogatoire prévu par l'article 6, paragraphe 4, de la même directive, qui permet de réaliser un projet pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, et lorsqu'il n'existe pas de solutions de rechange, ne s'applique qu'après que les incidences d'un plan ou d'un projet ont été analysées conformément à l'article 6, paragraphe 3, de cette directive (CJUE, 20 septembre 2007, C-304/05, *Commission*

c. Italie, point 83; CJUE, 16 février 2012, C-182/10, *Solvay e.a. c. Région wallonne*, point 74).

B.34.4.1. A cet égard, la Cour de justice a jugé qu'en vertu de l'article 6 de la directive « Habitats », tout projet doit faire l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences lorsqu'il ne peut être exclu, sur la base d'éléments objectifs et à la lumière des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site concerné, que ledit projet affecte le site concerné de manière significative, eu égard aux objectifs de conservation fixés pour ce site (CJCE, 13 décembre 2007, C-418/04, *Commission c. Irlande*, point 227; CJCE, 4 octobre 2007, C-179/06, *Commission c. Italie*, point 39).

Quant aux éléments sur la base desquels les autorités compétentes peuvent acquérir la certitude nécessaire, la Cour de justice a précisé qu'aucun doute raisonnable, d'un point de vue scientifique, ne peut subsister, au moment de l'adoption de la décision autorisant la réalisation du projet, quant à l'absence d'effets préjudiciables pour l'intégrité du site concerné (voy. notamment CJCE, 20 septembre 2007, *Commission c. Italie*, C-304/05, point 59, et CJCE, 26 octobre 2006, *Commission c. Portugal*, C-239/04, point 24).

La Cour de justice a aussi considéré que l'article 6, paragraphe 3, de la directive « Habitats » « ne prévoit aucune règle particulière qui concernerait les plans ou les projets qui seraient approuvés par une autorité législative », de sorte que le fait que le projet soit approuvé par une autorité législative est « sans influence sur l'étendue ou sur la portée des obligations qui incombent aux Etats membres en vertu des dispositions de l'article 6, paragraphe 3, de la directive ' habitats ' » (CJUE, 16 février 2012, C-182/10, *Solvay e.a. c. Région wallonne*, point 69). L'autorité nationale, fût-elle législative, doit dès lors s'assurer que le plan ou projet ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné (*ibid.*, point 70).

L'évaluation appropriée des incidences doit donc aboutir à des « constatations et [des] conclusions complètes, précises et définitives, de nature à dissiper tout doute scientifique raisonnable », ces constatations et conclusions étant « indispensables afin que les autorités compétentes [soient] en mesure d'acquérir la certitude nécessaire pour prendre la décision d'autorisation » (CJCE, 20 septembre 2007, précité, points 69-70).

B.34.4.2. L'article 6, paragraphe 3, de la directive « Habitats » prévoit également que les autorités nationales compétentes, avant de marquer leur accord sur un plan ou projet visé par cette disposition, doivent, le cas échéant, prendre l'avis du public. La Cour de justice considère que cette disposition « doit être lue conjointement avec l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la convention d'Aarhus, laquelle fait partie intégrante de l'ordre juridique de l'Union » (CJUE, 8 novembre 2016, C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, point 45).

B.34.5. Les articles 3 et 4 de la directive « Oiseaux » prévoient que les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour les espèces d'oiseaux qui font l'objet de mesures de conservation spéciale; ils doivent notamment éviter, dans les zones de protection spéciale, la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux.

En vertu de l'article 7 de la directive « Habitats », les zones spéciales de conservation classées en vertu de la directive « Oiseaux » sont soumises aux obligations découlant de l'article 6, paragraphes 2, 3 et 4, de la directive « Habitats ».

B.34.6. La Cour de justice considère qu'en l'absence de définition des notions de « plan et « projet » figurant dans l'article 6, paragraphe 3, de la directive « Habitats », « il y a lieu de tenir compte de la définition donnée à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337, selon laquelle la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages ainsi que d'autres interventions dans le milieu naturel constituent des ' projets ' » (CJUE, 17 juillet 2014, C-600/12, *Commission c. République hellénique*, point 75).

B.35.1. Les centrales de Doel 1 et Doel 2 se trouvent à proximité de zones spéciales de conservation, notamment les zones spéciales de conservation « Bos- en heidegebieden ten oosten van Antwerpen », « Historische fortengordels van Antwerpen als vleermuizenhabitat » et « Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent », et, aux Pays-Bas, la zone spéciale de conservation « Westerschelde en Saeftinghe », citées par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis du 8 mai 2015 (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/006, p. 125, note 15).

B.35.2. Au regard de ce qui précède, il convient de se demander si, compte tenu de l'ampleur des investissements « de jouvence » et des mises à niveau de sécurité nécessaires dans le cadre du plan LTO des centrales de Doel 1 et Doel 2, tels qu'ils sont notamment indiqués dans la convention du 30 novembre 2015, le report de la date de désactivation et de fin de la production industrielle d'électricité de ces centrales est susceptible de constituer un « plan » ou « projet » nécessitant une évaluation appropriée au sens de l'article 6 de la directive « Habitats », combiné avec les articles 3 et 4 de la directive « Oiseaux », lus, le cas échéant, à la lumière de la directive 2011/92/UE et des Conventions d'Espoo et d'Aarhus.

En cas de réponse affirmative à la question qui précède, il convient de se demander si les différentes études et auditions menées dans le cadre de l'adoption de la loi attaquée seraient susceptibles d'atteindre les objectifs de la directive précitée et pourraient dès lors être assimilées à l'évaluation appropriée requise, et si, dans ces circonstances, pour des motifs impérieux d'intérêt général liés à la nécessité d'assurer la sécurité d'approvisionnement du pays, l'Etat belge pouvait recourir au régime dérogatoire prévu par l'article 6, paragraphe 4, de la directive « Habitats ».

B.35.3. Pour les motifs énoncés en B.26.3, il y a lieu, avant de poursuivre l'examen du grief visé en B.33, de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles reprises aux points 8 et 9 du dispositif.

Par ces motifs,

la Cour,

avant de statuer quant au fond, pose à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

1. L'article 2, paragraphes 1er à 3, 6 et 7, l'article 3, paragraphe 8, l'article 5 et l'article 6, paragraphe 1er, et le point 2 de l'appendice I de la Convention d'Espoo « sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière » doivent-ils être interprétés conformément aux précisions apportées par le Document d'information sur l'application de la Convention à des activités en rapport avec l'énergie nucléaire et les Recommandations sur les bonnes pratiques relatives à l'application de la Convention aux activités liées à l'énergie nucléaire ?

2. L'article 1er, ix), de la Convention d'Espoo définissant l' « autorité compétente » peut-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite Convention des actes législatifs tels que la loi du 28 juin 2015 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique », compte tenu notamment des différentes études et auditions menées dans le cadre de l'adoption de cette loi ?

3. a) Les articles 2 à 6 de la Convention d'Espoo doivent-ils être interprétés comme s'appliquant préalablement à l'adoption d'un acte législatif tel que la loi du 28 juin 2015 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique », dont l'article 2 reporte la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2 ?

b) La réponse à la question énoncée au point a) est-elle différente selon qu'elle concerne la centrale de Doel 1 ou celle de Doel 2, compte tenu de la nécessité, pour la première centrale, de prendre des actes administratifs exécutant la loi précitée du 28 juin 2015 ?

c) La sécurité d'approvisionnement en électricité du pays peut-elle constituer un motif impérieux d'intérêt général permettant de déroger à l'application des articles 2 à 6 de la Convention d'Espoo et/ou de suspendre cette application ?

4. L'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement » doit-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite Convention des actes législatifs tels que la loi du 28 juin 2015 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique », compte tenu ou non des différentes études et auditions menées dans le cadre de l'adoption de cette loi ?

5. a) Compte tenu notamment des « Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement » à l'égard d'un processus décisionnel à étapes multiples, les articles 2 et 6, combinés avec l'annexe I.1 de la Convention d'Aarhus, doivent-ils être interprétés comme s'appliquant préalablement à l'adoption d'un acte législatif tel que la loi du 28 juin 2015 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique », dont l'article 2 reporte la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2 ?

b) La réponse à la question énoncée au point a) est-elle différente selon qu'elle concerne la centrale de Doel 1 ou celle de Doel 2, compte tenu de la nécessité, pour la première centrale, de prendre des actes administratifs exécutant la loi précitée du 28 juin 2015 ?

c) La sécurité d'approvisionnement en électricité du pays peut-elle constituer un motif impérieux d'intérêt général permettant de déroger à l'application des articles 2 et 6 de la Convention d'Aarhus et/ou de suspendre cette application ?

6. a) L'article 1er, paragraphe 2, combiné avec le point 13, a), de l'annexe II de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, lus, le cas échéant, à la lumière des Conventions d'Espoo et d'Aarhus, doivent-ils être interprétés comme s'appliquant au report de la date de désactivation et de fin de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire, impliquant, comme en l'espèce, des investissements importants et des mises à niveau de la sécurité pour les centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2 ?

b) En cas de réponse affirmative à la question énoncée au point a), les articles 2 à 8 et 11 et les annexes I, II et III de la directive 2011/92/UE doivent-ils être interprétés comme s'appliquant préalablement à l'adoption d'un acte législatif tel que la loi du 28 juin 2015 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique », dont l'article 2 reporte la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2 ?

c) La réponse aux questions énoncées aux points a) et b) est-elle différente selon qu'elle concerne la centrale de Doel 1 ou celle de Doel 2, compte tenu de la nécessité, pour la première centrale, de prendre des actes administratifs exécutant la loi précitée du 28 juin 2015 ?

d) En cas de réponse affirmative à la question énoncée au point a), l'article 2, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE doit-il être interprété comme permettant d'exempter le report de la désactivation d'une centrale nucléaire de l'application des articles 2 à 8 et 11 de

la directive 2011/92/UE pour des motifs impérieux d'intérêt général liés à la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays ?

7. La notion d'« acte législatif spécifique » au sens de l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE doit-elle être interprétée comme excluant du champ d'application de ladite directive un acte législatif tel que la loi du 28 juin 2015 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique », compte tenu notamment des différentes études et auditions menées dans le cadre de l'adoption de cette loi et qui seraient susceptibles d'atteindre les objectifs de la directive précitée ?

8. a) L'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, combiné avec les articles 3 et 4 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, lus, le cas échéant, à la lumière de la directive 2011/92/UE et des Conventions d'Espoo et d'Aarhus, doit-il être interprété comme s'appliquant au report de la date de désactivation et de fin de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire, impliquant, comme en l'espèce, des investissements importants et des mises à niveau de la sécurité pour les centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2 ?

b) En cas de réponse affirmative à la question énoncée au point a), l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE doit-il être interprété comme s'appliquant préalablement à l'adoption d'un acte législatif tel que la loi du 28 juin 2015 « modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité afin de garantir la sécurité d'approvisionnement sur le plan énergétique », dont l'article 2 reporte la date de la désactivation et de la fin de la production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et Doel 2 ?

c) La réponse aux questions énoncées aux points a) et b) est-elle différente selon qu'elle concerne la centrale de Doel 1 ou celle de Doel 2, compte tenu de la nécessité, pour la

première centrale, de prendre des actes administratifs exécutant la loi précitée du 28 juin 2015 ?

d) En cas de réponse affirmative à la question énoncée au point a), l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE doit-il être interprété comme permettant de considérer comme une raison impérative d'intérêt public majeur des motifs liés à la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays, compte tenu notamment des différentes études et auditions menées dans le cadre de l'adoption de la loi précitée du 28 juin 2015 et qui seraient susceptibles d'atteindre les objectifs de la directive précitée ?

9. Si, sur la base des réponses données aux questions préjudicielles précédentes, le juge national devait arriver à la conclusion que la loi attaquée méconnaît une des obligations découlant des conventions ou directives précitées, sans que la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays puisse constituer un motif impérieux d'intérêt général permettant de déroger à ces obligations, pourrait-il maintenir les effets de la loi du 28 juin 2015 afin d'éviter une insécurité juridique et de permettre qu'il soit satisfait aux obligations d'évaluation des incidences environnementales et de participation du public qui découleraient des conventions ou directives précitées ?

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 juin 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels