



**FRANCE NATURE
ENVIRONNEMENT**

Webinaire Débat public EPR

Un débat public « obligatoire »
dans un paysage institutionnel
confus



Webinaire Débat public EPR

Macron 10 février 2022 à Belfort : « *J'ai pris deux décisions fortes : prolonger tous les réacteurs qui peuvent l'être sans rien céder sur la sûreté (...); lancer dès aujourd'hui un programme de nouveaux réacteurs.* »

Decryptage :

Greenpeace a fait un recours contre cette « décision »

– Code envirt art R593-26 « *L'autorisation de création est accordée par décret pris sur rapport du ministre de la sûreté nucléaire* »

- procédure irrégulière (absence de saisine de la CNDP)

Mais recours sans doute rejeté car « régularisation » de cette décision avec saisine CNDP par EDF du projet EPR2 Penly



Processus juridique Débat public EPR Concertation

Code de l'environnement

Article L 121-8 : I. La Commission nationale du débat public est saisie de tous ***les projets d'aménagement ou d'équipement*** qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, ***répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'État***

Article R 121-2 : Le tableau ci-après liste des catégories d'opérations relatives aux projets d'aménagement ou d'équipement dont la Commission nationale du débat public est ***saisie de droit*** en application du I de l'article [L. 121-8](#) » 6. ***Création d'une installation nucléaire de base***. Nouveau site de production nucléaire-Nouveau site hors production électro-nucléaire correspondant à un investissement d'un coût supérieur à 160 M € »



Processus juridique Débat public EPR Concertation

Lettre de Jean Castex à CNDP datée du **11 février 2022**

des travaux d'expertises récents conduits par RTE et l'Agence internationale de l'énergie. Pour conduire cette concertation, le Gouvernement sollicitera l'appui de la Commission nationale du débat public (CNDP) à travers une mission de conseil.

L'entreprise EDF pour sa part saisirait la CNDP, conjointement avec RTE (au titre des questions de raccordement électrique), en tant que maître d'ouvrage du programme industriel qu'elle envisage et chef de file de la filière nucléaire française.



Processus juridique Débat public EPR Concertation

Lettre Pompili-Fesneau à CNDP datée du 23 février 2022

Comme l'indiquait le Premier ministre dans son courrier précité, nous souhaitons, conformément aux dispositions du 3ème alinéa du II. de l'article L. 121-1 du code de l'environnement, que la CNDP apporte au Gouvernement une mission de conseil tant pour l'élaboration que pour le suivi du bon déroulement de cette concertation.

Dans un premier temps, l'objectif sera de définir, en interaction étroite avec nos ministères et leurs services, le dispositif de concertation (gouvernance, thèmes mis en débat et modalités précises de concertation) d'ici la fin mars 2022.

Dans un deuxième temps, nous souhaitons que la mission se poursuive pour garantir le bon déroulement de la concertation. Nous pourrions concevoir conjointement la lettre de mission des garants pour préciser leur rôle dans cette phase.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de notre considération distinguée.



Barbara POMPILI



Marc FESNEAU



Processus juridique Débat public EPR Concertation

La lettre de saisine du **23 février 2022** confiait à la CNDP le soin de définir la gouvernance, les thèmes mis en débat et les modalités d'une "**large concertation du public sur l'énergie qui aura lieu au second semestre 2022**".

Par décision du **2 Mars 2022**, la Commission nationale du débat public a accepté **cette mission** et désigné ses deux vice-président.e.s pour l'assurer dans le respect des principes de l'institution.

En parallèle, le **2 mars 2022**, la CNDP a décidé **l'organisation d'un débat public** suite à la saisine d'EDF et de RTE sur un projet de création d'une première paire d'EPR2 sur le site de Penly dans le cadre d'un programme de nouveaux réacteurs nucléaires en France.



Processus juridique Débat public EPR Concertation

Décision CNDP 2022/32/PROG_EPR2_PENLY/1 du 2 mars 2022 relative
au EPR2 à Penly

«Vu les courriers de saisine du **11 février 2022** de M. Jean-Bernard LEVY,
PDG d'EDF et du 14 février 2022 de Mme Delphine PORFIRIO, directrice
du département concertation environnement de RTE et le dossier
commun annexé, concernant le projet de création d'une première paire
d'EPR2 sur le site de PENLY »

« Art. 1er. ***Il y a lieu d'organiser un débat public.***

Art. 2. ***Le débat public devra s'inscrire dans la continuité de la
participation préalable du public à la concertation nationale*** portant
sur les travaux de préparation du projet de loi de programmation sur
l'énergie et le climat et sur la nouvelle programmation pluriannuelle de



Processus juridique Débat public EPR Concertation

Dans son rapport de mission du 25 avril 2022 « **Concertation nationale sur le système énergétique de demain** » La CNDP précise « ***Une coordination des deux démarches est nécessaire pour garantir au mieux le droit à l'information et à la participation du public.*** Bien que la CNDP souhaite une articulation dans la définition des modalités entre les deux dispositifs, le rapport de mission de conseil ne concerne que la concertation nationale annoncée par le Gouvernement. »

« *Les responsables de la mission de conseil ont disposé d'environ un mois pour effectuer ce travail. **Malgré les délais de saisine et d'organisation peu compatibles avec les exigences d'une démarche rigoureuse de préparation que nécessite une concertation d'une telle ampleur, la CNDP a souhaité conduire une phase préparatoire d'analyse de contexte et de rencontres*** »



Processus juridique Débat public EPR Concertation

Décision CNDP 2022/96/PROG_EPR2_PENLY/5 du **7 septembre 2022**

Que le dossier du maître d'ouvrage (DMO), notamment sa synthèse, reste difficilement lisible pour un public non spécialiste ;

Que, néanmoins, des informations complémentaires au DMO, provenant de sources pluralistes seront mises à disposition du public par la commission particulière tout au long du débat ;

Art 1. Le dossier du maître d'ouvrage est **suffisamment complet** pour engager le débat public sur le projet de deux réacteurs nucléaires «EPR2» sur le site de Penly, dans le cadre de la proposition de programme de nouveaux réacteurs nucléaires en France d'EDF.

Art 2 **La Commission fixe les modalités du débat public et son calendrier**

Le débat d'une durée de quatre mois se déroulera du 27 octobre 2022 au



Processus juridique Débat public EPR Concertation

Agnes Panier-Runacher à *l'AN le 13 septembre* « *La stratégie française pour l'énergie et le climat donnera lieu à **une concertation nationale. Ce débat public** se déroulera d'octobre à janvier prochain dans chaque territoire et associera citoyens, associations, élus et entreprises. Ce moment démocratique important visera à ce que chaque citoyen s'approprie son avenir énergétique. Il aboutira à **un projet de loi de programmation sur l'énergie et le climat qui vous sera soumis au second semestre 2023.** »*

CNDP sur projet de loi visant à accélérer construction de nouvelles installations nucléaires

*Le Gouvernement a saisi **le Conseil national de la transition écologique, ce lundi 26 septembre**, d'un projet de loi visant à accélérer la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité des sites existants. La CNDP rappelle que l'opportunité de relancer la construction de réacteurs nucléaires relève actuellement de dispositions législatives précises du code de l'énergie. Leur modification éventuelle, conformément à la loi énergie-climat de 2019, devra être soumise aux parlementaires dans le cadre de la loi de programmation énergie climat qui doit être adoptée avant le mois de juillet 2023.*



Processus juridique Débat public EPR Concertation

Confusion ou pas de la Ministre car 2 procédures fixées par 2 dispositions différentes
débat public (*art. L. 121-8 et suiv.*) ou concertation préalable (*art. L. 121-15-1 et suiv.*).

DÉBAT PUBLIC

- La CNDP apprécie si le débat public doit être organisé ou pas et se prononce, par décision motivée dans un délai de 2 mois à compter de sa saisine. Le maître d'ouvrage responsable élabore le dossier destiné au débat, selon les indications de la CNDP, dans un délai de 6 mois suivant la décision de la CNDP d'organiser un débat.
- La durée du débat public est de 4 mois maximum pour les projets et 6 mois maximum pour les plans et programmes nationaux. La CNDP peut prolonger cette durée de 2 mois par décision motivée.
- La CNDP publie le calendrier et les modalités d'organisation du débat dès lors qu'elle



Processus juridique Débat public EPR Concertation

DÉBAT PUBLIC

- À l'issue du débat, le président de la Commission particulière élabore le compte rendu du déroulement du débat qu'il adresse à la CNDP. Le président de la CNDP dresse le bilan du débat qui comprend les recommandations basées sur les arguments apparus pendant le débat. Bilan et compte rendu sont publiés sur le site internet de la CNDP dans un délai de 2 mois suivant la date de clôture du débat.
- Dans un délai de 3 mois après la publication du bilan, le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable décide du principe et des conditions de poursuite du projet. Sa décision est formalisée dans un acte qui est publié et précise :
 - les principales modifications apportées au projet, plan ou programme, si tel est le cas
 - les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire du débat public.



Processus juridique Débat public EPR Concertation

DÉBAT PUBLIC

- Après un débat public, la CNDP désigne un garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.

Les conditions de mise en oeuvre de ce continuum participatif (appelé « participation continue ») sont déterminées par la CNDP, qui assure si nécessaire la publication de rapports intermédiaires.

- À l'issue de cette période permettant d'assurer une continuité de l'information et de la participation du public entre le débat public organisé en phase de participation « amont » et la phase de participation « aval », le garant rédige un rapport final, distinct du bilan du débat. Ce rapport est rendu public.

- L'enquête publique et la procédure de participation par voie électronique (PPVE) prévue à l'article L.123-19, peuvent être organisées à compter de la date de publication du bilan ou à l'expiration du délai de 2 mois dont dispose le président de



Processus juridique Débat public EPR Concertation

CONCERTATION

- La concertation préalable n'est jamais systématique et peut être engagée par différents acteurs (art. L.121-17).

La concertation préalable peut être organisée de façon volontaire par le maître d'ouvrage du projet ou par la personne publique responsable du plan ou programme.

Dans ce cas, il peut :

- fixer les modalités, respectant les conditions minimales fixées à l'article L.121-16 ;
- recourir à la concertation sous l'égide d'un garant.

- La concertation préalable doit permettre au public (art. L.120-1):

- d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective ;
- de disposer de délais raisonnables pour formuler observations et propositions ;
- d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans la décision d'autorisation ou d'approbation.



Processus juridique Débat public EPR Concertation

CONCERTATION

- Au plus tard 15 jours avant l'organisation de la concertation, le maître d'ouvrage publie un avis qui comporte :

- l'objet de la concertation ;
- l'initiative de la concertation
- les nom et qualité du garant s'il a été désigné ;
- la durée et les modalités de la concertation ;
- l'adresse du site internet sur lequel est publié le dossier soumis à concertation

Cet avis est publié sur le site internet du maître d'ouvrage ou de la personne publique

- La concertation a une durée minimale de 15 jours et une durée maximale de 3 mois.

Le dossier de concertation comprend notamment :

- les objectifs et caractéristiques principales du plan, programme ou projet

- le cas échéant, le plan ou programme dont il découle ;



Processus juridique Débat public EPR Concertation

CONCERTATION

- Le bilan de la concertation

Le garant établit le bilan dans le délai d'1 mois au terme de la concertation. Il le transmet au maître d'ouvrage ou à la personne publique responsable qui le publie sans délai.

Le bilan comprend :

- un résumé de la façon dont la concertation s'est déroulée ;
- une synthèse des observations et propositions présentées ;
- le cas échéant, la mention des évolutions du projet qui résultent de la concertation

Il est publié :

- sur le site internet du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable
- le cas échéant, sur le site de l'autorité ayant décidé l'organisation de la concertation (CNDP, préfet, autorité compétente pour autoriser le projet ou approuver le plan)



BILAN : UNE CONFUSION INSTITUTIONNELLE ORGANISEE ?

NEGATION DU PROCESSUS DE PARTICIPATION CITOYENNE

- refus de la demande CNDP « *Le débat public devra s'inscrire dans la continuité de la participation préalable du public à la concertation* »
- simultanéité discours Macron et dépôt dossier EDF « Discours de Belfort 10 février 2022 » saisine CNDP par EDF « saisine 11 février 2022 de M. Jean-Bernard LEVY » et lettre de Jean Castex à CNDP datée du 11 février 2022
- pression sur CNDP pour délai rapport « *Malgré les délais de saisine et d'organisation peu compatibles avec les exigences d'une démarche rigoureuse de préparation que nécessite une concertation d'une telle ampleur ...* »
- rapidité de la décision CNDP pour EDF « saisine 11 février » et décision 2 mars soit 20 jours alors que délai réglementaire possible 2 mois..
- initiatives en faveur du nucléaire durant débat « adoption en CM le 2/11 projet loi visant



BILAN : UNE CONFUSION INSTITUTIONNELLE ORGANISEE ?

CONFUSION DE PROCESSUS ET DE CALENDRIER

- Panier-Runacher « *une concertation nationale. Ce débat public se déroulera d'octobre à janvier prochain dans chaque territoire...* » Debat public CNDP du 27/10 au 27/02 alors que la concertation nationale sur site Ministère « *en ligne est ouverte jusqu'au 31 décembre 2022* » et un autre document précise : « *se tiendra du 19 au 22 janvier 2023 une 2e phase, dédiée aux jeunesses, sous forme d'un « forum des jeunesses » 200 jeunes, de 18 à 35 ans, seront sélectionnés dans toute la France* »
- Panier-Runacher à l'AN « *projet de loi de programmation sur l'énergie et le climat qui vous sera soumis au second semestre 2023* » alors que la disposition du code de l'énergie précise « *Avant le 1er juillet 2023, puis tous les cinq ans, une loi détermine les objectifs et fixe les priorités d'action de la politique énergétique nationale...* »
- Cette date est d'ailleurs reprise par le CP de la CNDP « *Leur modification éventuelle, conformément à la loi énergie-climat de 2019, devra être soumise aux parlementaires dans le cadre de la loi qui doit être adoptée avant le mois de juillet 2023...* »



BILAN : UNE CONFUSION INSTITUTIONNELLE ORGANISEE ?

SIMPLIFICATION DU DEBAT PARLEMENTAIRE ET DE NORMES

- Le projet Construction nouveau nucléaire a été déposé au Sénat sous « *Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 novembre 2022 PROJET DE LOI (procédure accélérée)* » ce qui permet de limiter l'examen à une seule lecture par assemblée et de réduire le temps minimum d'examen par les commissions
- Ce projet de loi par une volonté affirmée d'accélération y compris pour son examen sera sans doute adopté avant la fin du débat public le 27 février ce qui remet en cause le fondement même d'un débat public censé alimenter la réflexion et la décision publique
- Ce projet de loi comporte des dispositions qui fragilisent les normes juridiques en matière d'environnement de futurs réacteurs en créant des dérogations pour 15 ans (*article 1er ..pour lesquels la demande d'autorisation de création est déposée dans les quinze ans qui suivent la promulgation de la présente loi.*)



BILAN : UNE CONFUSION INSTITUTIONNELLE ORGANISEE ?

VIOLATION DU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE PARTICIPATION DU PUBLIC

- Ce projet porte globalement atteinte au principe constitutionnel de participation du public pourtant garanti par l'article 7 de la Charte de l'environnement « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».
- Cette atteinte est portée notamment par plusieurs mesures dont les trois suivantes
- La qualification de projet d'intérêt général, qui n'est soumise à aucune véritable procédure de participation du public, et qui se substitue à la déclaration d'utilité publique, qui fait l'objet d'une enquête publique environnementale
- la procédure spécifique de mise en compatibilité des documents locaux d'urbanisme, qui prévoit simplement que le dossier est « mis à la disposition du public pendant un mois dans des conditions qui lui permettent de formuler ses observations », substituée à la procédure de droit commun de mise en compatibilité des documents d'urbanisme, qui prévoit l'organisation d'une enquête publique.

De fait, ce projet vise donc à supprimer deux enquêtes publiques pour les remplacer par une simple « *mise à disposition du public* » dont les modalités non précisées ne comportent donc aucune garantie pour le public



BILAN : UNE CONFUSION INSTITUTIONNELLE ORGANISEE ?

VIOLATION DU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE PARTICIPATION DU PUBLIC

- La 3^e mesure portant atteinte au principe de participation du public est définie par « *Les constructions, aménagements, installations et travaux réalisés en vue de la création d'un réacteur et des équipements et installations nécessaires à son exploitation, sont dispensés d'autorisation ou de déclaration en matière d'urbanisme. Les constructions, aménagements, installations et travaux mentionnés peuvent être exécutés à compter de la date à laquelle l'autorisation environnementale est délivrée* »
- Si l'étude d'impact évoque plusieurs fois la complexité des projets de réacteurs nucléaires pour justifier une dispense d'autorisation d'urbanisme, aucune justification n'est donnée alors même que les réacteurs actuels ont toujours été soumis, sans difficultés, à autorisation d'urbanisme. Par ailleurs la distinction entre les bâtiments destinés à recevoir des combustibles nucléaires et les autres équipements et bâtiments annexes dont la construction pourra démarrer dès l'autorisation environnementale est formelle puisque leur mise en service est quand même liée à l'autorisation finale de création du réacteur.
- Enfin, outre l'atteinte au principe de participation du public, ces dispositions sont contraires à la convention d'Aarhus du 25 juin 1998, qui est d'effet direct et précise « *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 solution sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* »

