

Numéro du rôle : 6328
Arrêt n° 34/2020 du 5 mars 2020

ARRÊT

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 F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

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.

Par arrêt interlocutoire n° 82/2017 du 22 juin 2017, publié au *Moniteur belge* du 16 août 2017, la Cour a posé 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 ? ».

Par arrêt du 29 juillet 2019 dans l'affaire C-411/17, la Cour de justice de l'Union européenne a répondu aux questions.

Par ordonnance du 25 septembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé :

- de rouvrir les débats,
- d'inviter les parties à exposer, dans un mémoire complémentaire à introduire le 4 novembre 2019 au plus tard et à communiquer aux autres parties dans le même délai, leurs observations éventuelles concernant :
 - . les répercussions, sur le recours en annulation devant la Cour, des considérants n^{os} 59 à 166 de l'arrêt de la Cour de justice du 29 juillet 2019 dans l'affaire C-411/17;
 - . un éventuel maintien des effets, justifié par l'existence d'une menace grave et réelle de rupture de l'approvisionnement en électricité et limité à la durée pour remédier à l'illégalité constatée (considérants n^{os} 167 à 182 de l'arrêt de la Cour de justice);
- 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 12 novembre 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

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

À la suite des demandes de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 9 octobre 2019, a fixé l'audience au 6 novembre 2019.

A l'audience publique du 6 novembre 2019 :

- ont comparu :
 - . Me J. Sambon et Me E. Açıkgöz, avocat au barreau de Bruxelles, 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 aux mémoires complémentaires introduits à la suite de l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 29 juillet 2019

A.1. Les parties requérantes estiment que leur deuxième moyen doit être jugé fondé. La Cour de justice a constaté que, vu leur lien matériel indissociable, la loi attaquée et les travaux d'envergure découlant de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires Doel 1 et Doel 2 font partie d'un même « projet » au sens 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 » (ci-après : la directive EIE). Selon la Cour de justice, la loi attaquée vaut autorisation ou constitue, à tout le moins, la première étape d'un processus d'autorisation de ce projet.

Il en découle que ce projet doit être soumis à une évaluation des incidences portant sur les mesures de redémarrage et de report et sur les importants travaux de modernisation et de sécurisation visés dans la convention « de jouvence » du 30 novembre 2015. Ces travaux étaient évoqués dans les travaux préparatoires de la loi attaquée – ils étaient donc connus des autorités et autres parties concernées avant la décision de prolongation – et conditionnaient même l'autorisation de la prolongation de l'exploitation des réacteurs de Doel 1 et de Doel 2.

Selon les parties requérantes, les conditions d'exemption de l'évaluation d'incidences ne sont pas remplies, dès lors que l'exemption ne peut s'appliquer lorsque le projet est susceptible d'avoir des incidences notables sur un autre État membre, ce qui est le cas en l'espèce. L'État belge n'a d'ailleurs pas informé la Commission des motifs qui justifieraient cette exemption et qui seraient liés à un risque de black-out à court terme ou de sécurité d'approvisionnement à moyen et long terme. Il ressort également du point 112 de l'arrêt de la Cour de justice du 29 juillet 2019 que la loi attaquée ne constitue pas un « acte législatif spécifique » qui vaudrait autorisation et qui permettrait d'atteindre les objectifs de la directive EIE.

A.2. Selon les parties requérantes, il découle du point 132 de l'arrêt de la Cour de justice du 29 juillet 2019 que la loi attaquée, combinée aux travaux de modernisation et de mise en conformité aux normes de sécurité actuelles, constitue un projet au sens 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 »), qui doit être soumis à une évaluation appropriée de ses incidences sur les sites protégés.

En l'espèce, les travaux préparatoires de la loi attaquée, qui évoquent l'« étude de perspective 2030 », ne peuvent constituer une évaluation adéquate au sens de la directive « habitats », cette étude n'ayant en outre pas été soumise à une procédure de consultation du public. Les parties requérantes estiment dès lors que leur troisième moyen doit être jugé fondé.

A.3.1. En ce qui concerne un éventuel maintien des effets, les parties requérantes se réfèrent aux conclusions, dans la présente affaire, de l'avocat général Kokott, qui invitait à la plus grande prudence.

Les parties requérantes estiment que, pour que la Cour maintienne les effets, la réalité de la menace d'une rupture d'approvisionnement en électricité doit être démontrée pour un délai commençant au plus tôt le jour de l'annulation de la loi attaquée et se terminant au plus tard le jour de l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi adoptée après la réalisation d'une étude d'incidences et des mesures de consultation du public. Cette menace réelle et grave doit être appréhendée de manière prospective, et ce, sur une période de maximum un an, en vue de permettre la réalisation des formalités environnementales préalables. Dès lors que le maintien des effets constitue une exception au principe de l'annulation avec effet rétroactif et qu'il peut générer des risques pour la sécurité et pour la santé, il ne peut, selon les parties requérantes, être d'une durée supérieure à un an. Il convient aussi de tenir compte du fait que la loi attaquée a été adoptée il y a plus de cinq ans déjà et que son effet, à savoir la prolongation des centrales Doel 1 et Doel 2, cessera en 2025. Enfin, l'arrêt de la Cour de justice du 29 juillet 2019 exige que le maintien des effets soit limité au temps strictement nécessaire pour remédier à l'illégalité, ce qui suppose la démonstration d'une menace imminente à court terme, soit au maximum dans l'année qui suit l'annulation.

A.3.2. Selon les parties requérantes, il n'existe pas de menace réelle et grave de rupture d'approvisionnement en électricité, l'État belge n'ayant jamais démontré, de manière probante, un risque grave et imminent de coupure d'électricité. Au contraire, les études récentes d'Elia et de la CREG (Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz) établissent que, si Doel 3 et Tihange 2 sont disponibles, le niveau de sécurité d'approvisionnement reste inchangé avec ou sans l'exploitation de Doel 1 et de Doel 2, et que le maintien de la production des réacteurs de Doel empêche le développement de nouvelles infrastructures de remplacement. Par ailleurs, la Belgique a trois grands projets de création de lignes d'interconnexions qui pourraient améliorer les capacités d'importation de l'énergie produite à l'étranger – qui s'élevaient à 22 % en 2018 – et qui pourraient donc compenser les pertes liées aux réacteurs de Doel 1 et de Doel 2.

Alors même que la capacité de production du parc nucléaire est sous-utilisée, parfois en raison d'une indisponibilité temporaire, le pays n'a jamais fait l'objet d'un black-out, et la capacité de production globale a même augmenté en Belgique, dès lors que les sources se sont diversifiées et enrichies. La réserve stratégique, qui peut être activée en cas de risque de pénurie d'électricité à court terme, n'a d'ailleurs jamais été activée depuis sa création en 2014, ce qui démontre que le pays ne fait pas l'objet d'une menace grave et réelle de rupture d'approvisionnement en électricité, même en période hivernale, et il en va de même en ce qui concerne les prévisions relatives aux hivers 2020-2021 et suivants.

Dès lors que l'absence de risque grave de black-out est démontrée, l'examen d'alternatives devient superflu. Néanmoins, force est de constater que l'État belge n'a pas sollicité des études sur des solutions alternatives visant à compenser la désactivation des réacteurs de Doel 1 et de Doel 2, mais qu'il a, au contraire, choisi de reporter cette analyse, de sorte qu'il n'y a pas lieu de faire droit à la demande de maintien des effets.

A.4. À titre liminaire, le Conseil des ministres rappelle que, si la Cour est tenue par le dispositif de l'arrêt de la Cour de justice, elle est seule compétente pour se prononcer sur l'application du droit de l'Union au cas d'espèce, et, par conséquent, pour décider si la loi attaquée constitue une « autorisation » d'un « projet » au sens des directives invoquées. Selon le Conseil des ministres, la directive EIE, la directive « habitats » et 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 ») ne s'appliquent pas en l'espèce. Pour le reste, le Conseil des ministres souligne que la Cour de justice ne s'est pas prononcée sur l'application du Traité Euratom, de sorte que cette question reste ouverte.

A.5.1. À titre principal, le Conseil des ministres invite la Cour à rejeter le recours en annulation et à dire pour droit que la loi attaquée ne constitue pas une autorisation d'un projet au sens de la directive EIE.

Selon le Conseil des ministres, la Cour de justice a, dans son arrêt du 29 juillet 2019, donné une nouvelle définition à la notion de « projet », considérant qu'il existe une « unicité » entre le redémarrage de Doel 1 et la prolongation de Doel 2, d'une part, et les travaux de modernisation qui y sont indissociablement liés, d'autre part. Par ailleurs, la Cour de justice a considéré que le « projet » concernait une « centrale nucléaire » au sens des annexes I et II de la directive EIE. Or, cette unicité du « projet » et cette notion de « centrale nucléaire » se heurtent aux règles répartitrices de compétences applicables en Belgique, telles qu'elles sont prévues à l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles : si le report de la désactivation de centrales nucléaires au sens strict relève du législateur fédéral qui a adopté la loi attaquée, l'État fédéral n'est toutefois pas compétent, en matière d'urbanisme, pour la partie nucléaire de la centrale, et il partage sa compétence en matière d'environnement avec, en l'espèce, la Région flamande, pour la partie « classique » de la centrale.

A.5.2. Selon le Conseil des ministres, la loi attaquée est une loi au sens matériel, elle est générale et abstraite, et elle exprime la volonté de la Nation, au sens de l'article 33 de la Constitution. En modifiant le calendrier de sortie progressive du nucléaire, la loi attaquée pose un choix de politique publique en matière d'énergie et en matière économique, qui relève pleinement de la compétence des États membres, conformément à l'article 194, paragraphe 2, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), et qui est protégé au titre de l'identité nationale par l'article 4, paragraphe 2, du Traité sur l'Union européenne (TUE), mais aussi par la « notion de valeur constitutionnelle qui est l'union économique et monétaire ».

Le Conseil des ministres estime que la loi attaquée ne constitue ni (a) une autorisation individuelle de production d'électricité, ni (b) un permis d'urbanisme ou une première étape d'un permis d'urbanisme, l'État fédéral n'étant pas compétent en matière d'urbanisme, ni (c) un permis d'environnement, l'État fédéral et les régions disposant d'une compétence conjointe à cet égard, ni (d) une autorisation *ad hoc*. Dès lors que la loi attaquée ne constitue pas un acte de portée individuelle, elle ne peut être qualifiée d'autorisation ou de première étape d'un processus d'autorisation.

Ni la notion d'autorisation, ni celle de « première étape » d'une procédure d'autorisation n'ont d'ailleurs fait l'objet d'un débat devant la Cour de justice, de sorte que la Cour devrait poser une nouvelle question préjudicielle à cet égard. La législation applicable aux centrales nucléaires ne prévoit du reste aucune procédure en plusieurs étapes, si bien que la loi attaquée ne peut être considérée comme la première étape d'une telle procédure. Par ailleurs, même si la loi attaquée était le premier acte d'un processus d'autorisation, la jurisprudence *Wells* n'impose une étude d'incidences qu'à partir du moment où il est possible d'identifier et d'évaluer tous les effets que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement. Or, au moment de l'adoption de la loi du 28 juin 2015, il n'était pas encore possible d'évaluer l'étendue de l'éventuel impact environnemental de la prolongation des centrales.

A.5.3. Dès lors que la qualification d'autorisation ou de première étape d'un processus d'autorisation donnée à la loi attaquée risque de heurter la répartition des compétences prévue en droit interne, la Cour doit préférer une interprétation de la loi conforme au système constitutionnel belge. Selon le Conseil des ministres, la seule interprétation conforme aux règles répartitrices de compétences et à la notion de « projet », telle qu'elle a été interprétée par la Cour de justice, serait d'exiger la signature d'un accord de coopération entre l'État fédéral et les régions, qui prévoirait une procédure d'autorisation au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE.

Selon le Conseil des ministres, si la Cour qualifiait la loi attaquée d'autorisation ou de première étape d'un processus d'autorisation, elle créerait également une différence de traitement par rapport à l'enseignement de ses arrêts n^{os} 144/2012 (décret DAR) et 33/2019 (décret CODT).

A.5.4. En ce qui concerne la directive « habitats », le Conseil des ministres souligne qu'il n'appartient ni à la Cour de justice, ni à la Cour, dans son analyse factuelle, de se substituer au pouvoir exécutif, qui est seul compétent pour considérer qu'une évaluation appropriée des incidences est requise en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ». Il n'appartient pas davantage à la Cour de substituer son appréciation à celle des experts compétents, qui, dans leurs études d'évaluation des incidences, ont confirmé que la loi attaquée n'était pas susceptible d'avoir des incidences significatives sur les sites concernés, de sorte qu'aucune évaluation appropriée des incidences ne devait être organisée en application de l'article 6, paragraphe 3, de la directive « habitats ».

En tout état de cause, si la loi attaquée était susceptible d'avoir des incidences significatives sur les sites concernés, *quod non*, une évaluation appropriée des incidences devrait d'abord être réalisée, et ce n'est que si celle-ci était négative que l'article 6, paragraphe 4, de la directive « habitats » devrait s'appliquer.

A.6. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres invite la Cour à rejeter le recours en annulation et à dire pour droit que, malgré ce rejet, les autorités compétentes qui ont autorisé le projet doivent effectuer une étude d'incidences sur l'environnement, conformément aux législations applicables, et ce, dans les 32 à 36 mois.

A.7.1. À titre encore plus subsidiaire, le Conseil des ministres invite la Cour, si elle décidait d'annuler la loi attaquée, à en maintenir les effets pour un délai minimum de 32 à 36 mois en ce qui concerne l'étude d'incidences sur l'environnement, à majorer d'un délai pour un éventuel processus législatif. Selon le Conseil des ministres, les trois conditions imposées par la Cour de justice pour que la Cour puisse justifier à titre exceptionnel un maintien des effets sont remplies en l'espèce.

A.7.2. Tout d'abord, ce maintien des effets est nécessaire afin d'écartier une menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité, qu'il appartient aux seules autorités nationales d'apprécier, conformément à l'article 194 du TFUE. La Cour de justice n'exige pas que cette menace réelle soit inéluctable, et la Cour ne peut exercer dans le cadre de cette appréciation qu'un contrôle marginal du caractère manifestement déraisonnable de l'évaluation du risque faite par les autorités compétentes. Pour le surplus, le Conseil des ministres estime que le caractère « grave » de la menace, que la Cour de justice n'a pas défini, se confond avec son caractère « réel ».

Selon le Conseil des ministres, la désactivation des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 avant 2025 remettrait gravement en cause la sécurité d’approvisionnement en électricité du pays et aurait des conséquences préjudiciables significatives pour le citoyen et pour notre économie. Le risque de rupture d’approvisionnement en électricité, qui est structurel depuis l’hiver 2014-2015 et qui subsistera après 2020, est établi à suffisance par de nombreuses études sur le sujet, et il empirera avec la sortie du nucléaire. La Commission européenne a d’ailleurs reconnu que la prolongation des centrales de Doel 1 et de Doel 2 contribuait à assurer la sécurité d’approvisionnement en électricité de la Belgique, sans toutefois faire disparaître le risque de pénurie. Ce risque est encore démontré par la crise qu’a connue la Belgique lors de l’hiver 2018-2019 et qui a nécessité l’adoption de mesures d’urgence par le Gouvernement fédéral.

A.7.3. Ensuite, un maintien des effets s’impose, dès lors que la menace sur la sécurité d’approvisionnement ne peut être évitée par d’autres moyens et alternatives.

Bien que les autorités belges aient largement investi dans les sources d’énergie renouvelables, conformément aux objectifs européens en la matière, celles-ci sont intermittentes et ne permettent pas de garantir la sécurité d’approvisionnement en tout temps. En outre, l’autorité fédérale dispose d’une influence limitée sur la promotion des énergies renouvelables, laquelle relève de la compétence des régions, sauf pour l’éolien en Mer du Nord. La plupart des capacités de production pilotables présentent par ailleurs l’inconvénient d’émettre du CO₂ et la Belgique s’est engagée à abandonner le charbon. La réserve stratégique, conçue à court terme pour la période hivernale suivante, ne permet pas davantage de garantir la sécurité d’approvisionnement du pays comme alternative au maintien des effets de la loi attaquée.

La transition vers la sortie du nucléaire, par le « mécanisme de rémunération de la capacité [...] qui doit attirer sur le marché des capacités de remplacement aux centrales nucléaires », a été conçue pour que les premières capacités rémunérées soient disponibles en 2025, soit l’année de la désactivation des dernières centrales nucléaires belges. Ce mécanisme ne pourra donc « résoudre les risques liés à la sécurité d’approvisionnement en Belgique qu’à partir de 2025 », à condition que sa mise en œuvre ne prenne pas de retard et soit approuvée par la Commission européenne.

Les autorités belges ne peuvent pas davantage compter sur les importations pour compenser la perte des capacités de production nucléaires, compte tenu, notamment, du choix des pays voisins de fermer aussi des centrales nucléaires. Le marché européen de l’énergie ne permet donc pas d’éliminer complètement le risque de rupture d’approvisionnement en Belgique.

A.7.4. Le maintien des effets doit être limité au temps nécessaire pour remédier à l’illégalité constatée. En l’espèce, « la procédure de régularisation de la loi annulée prendra nécessairement du temps en raison de l’organisation du marché public visant à attribuer le soin de mener les études requises ». Une fois ces études terminées, elles devront être soumises à une consultation transfrontalière et portées à la connaissance du législateur, qui devra adopter une nouvelle loi de prolongation des centrales de Doel 1 et de Doel 2. Le Conseil des ministres se demande à cet égard si le Parlement fédéral ne devrait pas adopter une procédure d’autorisation *ad hoc* avant de pouvoir autoriser le projet tel qu’il est défini par la Cour de justice. Un avis de « pré-information » a d’ailleurs été publié à titre conservatoire au Journal officiel de l’Union du 29 octobre 2019, en vue de solliciter des réactions et intérêts éventuels de prestataires de services. Lorsqu’il y aura une certitude quant à la compétence de l’État fédéral, un appel sera lancé et le rapport d’évaluation des incidences sur l’environnement sera ensuite rédigé par un chargé d’études reconnu par l’Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN) et par la Région flamande.

Vu ces contraintes, le Conseil des ministres sollicite le maintien des effets de la loi attaquée jusqu’à l’entrée en vigueur de la loi de régularisation, sans que ladite entrée en vigueur soit assortie d’une date butoir. En toute hypothèse, il paraît indispensable de prévoir un délai de 32 à 36 mois, à prolonger d’un délai consacré à un éventuel processus législatif.

A.7.5. Le Conseil des ministres estime que le maintien des effets est indispensable pour assurer les objectifs impérieux de sécurité juridique que sont (1) la continuité du service public (risque de black-out, de mise en place de plans de délestage, d'une augmentation des prix et de ses conséquences financières dommageables pour les usagers), (2) la nécessité pour la Belgique de respecter ses engagements internationaux (la Belgique s'est engagée à réduire l'utilisation de sources d'énergie émettrices de CO₂) et (3) le respect de la confiance légitime de l'exploitant nucléaire et des personnes intéressées, qui pouvaient considérer que les réacteurs de Doel 1 et de Doel 2 seraient exploitables jusqu'en 2025.

A.8.1. La SA « Electrabel », partie intervenante, s'en réfère à la sagesse de la Cour en ce qui concerne l'incidence des considérants n^{os} 59 à 166 de l'arrêt de la Cour de justice du 29 juillet 2019, mais elle invite la Cour, à supposer qu'elle décide d'annuler la loi attaquée, à en maintenir les effets pour un délai minimum de trois ans, à dater de la publication de l'arrêt, auquel s'ajoute le délai d'adoption d'une nouvelle loi.

A.8.2. L'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle permet en effet, en droit interne, le maintien des effets d'une loi annulée, pour des objectifs impérieux de sécurité publique, ce qui est le cas en l'espèce.

A.8.3. Selon la partie intervenante, le maintien des effets est justifié par des considérations impérieuses liées à la nécessité d'écartier une menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité du pays. En effet, l'arrêt anticipé de Doel 1 et de Doel 2 fragiliserait structurellement les moyens d'approvisionnement, alors même que le passé ainsi que des études récentes d'adéquation démontrent déjà la forte probabilité d'un défaut d'approvisionnement du pays en électricité, vu (a) l'indisponibilité inopinée de divers moyens de production, (b) l'augmentation de la consommation en électricité, (c) les hivers rigoureux, (d) des difficultés accrues d'importation d'électricité en provenance de pays voisins, (e) le rôle limité de la réserve stratégique et (f) la mise en œuvre reportée en 2025 du mécanisme de rémunération de capacité.

Le risque qui pèse sur la sécurité d'approvisionnement du pays est donc structurel et particulièrement grave, comme le démontrent les études réalisées par Elia, qui ont été confirmées par la Direction générale de l'Énergie du SPF Économie et qui prévoient une indisponibilité d'un tiers du parc nucléaire pour les années 2020 à 2025, sans tenir compte d'un arrêt immédiat de Doel 1 et de Doel 2 à la suite d'une annulation de la loi attaquée sans maintien des effets. Ceci entraînerait en effet un déficit de 0,866 GW (produit par Doel 1 et par Doel 2), en plus du déficit de 1 GW annoncé pour les hivers 2022 à 2025.

Le principe de prudence ne permet pas de se fonder sur un plan de délestage, lequel ne constitue pas une solution structurelle et empêchera certains consommateurs d'être approvisionnés en électricité, avec les conséquences économiques et sociales qui en découlent (le coût d'un black-out est de 120 millions d'euros par heure et les régions les plus touchées seraient Anvers et Bruxelles-Capitale). En outre, la désactivation soudaine de Doel 1 et de Doel 2 empêchera la Belgique de respecter ses obligations climatiques internationales en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et entraînera aussi la perte du bénéfice de la redevance nucléaire – 20 millions d'euros –, dont le montant annuel est reversé au Fonds de la transition énergétique. Enfin, la prolongation de Doel 1 et de Doel 2 est encadrée de normes de sécurité accrues, de sorte que le risque nucléaire est encore plus réduit qu'avant l'adoption de la loi attaquée. Si la Cour décide de ne pas maintenir les effets, il sera aussi porté atteinte aux attentes légitimes de la partie intervenante, qui a réalisé de bonne foi des investissements de jouvence dans les centrales de Doel 1 et de Doel 2, sur la base de la convention conclue avec l'État belge.

A.8.4. Selon la SA « Electrabel », on ne peut faire face à cette menace grave et réelle de rupture d'approvisionnement en électricité par d'autres moyens et alternatives, notamment dans le cadre du marché intérieur.

La partie intervenante souligne que, si la capacité de production est de 22 GW en Belgique, la demande maximale en production d'électricité est de 13-14 GW au cœur de l'hiver, et que les centrales nucléaires représentent 50 % de l'électricité produite en Belgique. La sortie du nucléaire nécessite la mise en place, sur plusieurs années, de solutions de substitution, ce qui ne pourrait se faire immédiatement en cas de fermeture anticipée de Doel 1 et de Doel 2.

La capacité théorique d'importation ne peut contribuer que marginalement à la sécurité d'approvisionnement du pays, sous peine, pour la Belgique, d'être tributaire des politiques énergétiques des États voisins. Cette capacité demeure en outre fort aléatoire car elle est fortement restreinte par des contraintes techniques d'interconnexion et des circonstances de marché dans les pays limitrophes, qui, d'une part, doivent faire face à leur demande intérieure avant de disposer d'un surplus pour l'exportation et, d'autre part, ont pris la décision d'une sortie accélérée du charbon, ce qui a un impact négatif sur nos capacités d'importation en hiver.

Quant aux énergies renouvelables, elles ne peuvent compenser la perte de 0,866 GW en cas d'arrêt de Doel 1 et de Doel 2, dès lors que les prévisions liées à ce type de production demeurent incertaines, puisqu'elles dépendent des conditions climatiques (avec, pour l'éolien offshore, les risques de tempêtes), « la puissance produite par ce type de production [étant] très volatile ».

A.8.5. Enfin, la SA « Electrabel » invite la Cour à maintenir les effets de la loi attaquée pendant un délai strictement nécessaire pour remédier à l'illégalité, c'est-à-dire pour effectuer la double formalité transfrontalière de l'évaluation des incidences et de la consultation du public, imposée par la Cour de justice dans son arrêt du 29 juillet 2019.

La partie intervenante indique que la procédure et le calendrier pourraient être les suivants : demande d'avis de cadrage (50 jours), décision sur l'avis de cadrage (60 jours), établissement du cahier spécial des charges du marché public de services (60 jours), procédure de passation du marché public de services (180 jours), timing de réalisation des campagnes et de rédaction du rapport d'évaluation des incidences environnementales (500 jours), consultations nationales et internationales (30 à 50 jours), décision de l'AFCN sur le rapport d'évaluation des incidences environnementales (60 jours), ce qui représente un total d'un peu plus de 1 000 jours. La SA « Electrabel » estime par conséquent qu'il faudra un minimum de trois ans pour effectuer les formalités requises, délai auquel il convient d'ajouter un autre délai – laissé à la sagesse de la Cour – en vue du travail législatif de réfection de la loi.

– 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.

Quant à la loi attaquée et son contexte

B.2. 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.

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). Selon le rapport annuel 2018 de la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz (ci-après : la CREG), les centrales nucléaires représentent 38 % de l'électricité produite en 2018 en Belgique (CREG, Rapport annuel 2018, p. 51).

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 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 », pris en exécution de 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).

B.3. 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) a établi un calendrier de sortie progressive du nucléaire, entre le 15 février 2015 et le 1er septembre 2025, par la désactivation progressive 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°).

B.4. La loi du 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).

En contrepartie du report de cette désactivation, les propriétaires de la centrale de Tihange 1 sont tenus de verser à l'État 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.5.1. 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. Toutefois, 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 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.

B.5.2.1. La loi du 28 juin 2015, attaquée, entrée 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.5.2.2. 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 % (*ibid.*, pp. 190-191).

B.5.2.3. 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.5.3. 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 fixée au 1er décembre 2025.

B.5.4. 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'État 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'État belge, conclue pour le 30 novembre 2015 au plus tard.

À 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.5.5. Le texte de la convention précitée du 30 novembre 2015, conclue entre l'État 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.5.6. Le plan d'action, intitulé « Long Term Operation » (LTO), prévoit, sous le contrôle de l'AFCN, plusieurs modifications des établissements existants, qui s'imposent en raison de la prolongation de l'activité de production industrielle d'électricité.

Un arrêté royal du 27 septembre 2015 complète dès lors les conditions de l'autorisation d'exploitation fixées dans l'arrêté royal du 25 janvier 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.

B.5.7. À la suite de la loi attaquée, et sous la surveillance de l'AFCN, la centrale de Doel 1 a redémarré le 30 décembre 2015.

B.6.1. La loi du 12 juin 2016 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. Ce montant tient compte « des investissements de jouvence nécessaires pour la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires [de] Doel 1 et Doel 2 » (*ibid.*).

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 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). Les modalités d'utilisation de ce Fonds ont été déterminées par l'arrêté royal du 9 mai 2017 « fixant les modalités d'utilisation du Fonds de transition énergétique ».

B.6.2. La loi du 12 juin 2016, postérieure à la loi attaquée, est sans incidence sur l'examen du présent recours.

Quant au recours en annulation

B.7.1. 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 (ci-après : la Convention d'Espoo) (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 (ci-après : la Convention d'Aarhus), 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 » (ci-après : la directive 2011/92/UE ou directive EIE) (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 » (ci-après : la directive 92/43/CEE ou directive « Habitats ») 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 » (ci-après : la directive 2009/147/CE ou directive « Oiseaux ») (troisième moyen).

B.7.2. 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.

B.8. Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 82/2017 du 22 juin 2017, 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.

La Cour limite dès lors son examen à l'article 2 attaqué, dans la mesure indiquée ci-dessus.

B.9. Par son arrêt n° 82/2017 du 22 juin 2017, la Cour a posé à la Cour de justice les neuf 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 ? ».

B.10. Par son arrêt du 29 juillet 2019 (C-411/17) dans l'affaire *Inter-Environnement Wallonie ASBL et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL*, la Cour de justice a, en grande chambre, répondu aux questions préjudicielles précitées.

Dans les points 59 à 166 de l'arrêt précité du 29 juillet 2019, la Cour de justice répond aux huit premières questions préjudicielles concernant la portée des conventions et directives invoquées dans les moyens, tandis que, dans les points 167 à 182 du même arrêt, la Cour de justice répond à la neuvième question préjudicielle concernant un éventuel maintien des effets de la loi annulée.

Quant au fond

B.11. Dans les premier et deuxième moyens, les parties requérantes invoquent, en combinaison avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, la violation de la Convention d'Espoo (premier moyen) et de la Convention d'Aarhus (partie du deuxième moyen).

La Convention d'Espoo impose des obligations en matière d'évaluation de l'impact sur l'environnement et de consultation du public, préalables à l'autorisation de certaines activités susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, dont celles relatives aux « centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires » (appendice I, point 2).

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.

B.12.1. Interrogée par la Cour sur la portée de ces Conventions, la Cour de justice a considéré que les questions préjudicielles relatives à l'interprétation des Conventions d'Espoo et d'Aarhus n'appelaient pas de réponse :

« C. Sur les première à troisième questions, relatives à la convention d'Espoo »

160. Par ses première à troisième questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la convention d'Espoo doit être interprétée en ce sens que des mesures telles que celles en cause au principal doivent être soumises à l'évaluation de l'impact sur l'environnement qu'elle prévoit.

161. Toutefois, il a été relevé, au point 93 du présent arrêt, que des mesures telles que celles en cause au principal font partie d'un projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre et devant être soumis à une procédure d'évaluation de ses incidences transfrontières conforme à l'article 7 de la directive EIE, laquelle tient compte, ainsi que l'indique son considérant 15, des exigences de la convention d'Espoo.

162. Dans ce contexte, il n'y a donc pas lieu de répondre aux première à troisième questions, relatives à la convention d'Espoo.

D. Sur les quatrième et cinquième questions, relatives à la convention d'Aarhus »

163. Par ses quatrième et cinquième questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6 de la convention d'Aarhus doit être interprété en ce sens que les exigences de participation du public qu'il prévoit s'appliquent à des mesures telles que celles en cause au principal.

164. Il ressort de la décision de renvoi que la Cour constitutionnelle pose ces questions en raison des doutes qu'elle éprouve quant à l'applicabilité à ces mesures de la directive EIE, laquelle, ainsi qu'il ressort notamment de ses considérants 18 à 20, a pourtant vocation à prendre en compte les stipulations de la convention d'Aarhus.

165. Il résulte, toutefois, des réponses apportées aux sixième et septième questions que des mesures telles que celles en cause au principal, ensemble avec les travaux qui leur sont indissociablement liés, constituent un projet devant être soumis, préalablement à son adoption, à une évaluation de ses incidences sur l'environnement, en vertu de la directive EIE.

166. Il n'y a, dès lors, pas lieu de répondre aux quatrième et cinquième questions » (CJUE, grande chambre, 29 juillet 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*).

B.12.2. Il ressort de l'arrêt précité que les exigences des Conventions d'Espoo et d'Aarhus sont prises en compte dans la directive 2011/92/UE, de sorte que les premier et deuxième moyens, en ce qu'ils invoquent la violation de ces conventions, ne doivent pas être examinés.

B.13. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes invoquent, en combinaison avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, la violation de la directive 2011/92/UE.

B.14.1. En vertu de l'article 2, paragraphe 1er, de la directive 2011/92/UE, les États 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.

L'article 1er, paragraphe 2, a), premier tiret, définit le « projet » au sens de la directive 2011/92/UE comme « la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages ».

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 États membres doivent déterminer, sur la base d'un examen au cas par cas ou sur la base des seuils ou critères fixés par l'État 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.14.2. 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.14.3. 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 État 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).

B.14.4. L'article 2, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE prévoit néanmoins que les États 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 État membre.

L'article 1er, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE prévoit par ailleurs que la directive ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national, pour autant que les objectifs poursuivis par la directive, y compris celui de fournir des informations, soient atteints à travers la procédure législative.

B.15.1. Interrogée par la Cour sur l'interprétation de la directive 2011/92/UE, la Cour de justice a jugé :

« 1. Sur la sixième question, sous a) à c) »

59. Par sa sixième question, sous a) à c), qu'il convient d'examiner en premier lieu, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 1er, paragraphe 2, sous a), premier tiret, et l'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE doivent être interprétés en ce sens que le redémarrage, pour une période de près de dix années, de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire à l'arrêt, avec pour effet de reporter de dix ans la date initialement fixée par le législateur national pour sa désactivation et la fin de son activité, et le report, de dix ans également, du terme initialement prévu par ce même législateur pour la désactivation et l'arrêt de la production industrielle d'électricité d'une centrale en activité, mesures qui impliquent des travaux de modernisation des centrales concernées, constituent un projet, au sens de cette directive, et, le cas échéant, si ces mesures et ces travaux doivent être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement préalablement à l'adoption desdites mesures par le législateur national. La juridiction de renvoi s'interroge également sur la pertinence de la circonstance selon laquelle la mise en œuvre des mesures contestées devant elle exige, pour l'une des deux centrales concernées, l'adoption d'actes ultérieurs, tels que la délivrance d'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité à des fins industrielles.

60. Dès lors que, selon le considérant 1 de la directive EIE, celle-ci codifie la directive 85/337, l'interprétation fournie par la Cour en ce qui concerne les dispositions de cette dernière directive vaut également pour la directive EIE lorsque leurs dispositions sont identiques.

a) *Sur la notion de ‘ projet ’, au sens de la directive EIE*

61. Il convient de rappeler que la définition du terme ‘ projet ’, contenue à l’article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE, vise, à son premier tiret, la réalisation de travaux de construction ou d’autres installations ou ouvrages et, à son second tiret, d’autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l’exploitation des ressources du sol.

62. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que le terme ‘ projet ’ correspond, au regard, en particulier, du libellé de l’article 1er, paragraphe 2, sous a), premier tiret, de la directive EIE, à des travaux ou à des interventions modifiant la réalité physique du site (voir, en ce sens, arrêt du 19 avril 2012, *Pro-Braine e.a.*, C-121/11, EU:C:2012:225, point 31 et jurisprudence citée).

63. La question posée par la juridiction de renvoi est de savoir si les mesures en cause au principal relèvent d’une telle qualification dès lors qu’elles nécessitent pour leur mise en œuvre, et s’accompagnent donc nécessairement, d’importants investissements et travaux de modernisation des deux centrales concernées.

64. Il ressort, en effet, du dossier dont dispose la Cour que les mesures en cause au principal impliquent la réalisation de travaux d’envergure sur les centrales Doel 1 et Doel 2, destinés à les moderniser et à garantir le respect des normes actuelles de sécurité, ainsi qu’en atteste l’enveloppe financière, d’un montant de 700 millions d’euros, qui leur serait consacrée.

65. Selon la décision de renvoi, la convention du 30 novembre 2015 prévoit la réalisation d’un plan d’investissements dit ‘ de jouvence ’, qui décrit ces travaux comme étant ceux nécessaires à la prolongation de la durée d’exploitation des deux centrales et comme comprenant, notamment, les investissements approuvés par l’AFCN dans le cadre du plan LTO pour le remplacement d’installations pour cause de vieillissement et la modernisation d’autres installations, ainsi que les modifications à apporter en vertu de la quatrième revue périodique de sûreté et des tests de résistance effectués à la suite de l’accident de Fukushima (Japon).

66. En particulier, il ressort du dossier fourni à la Cour que ces travaux devraient porter notamment sur la modernisation des dômes des centrales Doel 1 et Doel 2, le renouvellement des piscines de stockage du combustible usagé, l’installation d’une nouvelle station de pompage et l’adaptation des soubassements afin de mieux protéger ces centrales contre les inondations. Ces travaux impliqueraient non seulement des améliorations des structures existantes mais aussi la réalisation de trois bâtiments, dont deux seraient destinés à héberger les systèmes de ventilation et le troisième une structure anti-incendie. Or, de tels travaux sont de nature à affecter la réalité physique des sites concernés, au sens de la jurisprudence de la Cour.

67. Par ailleurs, s'il est vrai que ces travaux sont mentionnés non pas dans la loi du 28 juin 2015 mais dans la convention du 30 novembre 2015, ils sont néanmoins étroitement liés aux mesures adoptées par le législateur belge.

68. En effet, ces dernières, par l'ampleur de la prolongation de la durée d'activité de production industrielle d'énergie qu'elles prévoient, n'ont pu être votées sans que le législateur belge ait préalablement eu connaissance de la nature et de la faisabilité technique et financière des travaux de modernisation qu'elles impliquent ainsi que des investissements nécessaires à leur mise en œuvre. D'ailleurs, l'exposé des motifs de la loi du 28 juin 2015 et les travaux préparatoires à celle-ci mentionnent expressément ces travaux de modernisation et investissements.

69. Il importe également de relever que ce lien matériel entre les mesures contestées devant la juridiction de renvoi et les investissements mentionnés au point précédent est confirmé par le fait que la loi du 28 juin 2015 a inséré, à l'article 4 de la loi du 31 janvier 2003, un paragraphe 3, prévoyant que, à défaut de conclusion, au plus tard pour le 30 novembre 2015, d'une convention entre le propriétaire des centrales Doel 1 et Doel 2 et l'État belge, le Roi avancerait au 31 mars 2016 la date de désactivation de ces centrales.

70. En outre, il résulte également du dossier transmis à la Cour que l'exploitant des deux centrales s'est juridiquement engagé à réaliser l'ensemble de ces travaux pour la fin de l'année 2019.

71. Compte tenu de ces différents éléments, des mesures telles celles en cause au principal ne sauraient être artificiellement détachées des travaux qui leur sont indissociablement liés, aux fins d'apprécier l'existence, en l'occurrence, d'un projet, au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), premier tiret, de la directive EIE. Il y a, dès lors, lieu de constater que de telles mesures et les travaux de modernisation qui leur sont indissociablement liés font, ensemble, et sous réserve des appréciations de fait qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer, partie d'un même projet, au sens de cette disposition.

72. La circonstance que la mise en œuvre de ces mesures exige, pour l'une des deux centrales concernées, l'adoption d'actes ultérieurs, tels que la délivrance d'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité à des fins industrielles, n'est pas de nature à modifier cette analyse.

b) Sur la nécessité d'une évaluation des incidences sur l'environnement

73. Il convient, à titre préalable, de rappeler que des projets, au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE, doivent, avant d'être autorisés, être soumis à une évaluation de leurs incidences sur l'environnement en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de cette directive, lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation.

74. En outre, l'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE exige non pas que tout projet susceptible d'avoir une incidence notable sur l'environnement soit soumis à la procédure d'évaluation que cette directive prévoit, mais que seuls doivent l'être ceux qui sont mentionnés à l'article 4 de cette directive, lequel renvoie aux projets énumérés aux annexes I et II de celle-ci (voir, en ce sens, arrêt du 17 mars 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a.*, C-275/09, EU:C:2011:154, point 25).

75. Enfin, il résulte d'une lecture combinée de l'article 2, paragraphe 1, et de l'article 4, paragraphe 1, de la directive EIE que les projets qui relèvent de l'annexe I de cette directive présentent, par nature, un risque d'incidences notables sur l'environnement et doivent impérativement faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences environnementales (voir, en ce sens, sur cette obligation d'évaluation, arrêts du 24 novembre 2011, *Commission/Espagne*, C-404/09, EU:C:2011:768, point 74, ainsi que du 11 février 2015, *Marktgemeinde Straßwalchen e.a.*, C-531/13, EU:C:2015:79, point 20).

1) Sur l'application des annexes I et II de la directive EIE

76. Le point 2, sous b), de l'annexe I de la directive EIE mentionne, au nombre des projets que l'article 4, paragraphe 1, de cette directive soumet à une évaluation conformément aux articles 5 à 10 de ladite directive, les centrales nucléaires et les autres réacteurs nucléaires, y compris leur démantèlement ou leur déclassement.

77. Il importe, dès lors, d'apprécier si des mesures telles que celles en cause au principal, ensemble avec les travaux dont elles sont indissociables, sont susceptibles de relever du point 24 de l'annexe I de la directive EIE, qui renvoie à ' [t]oute modification ou extension des projets énumérés dans la présente annexe qui répond en elle-même aux seuils éventuels, qui y sont énoncés ', ou du point 13, sous a), de l'annexe II de cette directive, qui se réfère à ' [t]oute 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) '.

78. S'agissant du point 24 de l'annexe I de la directive EIE, il résulte de ses termes et de son économie qu'il vise les modifications ou les extensions d'un projet qui, notamment par leur nature ou leur ampleur, présentent des risques similaires, en termes d'incidences sur l'environnement, au projet lui-même.

79. Or, les mesures en cause au principal, qui ont pour effet de prolonger, pour une période significative de dix ans, la durée, antérieurement limitée à quarante ans par la loi du 31 janvier 2003, de l'autorisation de production par les deux centrales concernées d'électricité à des fins industrielles, doivent, combinées aux importants travaux de rénovation rendus nécessaires par la vétusté de ces centrales et l'obligation de les mettre en conformité avec les normes de sécurité, être considérées comme étant d'une ampleur comparable, en termes de risques d'incidences environnementales, à celle de la mise en service initiale desdites centrales.

80. Il convient, par conséquent, de considérer que ces mesures et ces travaux relèvent du point 24 de l'annexe I de la directive EIE. En effet, un tel projet présente, par nature, un risque d'incidences notables sur l'environnement, au sens de l'article 2, paragraphe 1, de cette directive, et doit impérativement être soumis à l'évaluation de ses incidences environnementales en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive.

81. En outre, les centrales Doel 1 et Doel 2 étant situées à proximité de la frontière du Royaume de Belgique avec le Royaume des Pays-Bas, il ne saurait être contesté qu'un tel projet est également susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement de ce dernier État membre, au sens de l'article 7, paragraphe 1, de la même directive.

2) *Sur le moment auquel l'évaluation des incidences sur l'environnement doit être réalisée*

82. L'article 2, paragraphe 1, de la directive EIE précise que l'évaluation des incidences sur l'environnement qu'elle impose doit intervenir 'avant l'octroi de l'autorisation' des projets qui y sont soumis.

83. Ainsi que la Cour l'a déjà souligné, le caractère préalable d'une telle évaluation se justifie par la nécessité que, dans le processus de décision, l'autorité compétente tienne compte le plus tôt possible des incidences sur l'environnement de tous les processus techniques de planification et de décision afin d'éviter, dès l'origine, la création de pollutions ou de nuisances plutôt que de combattre ultérieurement leurs effets (arrêt du 31 mai 2018, *Commission/Pologne*, C-526/16, non publié, EU:C:2018:356, point 75 et jurisprudence citée).

84. Il convient également d'indiquer que l'article 1er, paragraphe 2, sous c), de la directive EIE définit le terme 'autorisation' comme étant la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet, ce qu'il revient en principe à la juridiction de renvoi de déterminer, sur la base de la réglementation nationale applicable.

85. Par ailleurs, dans le cas où le droit national prévoit que la procédure d'autorisation se déroule en plusieurs étapes, l'évaluation des incidences sur l'environnement d'un projet 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 (arrêts du 7 janvier 2004, *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12, point 52, ainsi que du 28 février 2008, *Abraham e.a.*, C-2/07, EU:C:2008:133, point 26).

86. 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 (arrêts du 7 janvier 2004, *Wells*, C-201/02, EU:C:2004:12, point 52, ainsi que du 28 février 2008, *Abraham e.a.*, C-2/07, EU:C:2008:133, point 26).

87. En l'occurrence, s'il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer, sur la base de la réglementation nationale applicable, si la loi du 28 juin 2015 vaut autorisation, au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), de la directive EIE, il convient d'ores et déjà de constater que cette loi prévoit, de manière précise et sans condition, d'une part, le redémarrage, pour une période de près de dix années, de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire à l'arrêt, avec pour effet de reporter de dix ans la date initialement fixée par le législateur national pour sa désactivation et la fin de sa production industrielle d'électricité, et, d'autre part, le report, de dix ans également, du terme initialement prévu par le législateur national pour l'arrêt de la production industrielle d'électricité d'une centrale en activité.

88. Il en résulte que, même si la mise en œuvre de ces mesures nécessite l'adoption d'actes ultérieurs dans le cadre d'un processus complexe et encadré, visant notamment à assurer le respect des normes de sûreté et de sécurité applicables à cette activité de production industrielle d'électricité d'origine nucléaire, et si lesdites mesures sont en particulier soumises, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 28 juin 2015, à une approbation préalable de l'AFCN, il n'en demeure pas moins que ces mesures, une fois adoptées par le législateur national, définissent les caractéristiques essentielles du projet et n'ont plus, a priori, vocation à être discutées ou remises en cause.

89. Quant à la circonstance que la mise en œuvre de ce projet nécessite la délivrance, pour l'une des deux centrales concernées, d'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité à des fins industrielles, elle ne saurait justifier qu'une évaluation de ses incidences environnementales ne soit réalisée qu'après l'adoption de cette loi. Il importe, d'ailleurs, de relever que, selon les indications fournies par la décision de renvoi, la quantité supplémentaire de déchets radioactifs susceptible d'être générée par les mesures en cause au principal, à savoir 350 m³, avait été portée à la connaissance du Parlement belge avant cette adoption.

90. En outre, ainsi qu'il a été constaté aux points 63 à 71 du présent arrêt, les mesures en cause au principal constituent, ensemble avec les travaux de modernisation qui leur sont indissociablement liés, un projet, au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), premier tiret, de la directive EIE.

91. Dans ce contexte, il semble à première vue que la loi du 28 juin 2015 vaut autorisation, au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), de cette directive, ou que, à tout le moins, elle constitue la première étape du processus d'autorisation du projet en cause, en ce qui concerne ses caractéristiques essentielles.

92. Quant au point de savoir si l'évaluation des incidences environnementales devait également porter sur les travaux indissociablement liés aux mesures en cause au principal, tel serait le cas si, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, tant ces travaux que leurs incidences potentielles sur l'environnement étaient suffisamment identifiables à ce stade de la procédure d'autorisation. Sur ce point, il ressort de la décision de renvoi que, ainsi qu'il a déjà été souligné au point 68 du présent arrêt, tant la nature que le montant des travaux nécessités par les mesures contenues dans la loi du 28 juin 2015 étaient également connus du Parlement belge avant l'adoption de cette loi.

93. Par ailleurs, dès lors que le projet en cause au principal est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre, il importe de constater qu'il doit également être soumis à une procédure d'évaluation transfrontière conforme à l'article 7 de la directive EIE.

94. Compte tenu de tout ce qui précède, il convient de répondre à la sixième question, sous a) à c), que l'article 1er, paragraphe 2, sous a), premier tiret, l'article 2, paragraphe 1, et l'article 4, paragraphe 1, de la directive EIE doivent être interprétés en ce sens que le redémarrage, pour une période de près de dix années, de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire à l'arrêt, avec pour effet de reporter de dix ans la date initialement fixée par le législateur national pour sa désactivation et la fin de son activité, et le report, de dix ans également, du terme initialement prévu par ce même législateur pour la désactivation et l'arrêt de la production industrielle d'électricité d'une centrale en activité, mesures qui impliquent des travaux de modernisation des centrales concernées de nature à affecter la réalité physique des sites, constituent un ' projet ', au sens de cette directive, qui doit, en principe, et sous réserve des vérifications qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer, être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, préalablement à l'adoption de ces mesures. La circonstance que la mise en œuvre de ces dernières implique des actes ultérieurs, tels que la délivrance, pour l'une des centrales concernées, d'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité à des fins industrielles, n'est pas déterminante à cet égard. Les travaux indissociablement liés auxdites mesures doivent également être soumis à une telle évaluation avant l'adoption de ces mêmes mesures si, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, leur nature et leurs incidences potentielles sur l'environnement sont suffisamment identifiables à ce stade.

2. Sur la sixième question, sous d)

95. Par sa sixième question, sous d), la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 2, paragraphe 4, de la directive EIE doit être interprété en ce sens qu'un projet tel que celui en cause au principal peut être exempté d'une évaluation des incidences sur l'environnement pour des motifs liés à la sécurité de l'approvisionnement en électricité de l'État membre concerné.

96. En vertu de l'article 2, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive EIE, les États membres peuvent, dans des cas exceptionnels, exempter en totalité ou en partie un projet spécifique des dispositions qu'elle prévoit, sans préjudice toutefois de l'article 7 de ladite directive, relatif aux obligations qui s'imposent à un État membre sur le territoire duquel est envisagée la réalisation d'un projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre.

97. S'il ne peut être exclu que la nécessité d'assurer la sécurité d'approvisionnement en électricité d'un État membre puisse caractériser un cas exceptionnel, au sens de l'article 2, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive EIE, de nature à justifier d'exempter un projet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, il importe de rappeler que l'article 2, paragraphe 4, deuxième alinéa, sous a) à c), de cette directive impose des obligations particulières aux États membres qui entendent se prévaloir de cette exemption.

98. En effet, dans un tel cas, les États membres concernés sont tenus d'examiner si une autre forme d'évaluation conviendrait, de mettre à la disposition du public concerné les informations obtenues dans ce cadre, d'informer la Commission, préalablement à l'octroi de l'autorisation, des motifs qui justifient l'exception accordée et de lui fournir les informations qu'ils mettent, le cas échéant, à la disposition de leurs propres ressortissants.

99. Ainsi que l'a relevé Mme l'avocate générale au point 150 de ses conclusions, ces obligations constituent non pas de simples formalités mais des conditions destinées à assurer le respect, autant que possible, des objectifs poursuivis par la directive EIE.

100. En l'occurrence, s'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier le respect par le Royaume de Belgique desdites obligations, il peut d'ores et déjà être constaté que la Commission indique dans ses observations écrites qu'elle n'a pas été informée par cet État membre de la mise en œuvre de ladite exemption.

101. Par ailleurs, l'article 2, paragraphe 4, de la directive EIE ne permet d'exempter un projet de l'évaluation des incidences sur l'environnement que si l'État membre concerné est à même de démontrer que le risque pour la sécurité de l'approvisionnement en électricité qu'il invoque est raisonnablement probable et que ce projet présente un caractère d'urgence susceptible de justifier l'absence d'une telle évaluation. En outre, ainsi qu'il a été dit au point 96 du présent arrêt, une telle exemption s'applique sans préjudice de l'article 7 de cette directive, relatif à l'évaluation des projets ayant des incidences transfrontières.

102. Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre à la sixième question, sous d), que l'article 2, paragraphe 4, de la directive EIE doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise un État membre à exempter un projet tel que celui en cause au principal d'une évaluation des incidences sur l'environnement en vue d'assurer la sécurité de son approvisionnement en électricité que dans le cas où cet État membre démontre que le risque pour la sécurité de cet approvisionnement est raisonnablement probable et que le projet en cause présente un caractère d'urgence susceptible de justifier l'absence d'une telle évaluation, pour autant que les obligations prévues à l'article 2, paragraphe 4, deuxième alinéa, sous a) à c), de cette directive sont respectées. Une telle possibilité d'exemption est cependant sans préjudice des obligations qui s'imposent à l'État membre concerné en vertu de l'article 7 de ladite directive.

3. Sur la septième question

103. Par sa septième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 1er, paragraphe 4, de la directive EIE doit être interprété en ce sens qu'une législation nationale telle que celle en cause au principal constitue un acte législatif national spécifique, au sens de cette disposition, exclu, en vertu de celle-ci, du champ d'application de cette directive.

104. À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 1er, paragraphe 4, de la directive EIE, qui a repris la teneur de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337, subordonne l'exclusion d'un projet du champ d'application de la directive EIE au respect de deux conditions.

105. La première condition implique que le projet soit adopté par un acte législatif spécifique, qui présente les mêmes caractéristiques qu'une autorisation. Cet acte doit notamment ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet (voir, en ce sens, arrêt du 16 février 2012, *Solvay e.a.*, C-182/10, EU:C:2012:82, point 32 et jurisprudence citée).

106. Le projet doit, en outre, être adopté en détail, à savoir de manière suffisamment précise et définitive, de sorte que l'acte législatif adoptant celui-ci doit comporter, à l'instar d'une autorisation, après leur prise en compte par le législateur, tous les éléments du projet pertinents, au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement. L'acte législatif doit attester que les objectifs de la directive EIE ont été atteints en ce qui concerne le projet concerné (voir, en ce sens, arrêt du 16 février 2012, *Solvay e.a.*, C-182/10, EU:C:2012:82, point 33 et jurisprudence citée).

107. Il en résulte qu'un acte législatif ne peut être considéré comme adoptant un projet en détail, au sens de l'article 1er, paragraphe 4, de la directive EIE, lorsqu'il ne comporte pas les éléments nécessaires à l'évaluation des incidences de ce projet sur l'environnement ou qu'il nécessite l'adoption d'autres actes pour ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet (voir, en ce sens, arrêt du 16 février 2012, *Solvay e.a.*, C-182/10, EU:C:2012:82, point 34 et jurisprudence citée).

108. La seconde condition prévue à l'article 1er, paragraphe 4, de la directive EIE implique que les objectifs de cette directive, y compris celui de la mise à disposition d'informations, soient atteints à travers la procédure législative. Il résulte en effet de l'article 2, paragraphe 1, de ladite directive que l'objectif essentiel de cette dernière est de garantir que 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, avant l'octroi d'une autorisation, soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement (voir, en ce sens, arrêt du 16 février 2012, *Solvay e.a.*, C-182/10, EU:C:2012:82, point 35 et jurisprudence citée).

109. Par conséquent, le législateur doit avoir à sa disposition, au moment de l'adoption du projet en cause, une information suffisante. À cet égard, il ressort de l'article 5, paragraphe 3, de la directive EIE que les informations à fournir par le maître d'ouvrage comportent au minimum une description du projet comprenant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions, une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des incidences négatives importantes et, si possible, y remédier, les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement, 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, ainsi qu'un résumé non technique de ces différentes informations (voir, en ce sens, arrêts du 18 octobre 2011, *Boxus e.a.*, C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, EU:C:2011:667, point 43, ainsi que du 16 février 2012, *Solvay e.a.*, C-182/10, EU:C:2012:82, point 37).

110. En l'occurrence, il appartient à la juridiction de renvoi de déterminer si ces 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 (voir, en ce sens, arrêts du 18 octobre 2011, *Boxus e.a.*, C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, EU:C:2011:667, point 47, ainsi que du 16 février 2012, *Solvay e.a.*, C-182/10, EU:C:2012:82, point 41).

111. Pour autant, au regard des informations portées à la connaissance de la Cour, il semble que tel n'ait pas été le cas.

112. En effet, si la juridiction de renvoi mentionne l'existence d'études et d'auditions préalables à l'adoption de la loi du 28 juin 2015, il ne ressort pas du dossier dont dispose la Cour que le législateur national a eu connaissance des informations visées au point 109 du présent arrêt en ce qui concerne tant les mesures en cause au principal que les travaux indissociablement liés à ces mesures, dont il a été considéré, dans le cadre de la réponse à la sixième question, sous a) à c), qu'ils constituaient, ensemble, un même projet.

113. En outre, ainsi qu'il résulte notamment du point 91 du présent arrêt, une loi telle que celle du 28 juin 2015 pourrait ne constituer qu'une première étape dans le processus d'autorisation du projet en cause au principal, pour ce qui concerne les travaux que celui-ci implique, de telle sorte qu'elle ne remplirait pas non plus l'une des conditions requises pour que le projet y afférent soit exclu du champ d'application de la directive EIE en application de l'article 1er, paragraphe 4, de celle-ci, à savoir avoir été adopté en détail, par un acte législatif spécifique.

114. Compte tenu de ce qui précède, il convient de répondre à la septième question que l'article 1er, paragraphe 4, de la directive EIE doit être interprété en ce sens qu'une législation nationale telle que celle en cause au principal ne constitue pas un acte législatif national spécifique, au sens de cette disposition, exclu, en vertu de celle-ci, du champ d'application de cette directive ».

B.15.2. Dans le dispositif de son arrêt du 29 juillet 2019, la Cour de justice a dit pour droit :

« 1) L'article 1er, paragraphe 2, sous a), premier tiret, l'article 2, paragraphe 1, et l'article 4, paragraphe 1, 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, doivent être interprétés en ce sens que le redémarrage, pour une période de près de dix années, de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire à l'arrêt, avec pour effet de reporter de dix ans la date initialement fixée par le législateur national pour sa désactivation et la fin de son activité, et le report, de dix ans également, du terme initialement prévu par ce même législateur pour la désactivation et l'arrêt de la production industrielle d'électricité d'une centrale en activité, mesures qui impliquent des travaux de modernisation des centrales concernées de nature à affecter la réalité physique des sites, constituent un ' projet ', au sens de cette directive, qui doit, en principe, et sous réserve des

vérifications qu'il appartient à la juridiction de renvoi d'effectuer, être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, préalablement à l'adoption de ces mesures. La circonstance que la mise en œuvre de ces dernières implique des actes ultérieurs, tels que la délivrance, pour l'une des centrales concernées, d'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité à des fins industrielles, n'est pas déterminante à cet égard. Les travaux indissociablement liés auxdites mesures doivent également être soumis à une telle évaluation avant l'adoption de ces mêmes mesures si, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, leur nature et leurs incidences potentielles sur l'environnement sont suffisamment identifiables à ce stade.

2) L'article 2, paragraphe 4, de la directive 2011/92 doit être interprété en ce sens qu'il n'autorise un État membre à exempter un projet tel que celui en cause au principal d'une évaluation des incidences sur l'environnement en vue d'assurer la sécurité de son approvisionnement en électricité que dans le cas où cet État membre démontre que le risque pour la sécurité de cet approvisionnement est raisonnablement probable et que le projet en cause présente un caractère d'urgence susceptible de justifier l'absence d'une telle évaluation, pour autant que les obligations prévues à l'article 2, paragraphe 4, deuxième alinéa, sous a) à c), de cette directive sont respectées. Une telle possibilité d'exemption est cependant sans préjudice des obligations qui s'imposent à l'État membre concerné en vertu de l'article 7 de ladite directive.

3) L'article 1er, paragraphe 4, de la directive 2011/92 doit être interprété en ce sens qu'une législation nationale telle que celle en cause au principal ne constitue pas un acte législatif national spécifique, au sens de cette disposition, exclu, en vertu de celle-ci, du champ d'application de cette directive » (CJUE, grande chambre, 29 juillet 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL* précité).

B.16.1. Il ressort de cet arrêt qu'aux fins de déterminer si un projet qui a fait l'objet d'un acte législatif entre ou non dans le champ d'application des exigences en matière d'évaluation des incidences environnementales et de participation du public, rappelées en B.14.1 à B.14.3, le juge national doit d'abord vérifier si le projet respecte ou non les conditions d'application de l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE.

Sont en effet exclus du champ d'application de la directive 2011/92/UE, les projets adoptés en détail par un acte législatif spécifique, de manière à ce que les objectifs de ladite directive aient été atteints par la procédure législative.

B.16.2. Il ressort de l'arrêt *Inter-Environnement Wallonie ASBL* précité que, pour satisfaire aux conditions de l'article 1er, paragraphe 4, de la directive susdite, le projet doit tout d'abord être adopté en détail, de manière suffisamment précise et définitive, par un acte législatif spécifique présentant les mêmes caractéristiques qu'une autorisation et permettant au maître de l'ouvrage de réaliser le projet, le législateur ayant pris en compte tous les éléments du projet pertinents au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement (CJUE, grande chambre, 29 juillet 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, points 105-106).

Par ailleurs, doivent être atteints les objectifs de la directive en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement, notamment en ce qui concerne la mise à disposition d'informations par le maître de l'ouvrage, éventuellement complétées par les autorités et le public; pour ce faire, le législateur doit avoir eu à sa disposition, au moment de l'adoption du projet, une information suffisante, comprenant au minimum (1) une description du projet comportant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions, (2) une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants et, si possible, y remédier, (3) les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement, (4) 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, ainsi que (5) un résumé non technique de ces différentes informations (CJUE, grande chambre, 29 juillet 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, points 108-109).

À cet égard, le juge national doit 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 (*ibid.*, point 110).

B.17.1. La loi du 28 juin 2015 postpose de dix ans la date initialement fixée pour la désactivation et la fin de production d'électricité à des fins industrielles des centrales Doel 1 et Doel 2, cette date initiale étant de quarante ans après la mise en service des centrales. Comme il est dit en B.5.3, la loi attaquée, d'une part, 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 en la fixant au 1er décembre 2025.

Il ressort des travaux préparatoires, cités en B.5.2, de la loi du 28 juin 2015 que les parlementaires se sont limités à exprimer un vote portant sur la prolongation de la durée de la production d'électricité à des fins industrielles des centrales de Doel 1 et de Doel 2.

Si plusieurs études et auditions d'experts leur ont certes permis d'évaluer les risques pour la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays, en l'absence de cette prolongation, ainsi que la nécessité de réaliser des travaux de modernisation des centrales nucléaires, indispensables en raison de cette prolongation, il leur a toutefois été uniquement demandé de s'exprimer sur le principe même de la prolongation de la durée de la production d'électricité à des fins industrielles des centrales de Doel 1 et de Doel 2. Leur vote n'a pas porté, en tant que tel, sur les travaux de modernisation des centrales nucléaires, s'inscrivant dans le cadre du plan LTO, qui ne seront d'ailleurs qu'ultérieurement officiellement énumérés, de manière indicative, dans la convention « de jouvence » signée entre l'État belge et Electrabel le 30 novembre 2015.

B.17.2. Comme la Cour de justice l'a d'ailleurs constaté dans les points 111 à 114 de l'arrêt *Inter-Environnement Wallonie ASBL* précité, il n'apparaît pas des travaux préparatoires de la loi du 28 juin 2015 que les parlementaires disposaient des informations minimales rappelées en B.16.2.

B.17.3. Il résulte de ce qui précède que la loi attaquée ne peut être considérée comme un acte législatif spécifique adoptant en détail un « projet » au sens de la directive 2011/92/UE.

Ce constat a pour conséquence que la loi attaquée n'échappe pas au champ d'application de la directive 2011/92/UE, et est donc soumise aux exigences en matière d'évaluation des incidences environnementales et de participation du public, rappelées en B.14.1 à B.14.3.

B.18.1. Comme il est dit en B.5, le contexte de la loi du 28 juin 2015 établit à suffisance que, par la loi attaquée, le législateur a décidé de prolonger de dix ans la durée de la production d'électricité à des fins industrielles des centrales de Doel 1 et de Doel 2, pour autant que soient réalisés d'importants travaux dans ces centrales, destinés notamment à les moderniser et à garantir le respect des normes de sécurité dans le cadre du plan « LTO ».

Comme il est dit en B.5.4 à B.5.6, ces travaux d'ampleur sont prévus dans la convention « de jouvence » signée entre l'État belge et Electrabel le 30 novembre 2015 et nécessitent des investissements estimés à un montant d'environ 700 millions d'euros (article 3 de la convention). La Cour de justice a constaté à cet égard que ces travaux devraient porter notamment « sur la modernisation des dômes des centrales Doel 1 et Doel 2, le renouvellement des piscines de stockage du combustible usagé, l'installation d'une nouvelle station de pompage et l'adaptation des soubassements afin de mieux protéger ces centrales contre les inondations », impliquant « non seulement des améliorations des structures existantes mais aussi la réalisation de trois bâtiments, dont deux seraient destinés à héberger les systèmes de ventilation et le troisième une structure anti-incendie », de sorte que « de tels travaux sont de nature à affecter la réalité physique des sites concernés, au sens de la jurisprudence de la Cour » (*ibid.*, point 66).

Même si ces travaux ne sont pas mentionnés dans la loi du 28 juin 2015, ils constituent néanmoins, au regard des travaux préparatoires de la loi attaquée, une condition *sine qua non* de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/001, pp. 7 et 9; *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/003, p. 10).

L'article 4, § 3, de la loi du 31 janvier 2003, tel qu'il a été inséré par la loi du 28 juin 2015, confirme également le lien indissociable entre la signature de cette convention, au plus tard le 30 novembre 2015, et la prolongation de l'activité de production industrielle d'électricité des centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2, puisque cette disposition prévoyait qu'à défaut de conclusion de cette convention, le Roi avancerait au 31 mars 2016 la date de désactivation de ces centrales.

B.18.2. Comme la Cour de justice le constate dans les points 63 à 71 de son arrêt *Inter-Environnement Wallonie ASBL* précité, de tels travaux de modernisation, impliquant des investissements estimés à 700 millions d'euros, sont indissociablement liés à l'adoption de la décision de prolongation de dix ans de la durée de la production industrielle d'électricité des centrales de Doel 1 et Doel 2, de sorte que la loi attaquée et les travaux prévus dans la convention « de jouvence » signée entre l'État belge et Electrabel le 30 novembre 2015 constituent, ensemble, un même « projet » au sens de l'article 1er, paragraphe 2, a), premier tiret, de la directive 2011/92/UE. La Cour n'aperçoit aucun élément de fait susceptible de remettre en cause ce constat.

La Cour de justice considère par ailleurs que ces mesures et ces travaux sont « d'une ampleur comparable, en termes de risques d'incidences environnementales, à celle de la mise en service initiale desdites centrales » et « relèvent du point 24 de l'annexe I de la directive EIE », de sorte qu'« un tel projet présente, par nature, un risque d'incidences notables sur l'environnement, au sens de l'article 2, paragraphe 1, de cette directive, et doit impérativement être soumis à l'évaluation de ses incidences environnementales en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive » (CJUE, grande chambre, 29 juillet 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, points 79-80).

B.18.3. Il en résulte que la loi du 28 juin 2015 devait faire l'objet d'une étude d'incidences environnementales, avec consultation du public, et, dès lors qu'elle était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre, elle devait également être soumise à une procédure d'évaluation transfrontalière conforme à l'article 7 de la directive EIE (*ibid.*, points 81 et 93).

B.19.1. En ce qui concerne le moment auquel cette évaluation des incidences environnementales s'impose, la Cour de justice rappelle le caractère préalable d'une telle évaluation, qui doit intervenir « avant l'octroi de l'autorisation » par laquelle la décision de l'autorité ou des autorités compétentes ouvre le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet, « ce qu'il revient en principe à la juridiction de renvoi de déterminer, sur la base de la réglementation nationale applicable » (*ibid.*, points 82-84). La Cour de justice rappelle également que, lorsque la procédure d'autorisation se déroule en plusieurs étapes, dont l'une des 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, l'évaluation des incidences sur l'environnement d'un projet 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 (*ibid.*, points 85-86).

B.19.2. Comme la Cour de justice le constate dans les points 87 à 91 de son arrêt *Inter-Environnement Wallonie ASBL* précité, la loi du 28 juin 2015 « prévoit, de manière précise et sans condition, d'une part, le redémarrage, pour une période de près de dix années, de la production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire à l'arrêt, avec pour effet de reporter de dix ans la date initialement fixée par le législateur national pour sa désactivation et la fin de sa production industrielle d'électricité, et, d'autre part, le report, de dix ans également, du terme initialement prévu par le législateur national pour l'arrêt de la production industrielle d'électricité d'une centrale en activité » (*ibid.*, point 87), de sorte que, « même si la mise en œuvre de ces mesures nécessite l'adoption d'actes ultérieurs », « il n'en demeure pas moins que ces mesures, une fois adoptées par le législateur national, définissent les caractéristiques essentielles du projet et n'ont plus, *a priori*, vocation à être discutées ou remises en cause » (*ibid.*, point 88). La Cour de justice souligne également que « la quantité supplémentaire de déchets radioactifs susceptible d'être générée par les mesures en cause au principal, à savoir 350 m³, avait été portée à la connaissance du Parlement belge avant cette adoption » (*ibid.*, point 89) et que « tant la nature que le montant des travaux nécessités par les mesures contenues dans la loi du 28 juin 2015 étaient également connus du Parlement belge avant l'adoption de cette loi » (*ibid.*, point 92).

B.19.3. Il ressort en effet des travaux préparatoires de la loi attaquée que les parlementaires disposaient, au moment de l'adoption de la loi du 28 juin 2015, de la « liste des travaux/investissements arrêtée dans le cadre du LTO de Doel 1 et 2, éventuellement budgétée (sur le modèle de la liste arrêtée en 2010 pour Tihange 1) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/003, p. 4) ainsi que d'un « projet de rapport LTO d'Electrabel, auquel l'AFCN peut formuler des remarques » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/006, p. 23).

Les travaux de sécurisation nécessités par la prolongation de Doel 1 et de Doel 2, et leur phasage, ont été discutés dans le cadre des auditions des experts en la matière (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/003, pp. 143, 169-172, 262-269 et 300), et le montant estimé des investissements était connu (*ibid.*, p.p. 144 et 291; voy. aussi *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/006, p. 23). De même, la quantité additionnelle estimée de déchets d'exploitation, liée à la prolongation de Doel 1 et Doel 2, était également connue des parlementaires (*ibid.*, pp. 190-191).

Il ressort de ce qui précède qu'au moment de l'adoption de la loi du 28 juin 2015, il était possible d'identifier et d'évaluer tous les effets de la décision de prolongation de la durée de la production industrielle d'électricité par les centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2.

B.19.4. Par la loi du 28 juin 2015, le législateur fédéral a dès lors pris une décision-cadre posant le principe d'une prolongation de dix ans de la durée de la production industrielle d'électricité par les centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2, dont la mise en œuvre et les conséquences en matière de travaux de modernisation et de sécurisation étaient identifiées au moment de l'adoption de la loi attaquée. Dans ce contexte, la loi du 28 juin 2015 constituait la première étape du processus d'autorisation du projet, en cause, de prolongation de la durée de la production industrielle d'électricité par les centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2, dont les effets étaient identifiés et évalués au moment de l'adoption de la loi attaquée, qui devait donc être précédée des études d'incidences environnementales exigées par la directive 2011/92/UE.

Pour le surplus, comme la Cour de justice le souligne, « la circonstance que la mise en œuvre de ce projet nécessite la délivrance, pour l'une des deux centrales concernées, d'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité à des fins industrielles, [...] ne saurait justifier qu'une évaluation de ses incidences environnementales ne soit réalisée qu'après l'adoption de cette loi » (CJUE, grande chambre, 29 juillet 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, point 89).

B.19.5. Dès lors que la loi du 28 juin 2015 devait être considérée comme la décision de principe valant « autorisation », au sens de l'article 1er, paragraphe 2, sous c), de la directive EIE, d'un « projet » au sens de l'article 1er, paragraphe 2, a), premier tiret, de la directive 2011/92/UE, combiné avec les annexes I et II de la même directive, la loi attaquée devait être précédée, avant son adoption, d'une évaluation de ses incidences environnementales et d'une consultation du public portant sur le principe de la prolongation de dix ans de durée de la production industrielle d'électricité par les centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2, ainsi que sur les conséquences de cette prolongation en matière de travaux de modernisation et de sécurisation.

B.20. Pour le surplus, comme le constate la Cour de justice dans les points 100 et 101 de son arrêt *Inter-Environnement Wallonie ASBL* précité, les conditions d'exemption de cette évaluation des incidences environnementales et de cette consultation du public ne sont pas remplies en l'espèce, la Belgique n'ayant pas notifié à la Commission son souhait de faire usage de cette exemption pour des raisons impérieuses liées à la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays. Comme il est rappelé en B.14.4, cette exemption ne pourrait d'ailleurs s'appliquer en l'espèce, compte tenu des incidences transfrontalières du projet d'espèce, d'ailleurs constatées par la Cour de justice dans les points 81 et 93 de l'arrêt *Inter-Environnement Wallonie ASBL* précité.

B.21. Compte tenu de ce qui précède, le deuxième moyen, en ce qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec les articles 2 à 8 de la directive 2011/92/UE, et avec les annexes I et II de cette même directive, est fondé.

B.22. Dans leur troisième moyen, les parties requérantes invoquent, en combinaison avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, la violation de l'article 6 de la directive 92/43/CEE et des articles 3 et 4 de la directive 2009/147/CE.

Les parties requérantes invoquent l'existence, à proximité des centrales de Doel 1 et de Doel 2, de sites protégés par les directives précitées, qui exigeait donc la réalisation d'une évaluation appropriée des incidences environnementales du projet, avant l'adoption de la loi attaquée.

B.23.1. Interrogée par la Cour quant à l'interprétation des directives 92/43/CEE et 2009/147/CE, la Cour de justice a jugé :

« 1. *Sur la huitième question, sous a) à c)*

115. Par sa huitième question, sous a) à c), la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, combiné avec les articles 3 et 4 de la directive oiseaux et lu, le cas échéant, à la lumière de la directive EIE, doit être interprété en ce sens que des mesures telles que celles en cause au principal constituent, compte tenu des travaux de modernisation et de mise en conformité aux normes de sécurité actuelles qu'elles impliquent, un plan ou un projet soumis à évaluation, en vertu de cet article 6, paragraphe 3, et, le cas échéant, si cette évaluation doit être réalisée avant leur adoption par le législateur. La juridiction de renvoi demande également s'il y a lieu de distinguer à cet égard selon que ces mesures visent l'une ou l'autre des deux centrales en cause au principal, eu égard à la nécessité, pour l'une d'entre elles, que soient adoptés ultérieurement des actes d'exécution, tels que la délivrance d'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité à des fins industrielles.

a) Observations liminaires

116. L'article 6 de la directive habitats impose aux États membres un ensemble d'obligations et de procédures spécifiques visant à assurer, ainsi qu'il ressort de l'article 2, paragraphe 2, de cette directive, le maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire, en vue d'atteindre l'objectif plus général poursuivi par cette même directive de garantir un niveau élevé de protection de l'environnement des sites protégés en vertu de celle-ci [voir, en ce sens, arrêt du 17 avril 2018, *Commission/Pologne (Forêt de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, point 106 et jurisprudence citée].

117. L'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats prévoit une procédure d'évaluation visant à garantir, à l'aide d'un contrôle préalable, qu'un plan ou un projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site concerné, mais susceptible d'affecter ce dernier de manière significative, ne soit autorisé que pour autant qu'il ne porte pas atteinte à l'intégrité de ce site [arrêts du 17 avril 2018, *Commission/Pologne (Forêt de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, point 108 et jurisprudence citée, ainsi que du 25 juillet 2018, *Grace et Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, point 38].

118. Ce même article 6, paragraphe 3, distingue deux phases dans la procédure d'évaluation qu'il prévoit.

119. La première, visée à la première phrase de cette disposition, exige des États membres qu'ils effectuent une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site protégé lorsqu'il existe une probabilité que ce plan ou ce projet l'affecte de manière significative. La seconde, visée à sa seconde phrase, qui intervient à la suite de ladite évaluation appropriée, limite l'autorisation d'un tel plan ou projet à la condition que celui-ci ne porte pas atteinte à l'intégrité du site concerné, sous réserve des dispositions du paragraphe 4 de cet article 6 (arrêt du 25 juillet 2018, *Grace et Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, point 32).

120. En outre, une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet implique que, avant l'approbation de celui-ci, doivent être identifiés, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects de ce plan ou de ce projet pouvant, par eux-mêmes ou conjointement avec d'autres plans ou d'autres projets, affecter les objectifs de conservation du site protégé. Les autorités nationales compétentes n'autorisent une activité qu'à la condition qu'elles aient acquis la certitude que cette activité est dépourvue d'effets préjudiciables pour l'intégrité de ce site. Il en est ainsi lorsqu'il ne subsiste aucun doute raisonnable d'un point de vue scientifique quant à l'absence de tels effets (arrêt du 7 novembre 2018, *Holohan e.a.*, C-461/17, EU:C:2018:883, point 33 ainsi que jurisprudence citée).

121. Il convient également d'indiquer que, en ce qui concerne les zones classées en zones de protection spéciale, les obligations découlant de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats remplacent, conformément à l'article 7 de cette directive, les obligations découlant de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive oiseaux, à partir de la date de classification en vertu de cette directive lorsque cette dernière date est postérieure à la date de mise en application de la directive habitats [arrêts du 17 avril 2018, *Commission/Pologne (Forêt de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, point 109 et jurisprudence citée, ainsi que du 25 juillet 2018, *Grace et Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, point 27].

b) Sur la notion de ‘ projet ’, au sens de la directive habitats

122. La directive habitats ne définissant pas la notion de ‘ projet ’, au sens de son article 6, paragraphe 3, il y a lieu, tout d’abord, de tenir compte de la notion de ‘ projet ’, au sens de l’article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive EIE (voir, en ce sens, arrêts du 7 septembre 2004, *Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging*, C-127/02, EU:C:2004:482, points 23, 24 et 26; du 14 janvier 2010, *Stadt Papenburg*, C-226/08, EU:C:2010:10, point 38; du 17 juillet 2014, *Commission/Grèce* C-600/12, non publié, EU:C:2014:2086, point 75, ainsi que du 7 novembre 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a.*, C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, point 60).

123. En outre, la Cour a déjà jugé que, si une activité relève de la directive EIE, elle doit, à plus forte raison, relever de la directive habitats (arrêt du 7 novembre 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a.*, C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, point 65).

124. Il s’ensuit que, si une activité est considérée comme étant un projet, au sens de la directive EIE, elle est susceptible de constituer un projet, au sens de la directive habitats (arrêt du 7 novembre 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a.*, C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, point 66).

125. Compte tenu de la réponse apportée à la sixième question, sous a) à c), il y a lieu de considérer que des mesures telles que celles en cause au principal, ensemble avec les travaux qui leur sont indissociablement liés, constituent un projet, au sens de la directive habitats.

126. Ensuite, il est constant que le projet en cause au principal n’est pas lié ou nécessaire à la gestion d’un site protégé.

127. Enfin, il importe de rappeler que le fait qu’une activité récurrente a été autorisée en vertu du droit national avant l’entrée en vigueur de la directive habitats ne constitue pas, par elle-même, un obstacle à ce qu’une telle activité puisse être considérée, lors de chaque intervention ultérieure, comme un projet distinct au sens de cette directive, au risque de soustraire cette activité de manière permanente à toute évaluation préalable de ses incidences sur le site concerné (voir, en ce sens, arrêts du 14 janvier 2010, *Stadt Papenburg*, C-226/08, EU:C:2010:10, point 41, ainsi que du 7 novembre 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a.*, C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, point 77).

128. À cette fin, il convient d’apprécier si, eu égard notamment à leur récurrence, à leur nature ou à leurs conditions d’exécution, certaines activités doivent être regardées comme constituant une opération unique et peuvent être considérées comme un seul et même projet, au sens de l’article 6, paragraphe 3, de la directive habitats (voir, en ce sens, arrêts du 14 janvier 2010, *Stadt Papenburg*, C-226/08, EU:C:2010:10, point 47, ainsi que du 7 novembre 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a.*, C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, point 78).

129. Tel ne serait pas le cas en l’absence de continuité et d’identité d’une activité, notamment quant à ses lieux et ses conditions d’exécution (arrêt du 7 novembre 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a.*, C-293/17 et C-294/17, EU:C:2018:882, point 83).

130. En l'occurrence, si l'activité de production industrielle d'électricité des centrales Doel 1 et Doel 2 avait été autorisée avant l'entrée en vigueur de la directive habitats, pour une période illimitée, la loi du 31 janvier 2003 a toutefois limité à 40 ans cette période d'activité, à savoir jusqu'au 15 février 2015 pour la centrale Doel 1 et jusqu'au 1er décembre 2015 pour la centrale Doel 2. Ainsi que le relève la juridiction de renvoi, les mesures en cause au principal ont modifié ce choix législatif, ce qui a, notamment, nécessité le redémarrage de l'une de ces deux centrales.

131. Il est également constant que, lors de la mise en œuvre de ces mesures, l'activité de production industrielle de ces deux centrales ne sera pas réalisée dans des conditions d'exécution identiques à celles initialement autorisées, ne serait-ce qu'en raison de l'évolution des connaissances scientifiques et des nouvelles normes de sécurité applicables, ces dernières justifiant, ainsi qu'il a été rappelé aux points 64 à 66 du présent arrêt, que soient réalisés des travaux de modernisation d'envergure. D'ailleurs, il ressort de la décision de renvoi qu'une autorisation de production a été octroyée à l'exploitant desdites centrales après l'entrée en vigueur de la directive habitats, à la suite d'une augmentation de leur puissance.

132. Il en résulte que des mesures telles que celles en cause au principal, ensemble avec les travaux qui leur sont indissociablement liés, constituent un projet distinct, soumis aux règles d'évaluation prévues à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

133. La qualité de législateur de l'autorité nationale compétente pour approuver le plan ou le projet en cause est sans incidence. En effet, contrairement à ce que prévoit la directive EIE, il ne peut être dérogé à l'évaluation prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats au motif que l'autorité compétente pour autoriser le projet en cause est le législateur (voir, en ce sens, arrêt du 16 février 2012, *Solvay e.a.*, C-182/10, EU:C:2012:82, point 69).

c) Sur le risque d'affectation significative d'un site protégé

134. Il résulte de la jurisprudence de la Cour que l'exigence d'une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet prévue à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats est subordonnée à la condition qu'il y ait une probabilité ou un risque qu'il affecte le site concerné de manière significative. Compte tenu, en particulier, du principe de précaution, il est considéré qu'un tel risque existe dès lors qu'il ne peut être exclu, sur la base des meilleures connaissances scientifiques en la matière, que le plan ou le projet puisse affecter les objectifs de conservation de ce site. L'appréciation du risque doit être effectuée, notamment, à la lumière des caractéristiques et des conditions environnementales spécifiques du site concerné par un tel plan ou projet [voir, en ce sens, arrêt du 17 avril 2018, *Commission/Pologne (Forêt de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, points 111 et 112 ainsi que jurisprudence citée].

135. En l'occurrence, ainsi qu'il ressort d'extraits de travaux parlementaires relatifs à la loi du 28 juin 2015 reproduits dans la décision de renvoi, et comme l'a également relevé Mme l'avocate générale aux points 24 à 26 de ses conclusions, les centrales faisant l'objet des mesures en cause au principal, qui sont situées sur les rives de l'Escaut, se trouvent à proximité de zones protégées, au titre de la directive habitats et de la directive oiseaux, établies notamment en faveur d'espèces protégées de poissons et d'agnathes évoluant dans ce fleuve.

136. À cet égard, il convient de rappeler que la circonstance qu'un projet est situé à l'extérieur d'une zone Natura 2000 ne dispense pas des exigences énoncées à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats (voir, en ce sens, arrêts du 10 janvier 2006, *Commission/Allemagne*, C-98/03, EU:C:2006:3, points 44 et 51, ainsi que du 26 avril 2017, *Commission/Allemagne*, C-142/16, EU:C:2017:301, point 29).

137. En l'occurrence, le projet en cause au principal, tant par l'ampleur des travaux qu'il implique que par la durée de prolongation de l'activité de production industrielle d'électricité des deux centrales qu'il prévoit, risque à l'évidence de compromettre les objectifs de conservation des sites protégés situés à proximité, ne serait-ce qu'en raison des modalités mêmes de fonctionnement de celles-ci, et en particulier des prélèvements d'importantes masses d'eau effectués dans le fleuve à proximité pour les besoins du système de refroidissement ainsi que du rejet de ces masses d'eau, mais aussi de l'existence du risque d'accident grave qu'il comporte (voir, par analogie, arrêts du 10 janvier 2006, *Commission/Allemagne*, C-98/03, EU:C:2006:3, point 44, et du 26 avril 2017, *Commission/Allemagne*, C-142/16, EU:C:2017:301, point 30), sans qu'il y ait lieu de distinguer la situation de chacune des deux centrales.

138. Partant, un projet tel que celui en cause au principal est susceptible d'affecter de manière significative des sites protégés, au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

139. Il résulte de ce qui précède que l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats doit être interprété en ce sens que des mesures telles que celles en cause au principal, ensemble avec les travaux qui leur sont indissociablement liés, constituent un projet devant faire l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site concerné conformément à cette directive, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que ces mesures sont relatives à l'une ou l'autre des deux centrales en cause.

d) Sur le moment auquel l'évaluation doit avoir lieu

140. L'article 6, paragraphe 3, seconde phrase, de la directive habitats précise que, à la suite de la réalisation de l'évaluation appropriée, les autorités nationales compétentes ' ne marquent leur accord ' sur un 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.

141. Il en résulte qu'une telle évaluation doit nécessairement intervenir avant cet accord.

142. Par ailleurs, si la directive habitats ne définit pas les conditions dans lesquelles les autorités ‘ marquent leur accord ’ pour un projet donné, en application de l’article 6, paragraphe 3, de celle-ci, la notion d’ ‘ autorisation ’ figurant à l’article 1er, paragraphe 2, sous c), de la directive EIE est pertinente pour définir le sens de ces termes.

143. Ainsi, par analogie avec ce qui a été jugé par la Cour en ce qui concerne la directive EIE, dans le cas où le droit national prévoit que la procédure d’autorisation se déroule en plusieurs étapes, il y a lieu de considérer que l’évaluation exigée à l’article 6, paragraphe 3, de la directive habitats doit, en principe, être effectuée aussitôt que tous les effets que le projet en cause est susceptible d’avoir sur un site protégé sont suffisamment identifiables.

144. Par conséquent, et pour des raisons similaires à celles énoncées aux points 87 à 91 du présent arrêt, une législation nationale telle que la loi du 28 juin 2015 présente les caractéristiques d’un accord des autorités à l’égard du projet concerné, au sens de l’article 6, paragraphe 3, de la directive habitats, et la circonstance que la mise en œuvre de ce projet doit faire l’objet d’actes ultérieurs, en particulier, s’agissant de l’une des deux centrales concernées, d’une nouvelle autorisation individuelle de production d’électricité à des fins industrielles, ne saurait justifier l’absence d’évaluation appropriée de ses incidences avant l’adoption de cette législation. En outre, s’agissant des travaux indissociablement liés aux mesures en cause au principal, ils doivent être soumis à évaluation, à ce stade de la procédure d’autorisation du projet, si leur nature et leurs incidences potentielles sur les sites protégés sont suffisamment identifiables, ce qu’il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

145. Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre à la huitième question, sous a) à c), que l’article 6, paragraphe 3, de la directive habitats doit être interprété en ce sens que des mesures telles que celles en cause au principal, ensemble avec les travaux de modernisation et de mise en conformité aux normes de sécurité actuelles, constituent un projet soumis à une évaluation appropriée de ses incidences sur les sites protégés concernés. Ces mesures doivent faire l’objet d’une telle évaluation avant leur adoption par le législateur. La circonstance que la mise en œuvre desdites mesures implique des actes ultérieurs, tels que la délivrance, pour l’une des centrales concernées, d’une nouvelle autorisation individuelle de production d’électricité à des fins industrielles, n’est pas déterminante à cet égard. Les travaux indissociablement liés à ces mêmes mesures doivent également être soumis à une telle évaluation avant l’adoption de ces dernières si, ce qu’il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, leur nature et leurs incidences potentielles sur les sites protégés sont suffisamment identifiables à ce stade.

2. Sur la huitième question, sous d)

146. Par sa huitième question, sous d), la juridiction de renvoi demande, en substance, si l’article 6, paragraphe 4, de la directive habitats doit être interprété en ce sens que l’objectif d’assurer la sécurité de l’approvisionnement en électricité d’un État membre constitue une raison impérative d’intérêt public majeur, au sens de cette disposition.

147. En tant que disposition dérogatoire au critère d'autorisation énoncé à l'article 6, paragraphe 3, seconde phrase, de la directive habitats, l'article 6, paragraphe 4, de celle-ci doit faire l'objet d'une interprétation stricte et ne saurait s'appliquer qu'après que les incidences d'un plan ou d'un projet ont été analysées conformément aux dispositions dudit paragraphe 3 [arrêt du 17 avril 2018, *Commission/Pologne (Forêt de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, point 189 et jurisprudence citée].

148. En effet, en vertu de l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive habitats, dans l'hypothèse où, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation effectuée conformément à l'article 6, paragraphe 3, première phrase, de cette directive, et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou un projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre doit prendre toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée [voir, en ce sens, arrêts du 20 septembre 2007, *Commission/Italie*, C-304/05, EU:C:2007:532, point 81, et du 17 avril 2018, *Commission/Pologne (Forêt de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, point 190].

149. En outre, lorsque le site concerné abrite un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaires, l'article 6, paragraphe 4, second alinéa, de la directive habitats prévoit que 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.

150. La connaissance des incidences d'un plan ou d'un projet, au regard des objectifs de conservation relatifs au site en question, constitue, dès lors, un préalable indispensable à l'application de l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats, car, en l'absence de ces éléments, aucune condition d'application de cette disposition dérogatoire ne saurait être appréciée. L'examen d'éventuelles raisons impératives d'intérêt public majeur et celui de l'existence d'alternatives moins préjudiciables requièrent en effet une mise en balance par rapport aux atteintes portées audit site par le plan ou le projet considéré. En outre, afin de déterminer la nature d'éventuelles mesures compensatoires, les atteintes au site concerné doivent être identifiées avec précision [arrêts du 20 septembre 2007, *Commission/Italie*, C-304/05, EU:C:2007:532, point 83, et du 17 avril 2018, *Commission/Pologne (Forêt de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, point 191 et jurisprudence citée].

151. En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que la huitième question, sous d), repose sur la prémisse selon laquelle les études et les audits réalisés dans le cadre de la procédure d'adoption des mesures en cause au principal ont permis de procéder à une évaluation conforme aux exigences énoncées à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

152. Toutefois, outre le fait qu'il ne ressort pas du dossier soumis à la Cour que ces études et ces auditions aient permis de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement conforme aux exigences de la directive EIE, il incomberait en tout état de cause à la juridiction de renvoi de vérifier si une telle évaluation peut être considérée comme répondant également aux exigences de la directive habitats (voir, par analogie, arrêts du 22 septembre 2011, *Valčiukienė e.a.*, C-295/10, EU:C:2011:608, point 62, ainsi que du 10 septembre 2015, *Dimos Kropias Attikis*, C-473/14, EU:C:2015:582, point 58).

153. Pour que tel soit le cas, il convient en particulier, ainsi qu'il a été rappelé au point 120 du présent arrêt, que soient identifiés, compte tenu des meilleures connaissances scientifiques en la matière, tous les aspects du plan ou du projet en cause pouvant, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres plans ou projets, affecter les objectifs de conservation des sites protégés concernés [voir, en ce sens, arrêts du 17 avril 2018, *Commission/Pologne (Forêt de Białowieża)*, C-441/17, EU:C:2018:255, point 113 et jurisprudence citée, ainsi que du 25 juillet 2018, *Grace et Sweetman*, C-164/17, EU:C:2018:593, point 40].

154. Il appartiendrait également, le cas échéant, à la juridiction de renvoi de vérifier si les études et les auditions réalisées dans le cadre de la procédure d'adoption des mesures en cause au principal ont donné lieu à des conclusions négatives, puisque, à défaut, il n'y aurait pas lieu d'appliquer l'article 6, paragraphe 4, de la directive habitats.

155. Quant à la question de savoir si l'objectif d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité d'un État membre constitue une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens de l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive habitats, il convient de rappeler que l'intérêt de nature à justifier la réalisation d'un plan ou d'un projet doit être à la fois ' public ' et ' majeur ', ce qui implique qu'il soit d'une importance telle qu'il puisse être mis en balance avec l'objectif de conservation des habitats naturels, de la faune, y compris l'avifaune, et de la flore sauvages poursuivi par cette directive (arrêt du 11 septembre 2012, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a.*, C-43/10, EU:C:2012:560, point 121).

156. À cet égard, il peut être relevé que l'article 194, paragraphe 1, sous b), TFUE identifie la sécurité d'approvisionnement énergétique dans l'Union européenne comme l'un des objectifs fondamentaux de la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie (arrêt du 7 septembre 2016, *ANODE*, C-121/15, EU:C:2016:637, point 48).

157. En outre, et en tout état de cause, l'objectif d'assurer, en tout temps, la sécurité d'approvisionnement en électricité dans un État membre, remplit les conditions rappelées au point 155 du présent arrêt.

158. Cependant, dans le cas où le site protégé susceptible d'être affecté par un projet abrite un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaires, au sens de la directive habitats, seule la nécessité d'écartier une menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité de l'État membre concerné est de nature à constituer, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, une raison de sécurité publique susceptible, en vertu de l'article 6, paragraphe 4, second alinéa, de cette directive, de justifier la réalisation du projet.

159. Par conséquent, il y a lieu de répondre à la huitième question, sous d), que l'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive habitats doit être interprété en ce sens que l'objectif d'assurer, en tout temps, la sécurité de l'approvisionnement en électricité d'un État membre constitue une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens de cette disposition. L'article 6, paragraphe 4, second alinéa, de cette directive doit être interprété en ce sens que, dans le cas où le site protégé susceptible d'être affecté par un projet abrite un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaires, ce qu'il revient à la juridiction de renvoi de vérifier, seule la nécessité d'écarter une menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité de l'État membre concerné est de nature à constituer, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, une raison de sécurité publique, au sens de cette disposition ».

B.23.2. Dans le dispositif de son arrêt du 29 juillet 2019, la Cour de justice a dit pour droit :

« 4) 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, doit être interprété en ce sens que des mesures telles que celles en cause au principal, ensemble avec les travaux de modernisation et de mise en conformité aux normes de sécurité actuelles, constituent un projet soumis à une évaluation appropriée de ses incidences sur les sites protégés concernés. Ces mesures doivent faire l'objet d'une telle évaluation avant leur adoption par le législateur. La circonstance que la mise en œuvre desdites mesures implique des actes ultérieurs, tels que la délivrance, pour l'une des centrales concernées, d'une nouvelle autorisation individuelle de production d'électricité à des fins industrielles, n'est pas déterminante à cet égard. Les travaux indissociablement liés à ces mêmes mesures doivent également être soumis à une telle évaluation avant l'adoption de ces dernières si, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, leur nature et leurs incidences potentielles sur les sites protégés sont suffisamment identifiables à ce stade.

5) L'article 6, paragraphe 4, premier alinéa, de la directive 92/43/[CEE] doit être interprété en ce sens que l'objectif d'assurer, en tout temps, la sécurité de l'approvisionnement en électricité d'un État membre constitue une raison impérative d'intérêt public majeur, au sens de cette disposition. L'article 6, paragraphe 4, second alinéa, de cette directive doit être interprété en ce sens que, dans le cas où le site protégé susceptible d'être affecté par un projet abrite un type d'habitat naturel ou une espèce prioritaires, ce qu'il revient à la juridiction de renvoi de vérifier, seule la nécessité d'écarter une menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité de l'État membre concerné est de nature à constituer, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, une raison de sécurité publique, au sens de cette disposition ».

B.24.1. 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).

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.24.2. Comme la Cour de justice l'a rappelé dans les points 118 et 119 de l'arrêt *Inter-Environnement Wallonie ASBL* précité, la procédure d'évaluation au sens de la directive 92/43/CEE – laquelle remplace les exigences de la directive 2009/147/CE – est une procédure en deux phases : d'abord, la réalisation d'une évaluation appropriée des incidences d'un plan ou d'un projet sur un site protégé lorsqu'il existe une probabilité que ce plan ou ce projet l'affecte de manière significative; ensuite, l'autorisation d'un tel plan ou projet à la condition que celui-ci ne porte pas atteinte à l'intégrité du site concerné, sous réserve des dispositions du paragraphe 4 de cet article 6 de la directive « Habitats » (92/43/CEE) précitée.

Comme la Cour de justice l'a rappelé dans le point 135 de l'arrêt *Inter-Environnement Wallonie ASBL* précité, et comme l'avait également souligné la section de législation du Conseil d'État dans un avis relatif à l'avant-projet devenu la loi attaquée (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/006, p. 125), les centrales de Doel 1 et Doel 2 se trouvent à proximité de sites protégés au titre de la directive « Habitats » et de la directive « Oiseaux », en faveur d'espèces protégées de poissons et d'agnathes évoluant dans l'Escaut.

B.24.3. Compte tenu de ce qui a été dit en B.19, en ce qui concerne la directive 2011/92/UE, il y a lieu de considérer que la loi du 28 juin 2015 constitue la décision de principe valant « autorisation » d'un projet, au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE.

La loi attaquée, couplée aux travaux de modernisation et de sécurisation qui en sont indissociables, devait par conséquent être précédée, avant son adoption, d'une évaluation appropriée des incidences environnementales dès lors qu'à ce moment, les incidences potentielles sur les sites protégés étaient suffisamment identifiables et qu'il existait une probabilité que la prolongation de durée de la production industrielle d'électricité par les centrales nucléaires de Doel 1 et de Doel 2 affecte les sites protégés concernés de manière significative.

Rien ne permet de considérer, comme la Cour de justice le relève également dans les points 152 à 154 de l'arrêt *Inter-Environnement Wallonie ASBL* précité, que les études et auditions qui ont eu lieu dans le cadre de l'adoption de la loi attaquée puissent être considérées comme constituant l'évaluation appropriée des incidences sur les sites protégés.

En l'absence de réalisation d'une telle évaluation préalable d'incidences, le régime dérogatoire prévu par l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE ne pouvait par conséquent pas s'appliquer en l'espèce (CJUE, grande chambre, 29 juillet 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, points 150 et 154).

B.24.4. Le troisième moyen, en ce qu'il 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, est fondé.

B.25. Par conséquent, il y a lieu d'annuler l'article 2 de la loi du 28 juin 2015, ainsi que, puisqu'elles lui sont indissociablement liées, les autres dispositions de la loi du 28 juin 2015.

Quant au maintien des effets

B.26. Dans leurs mémoires complémentaires, le Conseil des ministres et la partie intervenante demandent à la Cour, à titre subsidiaire, de maintenir les effets des dispositions le cas échéant annulées, pour permettre au législateur de réaliser les études d'incidences environnementales requises et de mettre fin à l'inconstitutionnalité éventuellement constatée.

B.27.1. L'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose :

« Si la Cour l'estime nécessaire, elle indique, par voie de disposition générale, ceux des effets des dispositions annulées qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine ».

B.27.2. En la matière, la Cour doit tenir compte des limitations qui découlent du droit de l'Union européenne quant au maintien des effets des normes nationales qui doivent être annulées parce qu'elles sont contraires à ce droit (CJUE, grande chambre, 8 septembre 2010, C-409/06, *Winner Wetten*, points 53-69; CJUE, grande chambre, 28 février 2012, C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*, points 56-63).

En règle générale, ce maintien des effets ne peut avoir lieu qu'aux conditions qui sont fixées par la Cour de justice en réponse à une question préjudicielle.

B.28.1. En réponse à la neuvième question préjudicielle posée par la Cour quant à un éventuel maintien des effets de la loi attaquée, la Cour de justice a jugé :

« 167. Par sa neuvième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si le droit de l'Union permet à une juridiction nationale de maintenir les effets de mesures telles que celles en cause au principal le temps nécessaire aux fins de remédier à leur illégalité éventuelle au regard des directives EIE et habitats.

168. À cet égard, il convient de constater que, si la directive EIE impose, à son article 2, paragraphe 1, une obligation d'évaluation préalable des projets que cette disposition vise, la directive habitats prévoit également, pour ce qui concerne les projets soumis à évaluation en vertu de son article 6, paragraphe 3, que les États membres ne peuvent marquer leur accord qu'après s'être assurés dans ce cadre de l'absence d'atteinte à l'intégrité du site concerné.

169. Cela étant, ni la directive EIE ni la directive habitats ne précisent les conséquences qu'il convient de tirer d'une violation des obligations qu'elles édictent.

170. Pour autant, en vertu du principe de coopération loyale, prévu à l'article 4, paragraphe 3, TUE, les États membres sont tenus d'effacer les conséquences illicites de cette violation du droit de l'Union. Les autorités nationales compétentes sont ainsi dans l'obligation de prendre, dans le cadre de leurs compétences, toutes les mesures nécessaires afin de remédier à l'omission d'une évaluation des incidences sur l'environnement, par exemple en retirant ou en suspendant une autorisation déjà accordée, afin d'effectuer une telle évaluation (voir, en ce sens, arrêt du 26 juillet 2017, *Comune di Corridonia e.a.*, C-196/16 et C-197/16, EU:C:2017:589, point 35 et jurisprudence citée).

171. Une telle obligation incombe également aux juridictions nationales saisies de recours à l'encontre d'un acte national comportant une telle autorisation. Il convient, à cet égard, de rappeler que les modalités procédurales applicables à de tels recours relèvent de l'ordre juridique interne de chaque État membre en vertu du principe de l'autonomie procédurale des États membres, à condition toutefois qu'elles ne soient pas moins favorables que celles régissant des situations similaires de nature interne (principe d'équivalence) et qu'elles ne rendent pas impossible en pratique ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité) (voir, en ce sens, arrêt du 28 février 2012, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, point 45 ainsi que jurisprudence citée).

172. Par conséquent, les juridictions saisies à cet égard doivent adopter, sur le fondement de leur droit national, des mesures tendant à la suspension ou à l'annulation de l'autorisation d'un projet adoptée en méconnaissance de l'obligation de procéder à une évaluation environnementale (voir, en ce sens, arrêt du 28 février 2012, *Inter-Environnement Wallonie et Terre Wallonne*, C-41/11, EU:C:2012:103, point 46 et jurisprudence citée).

173. Il est vrai que la Cour a également jugé que le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce que des règles nationales permettent, dans certains cas, de régulariser des opérations ou des actes irréguliers au regard du droit de l'Union (arrêt du 26 juillet 2017, *Comune di Corridonia e.a.*, C-196/16 et C-197/16, EU:C:2017:589, point 37 ainsi que jurisprudence citée).

174. Toutefois, une telle possibilité de régularisation doit être subordonnée à la condition qu'elle n'offre pas aux intéressés l'occasion de contourner les règles du droit de l'Union ou de se dispenser de les appliquer et qu'elle demeure exceptionnelle (arrêt du 26 juillet 2017, *Comune di Corridonia e.a.*, C-196/16 et C-197/16, EU:C:2017:589, point 38 ainsi que jurisprudence citée).

175. Ainsi, en cas d'omission d'une évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement exigée par la directive EIE, s'il incombe aux États membres d'en effacer les conséquences illicites, le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce qu'une telle évaluation soit effectuée à titre de régularisation alors que le projet est en cours de réalisation ou même après qu'il a été réalisé, à la double condition, d'une part, que les règles nationales permettant cette régularisation n'offrent pas aux intéressés l'occasion de contourner les règles du droit de l'Union ou de se dispenser de les appliquer et, d'autre part, que l'évaluation effectuée à titre de régularisation ne porte pas uniquement sur les incidences futures de ce projet pour l'environnement, mais prenne en compte l'ensemble des incidences environnementales survenues depuis la réalisation dudit projet (voir, en ce sens, arrêts du 26 juillet 2017, *Comune di Corridonia e.a.*, C-196/16 et C-197/16, EU:C:2017:589, point 43, ainsi que du 28 février 2018, *Comune di Castelbellino*, C-117/17, EU:C:2018:129, point 30).

176. Par analogie, il y a lieu de considérer que le droit de l'Union ne s'oppose pas non plus, et sous réserve des mêmes conditions, à ce qu'une telle régularisation soit effectuée en cas d'omission de l'évaluation préalable des incidences du projet concerné sur un site protégé, exigée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive habitats.

177. Il convient d'ajouter que seule la Cour peut, à titre exceptionnel et pour des considérations impérieuses de sécurité juridique, accorder une suspension provisoire de l'effet d'éviction exercé par une règle du droit de l'Union à l'égard du droit national contraire à celle-ci. En effet, si des juridictions nationales avaient le pouvoir de donner aux dispositions nationales la primauté par rapport au droit de l'Union auquel ces dispositions contreviennent, serait-ce même à titre provisoire, il serait porté atteinte à l'application uniforme du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 8 septembre 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, points 66 et 67, ainsi que du 28 juillet 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, point 33).

178. Toutefois, la Cour a également jugé, au point 58 de son arrêt du 28 février 2012, *Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne* (C-41/11, EU:C:2012:103), qu'une juridiction nationale peut, compte tenu de l'existence d'une considération impérieuse liée, comme tel était le cas dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, à la protection de l'environnement et pour autant que sont respectées les conditions que cet arrêt précise, exceptionnellement être autorisée à faire usage de sa disposition nationale l'habilitant à maintenir certains effets d'un acte national annulé. Il ressort ainsi dudit arrêt que la Cour a entendu reconnaître, au cas par cas, et à titre exceptionnel, à une juridiction nationale la faculté d'aménager les effets de l'annulation d'une disposition nationale jugée incompatible avec le droit de l'Union dans le respect des conditions posées par la jurisprudence de la Cour (voir, en ce sens, arrêt du 28 juillet 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, EU:C:2016:603, point 34).

179. En l'occurrence, conformément à la jurisprudence citée au point 177 du présent arrêt, il appartient à la seule Cour de déterminer les conditions dans lesquelles il peut être justifié, à titre exceptionnel, de maintenir les effets de mesures telles que celles en cause au principal en raison de considérations impérieuses ayant trait à la sécurité de l'approvisionnement en électricité de l'État membre concerné. À cet égard, de telles considérations ne sauraient justifier le maintien des effets de mesures nationales adoptées en méconnaissance des obligations découlant des directives EIE et habitats que si, dans l'hypothèse d'une annulation ou d'une suspension des effets de ces mesures, il existait une menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité de l'État membre concerné, à laquelle il ne pourrait être fait face par d'autres moyens et alternatives, notamment dans le cadre du marché intérieur.

180. Il revient à la juridiction de renvoi d'apprécier si, compte tenu des autres moyens et alternatives dont l'État membre concerné dispose pour assurer l'approvisionnement en électricité sur son territoire, le maintien exceptionnel des effets des mesures contestées devant cette juridiction est ainsi justifié par la nécessité de faire face à une telle menace.

181. En tout état de cause, un tel maintien ne peut couvrir que le laps de temps strictement nécessaire pour remédier à l'illégalité.

182. Compte tenu de ce qui précède, il convient de répondre à la neuvième question que le droit de l'Union doit être interprété en ce sens qu'une juridiction nationale peut, si le droit interne le permet, exceptionnellement maintenir les effets de mesures, telles que celles en cause au principal, qui auraient été adoptées en violation des obligations édictées par les directives EIE et habitats, si ce maintien est justifié par des considérations impérieuses liées à la nécessité d'écarter une menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité de l'État membre concerné, à laquelle il ne pourrait être fait face par d'autres moyens et alternatives, notamment dans le cadre du marché intérieur. Ledit maintien ne peut couvrir que le laps de temps strictement nécessaire pour remédier à cette illégalité ».

B.28.2. Dans le dispositif de son arrêt du 29 juillet 2019, la Cour de justice a dit pour droit :

« 6) Le droit de l'Union doit être interprété en ce sens qu'une juridiction nationale peut, si le droit interne le permet, exceptionnellement maintenir les effets de mesures, telles que celles en cause au principal, qui auraient été adoptées en violation des obligations édictées par les directives 2011/92 et 92/43, si ce maintien est justifié par des considérations impérieuses liées à la nécessité d'écartier une menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité de l'État membre concerné, à laquelle il ne pourrait être fait face par d'autres moyens et alternatives, notamment dans le cadre du marché intérieur. Ledit maintien ne peut couvrir que le laps de temps strictement nécessaire pour remédier à cette illégalité ».

B.29.1. Il ressort de l'arrêt précité que la Cour de justice admet qu'en cas d'omission d'une évaluation des incidences d'un projet sur l'environnement exigée par la directive 2011/92/UE, ou en cas d'omission de l'évaluation préalable des incidences du projet concerné sur un site protégé, exigée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE, de telles évaluations puissent être effectuées à titre de régularisation même après que le projet a été réalisé, « à la double condition, d'une part, que les règles nationales permettant cette régularisation n'offrent pas aux intéressés l'occasion de contourner les règles du droit de l'Union ou de se dispenser de les appliquer et, d'autre part, que l'évaluation effectuée à titre de régularisation ne porte pas uniquement sur les incidences futures de ce projet pour l'environnement, mais prenne en compte l'ensemble des incidences environnementales survenues depuis la réalisation dudit projet » (CJUE, grande chambre, 29 juillet 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, points 175-176).

B.29.2. La Cour de justice précise à cet égard qu'une juridiction nationale peut, si le droit interne le permet, maintenir à titre exceptionnel les effets de mesures nationales adoptées en méconnaissance des obligations découlant des directives EIE et « Habitats » si, dans l'hypothèse d'une annulation ou d'une suspension des effets de ces mesures, ce maintien est justifié par des considérations impérieuses liées à la « nécessité d'écartier une menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité de l'État membre concerné, à laquelle il ne pourrait être fait face par d'autres moyens et alternatives, notamment dans le cadre du

marché intérieur », ce maintien des effets ne pouvant « couvrir que le laps de temps strictement nécessaire pour remédier à cette illégalité » (*ibid.*, points 178-182).

B.29.3. Ainsi, il y a lieu de vérifier, premièrement, s'il existe une menace réelle et grave que l'annulation de la loi attaquée sans que ses effets soient maintenus entraîne une rupture de l'approvisionnement en électricité de la Belgique et, deuxièmement, s'il ne peut être fait face à cette menace d'une autre manière, « notamment dans le cadre du marché intérieur », autrement dit, par l'importation d'électricité depuis d'autres États membres de l'Union européenne.

B.30.1. La garantie de la sécurité d'approvisionnement en électricité d'un pays constitue un objectif impérieux d'intérêt général. Assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union européenne constitue par ailleurs un des objectifs de la politique énergétique de l'Union européenne (article 194, paragraphe 1, b), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

B.30.2. Comme il a été rappelé en ce qui concerne le contexte de la loi attaquée, la loi du 28 juin 2015 a été prise afin de garantir la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays.

La menace d'une rupture de l'approvisionnement en électricité du pays a été confirmée par les différents rapports et auditions d'experts, cités en B.5.2, qui ont eu lieu au moment de l'adoption de cette loi.

B.30.3. L'existence d'une menace de rupture de l'approvisionnement en électricité de la Belgique avait d'ailleurs déjà justifié l'adoption de la loi du 18 décembre 2013, évoquée en B.4, qui avait reporté 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. L'adoption d'une telle mesure était présentée comme indispensable, « et ce même en exploitant au mieux le potentiel de gestion de la demande et de développement des interconnexions avec les pays limitrophes » (*Doc. parl.*, Sénat, 2013-2014, n° 5-2367/3, p. 2).

À ce moment, le rapport de la Direction générale Energie du SPF Economie, intitulé « Rapport sur les moyens de production d'électricité 2012-2017 », rejoignant en cela les conclusions du rapport du groupe GEMIX de septembre 2009 « Quel mix énergétique idéal pour la Belgique aux horizons 2020 et 2030 » et des études de la Commission de Régulation de l'Electricité et du Gaz (CREG), soulignait déjà « le risque que ferait courir, pour la sécurité d'approvisionnement en Belgique, la fermeture de trois réacteurs nucléaires en 2015 (Doel 1, Doel 2 et Tihange 1) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3087/001, p. 4).

Cette menace pour la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays est par ailleurs directement liée à l'indisponibilité temporaire, qui s'est répétée à plusieurs reprises depuis 2012, des réacteurs de Doel 3 et de Tihange 2. Lors de l'adoption de la loi du 28 juin 2015, Elia avait toutefois indiqué que « dans tous les cas de figure, avec ou sans Doel 3 et Tihange 2, un problème de sécurité d'approvisionnement se pose » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/003, p. 85).

B.30.4. Les risques pour la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays demeurent une préoccupation constante.

Dans son étude intitulée « Le paysage énergétique belge à l'horizon 2050 – Perspectives à politique inchangée », le Bureau fédéral du plan constatait, en octobre 2017, que, « d'ici 2050, il faudra prévoir chaque année une capacité de production additionnelle d'environ 1 100 MW » (pp. 5 et 55) pour pouvoir faire face aux fermetures prévues et aux demandes supplémentaires de capacité et de consommation. Ce constat se fondait sur un scénario de référence, à politique inchangée, tenant compte, notamment, de « la révision du calendrier de fermeture du parc nucléaire en Belgique (conformément à la loi du 28 juin 2015) » (p. 15; voy. aussi pp. 21-22).

Dans son étude « *Adequacy and flexibility study for Belgium 2020-2030* », Elia a estimé à 1 GW le déficit en capacité de production d'électricité entre 2022 et 2025 et à 3,9 GW en 2025.

Si la CREG a certes relativisé ces estimations d'Elia et conclu à un déficit moindre pour les périodes visées, son étude confirme toutefois l'existence d'un déficit de 2,4 GW en 2025 et de 0,8 GW en 2028 (Étude (F)1957 du 11 juillet 2019, « *Analysis by the CREG of the Elia Study ' Adequacy and flexibility study for Belgium 2020-2030 ' »*, 42 pages).

B.30.5. Il ne peut être contesté que la menace de rupture d'approvisionnement en électricité du pays est grave.

Déjà lors de l'adoption de la loi du 18 décembre 2013 était évoqué le risque d'un « *black-out* », qui « toucherait pas moins de 80 000 ménages » (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3087/004, p. 17). À ce moment, les travaux préparatoires évoquent déjà la crainte de coupures d'électricité au moment de l'arrêt des centrales de Doel 1 et Doel 2 et de la disparition des 866 MW produits par celles-ci (*ibid.*, pp. 44-45).

Les travaux préparatoires de la loi du 28 juin 2015 indiquent à ce sujet que le Bureau fédéral du plan « 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 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, DOC 54-0967/001, p. 5).

B.31.1. En l'état actuel des capacités de production d'électricité, d'origine nucléaire et autres, il n'apparaît pas qu'il puisse être fait face à la menace de rupture d'approvisionnement en électricité du pays par d'autres moyens et alternatives, notamment dans le cadre du marché intérieur.

La transition énergétique, avec le calendrier de la sortie du nucléaire en 2025, suppose en effet que le pays puisse, afin d'assurer sa sécurité d'approvisionnement en électricité, tenir compte de la capacité de production des centrales de Doel 1 et Doel 2, telle qu'elle a été prolongée par la loi du 28 juin 2015.

B.31.2. Le calendrier de la sortie du nucléaire en 2025, établi par la loi de 2003 et confirmé tant par les lois du 18 décembre 2013 que par la loi attaquée, est par ailleurs indissociable de l'investissement dans de nouvelles technologies – favorisé notamment par le Fonds de la transition énergétique, alimenté par la redevance prévue par l'article 4/2 de la loi du 31 janvier 2003, inséré par l'article 3 de la loi du 28 janvier 2015, 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 – mais aussi de la mise en place d'un mécanisme de rémunération de capacité, par la loi du 22 avril 2019 « modifiant la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité portant la mise en place d'un mécanisme de rémunération de capacité » (ci-après : la loi du 22 avril 2019).

Un tel mécanisme de rémunération de capacité a « pour objectif de rémunérer les producteurs d'électricité et d'autres fournisseurs de capacité – comme les gestionnaires de demande – pour que la sécurité d'approvisionnement d'électricité soit assurée sur le moyen et long terme, en respectant les critères d'adéquation (LOLE) dans la loi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3584/001, p. 5).

L'instauration de ce mécanisme de rémunération de capacité a été justifiée précisément par le risque pour la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays, à moyen et long terme, établi par plusieurs études récentes :

« La Belgique partage les préoccupations de ses partenaires européens concernant la sécurité d'approvisionnement en électricité. Une étude réalisée très récemment au mois de novembre 2017 par le gestionnaire de réseau de transport belge Elia, fondée sur l'évaluation d'ENTSO-E, a pointé plusieurs problèmes relatifs à la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays à moyen et long terme. Cette étude indique en effet, qu'à la suite de la transition énergétique, les investissements nécessaires dans de nouvelles capacités seront insuffisants en raison des faibles prix de l'électricité et de la réduction des heures de fonctionnement des centrales, alors que près de 6 GW de capacité installée dans la zone de réglage belge disparaîtront à cause de la sortie du nucléaire, prévue entre 2022 et 2025. Selon le scénario de référence d'Elia, cela conduira à un besoin de 3,6 GW en nouvelle capacité, dont seule une fraction [serait] réalisée si aucun mécanisme de marché complémentaire n'est mis en place à partir de 2025. Dans ce scénario était pourtant déjà pris en compte la possibilité d'importer de l'énergie des marchés voisins, des contributions significatives de la gestion de la demande et une augmentation considérable des investissements en énergies renouvelables.

[...]

Les résultats de l'étude d'Elia cités ci-avant sont confirmés par des études similaires menées par d'autres instances, comme l'Université de Gand, le centre de recherches Energyville, le Bureau fédéral du Plan, etc.

Face à ces constats et en addition des engagements en cours visant à améliorer le fonctionnement de son marché de l'électricité, la Belgique doit, dans l'urgence, mettre en place, à l'instar d'autres États membres de l'Union européenne, un mécanisme de rémunération de la capacité afin de garantir l'adéquation entre les capacités de production d'électricité et la demande » (*ibid.*, pp. 11-13).

Ces différentes études confirment ainsi la réalité et l'actualité de la menace pour la sécurité de l'approvisionnement en électricité du pays, qui serait évidemment encore accrue en cas d'arrêt immédiat de la production d'électricité des centrales de Doel 1 et de Doel 2 en l'absence de maintien des effets de la loi du 28 juin 2015 annulée.

Comme l'indiquent les travaux préparatoires de la loi du 22 avril 2019, le mécanisme de rémunération de capacité ne pourra en outre sortir ses effets avant plusieurs années :

« Bien que la Belgique ait l'intention de s'inspirer des expériences européennes afin de réduire le temps de développement et de mise en œuvre de son mécanisme de rémunération, certaines difficultés devront nécessairement être surmontées, spécialement en raison de la sortie du nucléaire. A cet égard, la première année annoncée dans laquelle de la nouvelle capacité est nécessaire, est l'année 2025. Tenant compte du calendrier standard et donc une mise aux enchères T-4, idéalement une première mise aux enchères aura lieu en 2021. Avant que ceci ne soit possible, de nombreuses démarches doivent être prises et il n'est pas à exclure qu'il [doive] être fait appel à un régime particulier (voyez le chapitre suivant) pour faire intervenir certains aspects dans les temps et/ou afin de prévoir plus de temps pour certains aspects et de les laisser entrer en vigueur seulement après 2021.

En premier lieu, il conviendra de négocier et conclure des accords entre les différents niveaux de pouvoir, alors qu'il s'agit d'un sujet présentant une technicité complexe et impliquant d'éventuelles conséquences financières.

Le régime et ses modalités devront ensuite et/ou en parallèle être approuvés par la Commission européenne. Bien que la Belgique puisse à cet égard tirer des leçons des discussions entre les États ayant déjà implémenté un mécanisme de rémunération de capacité et la Commission européenne, ce qui pourra partiellement accélérer le processus, plusieurs mois pourraient s'écouler entre la notification (in)formelle du mécanisme et son éventuelle approbation par la Commission.

Il conviendra également d'établir des accords avec les pays interconnectés, afin d'assurer la compatibilité du mécanisme envisagé avec leurs propres mécanismes de rémunération de capacité et de prévoir les garanties nécessaires par rapport au lien avec le fonctionnement du marché d'énergie et une contribution effective à la sécurité d'approvisionnement du pays. [...]

Par ailleurs, il est généralement admis que le temps de construction d'une centrale thermique est d'environ quatre ans, probablement un des délais de mise en œuvre des différentes technologies le plus long. Afin de donner à toutes les technologies une chance égale, cela a mené dans les systèmes mis en place dans les autres pays européens à une enchère quatre ans avant la mise à disposition de la capacité (T-4). Ce délai, indépendant de la volonté des pouvoirs publics, est par conséquent difficilement compressible » (*ibid.*, pp. 29-30).

B.31.3. Quant à la réserve stratégique pouvant être activée en cas de risque de pénurie d'électricité, prévue par les articles 7bis et suivants de la loi du 29 avril 1999 « relative à l'organisation du marché de l'électricité », tels qu'ils ont été insérés par la loi du 26 mars 2014 et modifiés par la loi du 30 juillet 2018, elle constitue une mesure de crise, à court terme, en vue de la période hivernale suivante, supposant la possibilité de mobiliser des installations de production inutilisées en raison d'une mise à l'arrêt temporaire ou définitive.

La constitution d'une réserve stratégique a été décidée pour les hivers 2014-2015, 2015-2016 et 2017-2018.

Si, en novembre 2019, la dernière étude d'Elia n'a pas conclu au besoin d'une réserve stratégique pour l'hiver 2020-2021, la marge laissée reste néanmoins faible et les perspectives d'Elia indiquent un besoin de 500 MW pour l'hiver 2022-2023 (Elia, *The need for a strategic reserve for winter 2020-21 and winter outlook for 2021-22 and 2022-23*, November 2019).

Au regard de son objet, une mesure telle que la réserve stratégique n'est donc pas de nature à permettre d'assurer, pendant le laps de temps strictement nécessaire pour remédier à l'inconstitutionnalité constatée, la sécurité d'approvisionnement en électricité du pays, en compensant la perte immédiate, en l'absence de maintien des effets, des 866 MW produits par Doel 1 et Doel 2.

B.31.4. Enfin, si les possibilités d'importation peuvent constituer une solution pour assurer l'approvisionnement en électricité, elles sont toutefois limitées par les capacités des interconnexions existantes avec les pays voisins ainsi que par la production d'électricité effective et les choix respectifs de ces États membres en matière de politique énergétique, plusieurs pays voisins ayant également décidé de fermer des centrales nucléaires et/ou au charbon, ou envisageant de le faire, ce qui pourrait limiter leur capacité d'exportation (voy. *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, DOC 54-1511/004, pp. 64-67).

B.32.1. Compte tenu de ce qui précède, la réalité et la gravité d'une menace structurelle de rupture de l'approvisionnement en électricité du pays, à laquelle il ne peut pas être fait face par d'autres moyens et alternatives, notamment dans le cadre du marché intérieur, sont établies.

Quant à la circonstance qu'il n'y ait pas eu, à ce jour, de rupture d'approvisionnement en électricité en Belgique, elle ne permet d'atténuer ni la réalité ni la gravité de cette menace.

B.32.2. Afin d'écarter cette menace réelle et grave de rupture de l'approvisionnement en électricité du pays, à laquelle il ne peut être fait face par d'autres moyens et alternatives, notamment dans le cadre du marché intérieur, et afin de permettre au législateur de conduire à son terme une procédure législative, dans le respect des exigences d'études environnementales préalables requises, il y a lieu de maintenir les effets des dispositions annulées.

B.33.1. Le maintien des effets doit, comme il est dit en B.29.2, être limité au temps strictement nécessaire pour remédier à l'illégalité constatée, à savoir pour permettre au législateur de conduire à son terme une procédure législative au cours de laquelle pourront avoir lieu les études d'incidences environnementales requises, en ce compris une participation du public et une consultation transfrontalière.

B.33.2. La Cour renvoie à cet égard au chapitre III^{ter}, comportant les articles 27/3 à 27/10, de 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 », tel qu'il a été inséré par la loi du 6 décembre 2018 « portant modification de 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 ».

B.33.3. En ce qui concerne l'évaluation des incidences environnementales visée par le nouveau chapitre III^{ter} de la loi du 15 avril 1994, les travaux préparatoires de la loi du 6 décembre 2018 précitée exposent :

« Cette évaluation des incidences sur l'environnement est une évaluation intégrale des 'projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement' ».

À ce propos, il convient de se rappeler que l'environnement est en principe une compétence régionalisée. Toutefois, l'article 6, § 1, II, deuxième alinéa, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles réserve une exception à cette compétence de principe. Cette disposition stipule que 'l'autorité fédérale est compétente pour la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs'.

Bien que les Régions puissent déjà demander et réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement, celle-ci ne peut porter sur les incidences environnementales en lien avec les rayonnements ionisants, y compris les déchets radioactifs. Comme l'autorité fédérale est compétente pour les aspects de la politique environnementale qui touchent à la protection contre les rayonnements ionisants, elle peut, dans les limites de ces compétences, soumettre les activités des établissements nucléaires à une autorisation ou à une évaluation des incidences sur l'environnement.

Cet avant-projet entend régler cette situation. La loi fixe les lignes de force et les principales obligations. Les détails sont par contre délégués au Roi.

[...]

Un accord de coopération au sens de l'article 92^{bis} de la loi spéciale du 8 août 1980 s'impose pour garantir une évaluation globale de toutes les incidences environnementales, hormis les modifications au niveau de compétence fédéral. Ce projet contient un fondement juridique spécifique à cet effet. L'accord de coopération constitue l'objet des négociations entre l'autorité fédérale et les Régions » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3335/001, pp. 6-7).

« Enfin, le projet de loi instaure le fondement juridique qui permet à l'Agence d'organiser une concertation préalable à propos d'un futur projet, avant même le dépôt d'une demande d'autorisation (article 16/1 de la loi AFCN) » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3335/003, p. 3).

En réponse aux observations de la section de législation du Conseil d'État, il a également été précisé que « ni l'avant-projet lui-même, ni le texte de l'exposé des motifs n'exonèrent a priori ' une simple prolongation de la durée de vie d'une installation nucléaire ' de l'obligation d'effectuer une EIE, contrairement à ce que postule l'avis » (*Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3335/001, p. 8), et que « si la Cour de Justice devait donner à la notion de ' projet ' une interprétation plus large que l'actuel avant-projet, il faudrait alors assurément interpréter la notion de ' projet ' selon le sens nouveau que lui donne la Cour de Justice » (*ibid.*, p. 9; voy. aussi *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, DOC 54-3335/003, p. 8).

B.33.4. Compte tenu des délais prévus dans les législations précitées, le maintien des effets au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022 inclus constitue un laps de temps strictement nécessaire pour permettre au législateur de conduire à son terme une procédure législative au cours de laquelle pourront avoir lieu les études d'incidences environnementales requises, en ce compris une participation du public et une consultation transfrontalière.

Par ces motifs,

la Cour

- annule 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 »;

- maintient les effets de la loi annulée jusqu'à l'adoption, par le législateur, d'une nouvelle loi précédée d'une évaluation de ses incidences sur l'environnement et d'une évaluation appropriée requises, comprenant une participation du public et une consultation transfrontalière, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2022 inclus.

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 5 mars 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût