



## Conseil économique et social

Distr. générale  
12 mai 2011  
Français  
Original: anglais

### Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties à 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

#### Quatrième session

Chisinau, 29 juin-1<sup>er</sup> juillet 2011

Point 5 b) de l'ordre du jour provisoire

**Procédures et mécanismes facilitant l'application de la Convention:  
mécanisme d'examen du respect des dispositions**

### Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions

Additif

**Conclusions et recommandations concernant la communication  
ACCC/C/2009/41 relative au respect des dispositions par la Slovaquie  
(adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions  
le 17 décembre 2010)**

#### Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–13	2
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des questions considérés.....	14–42	3
A. Cadre juridique .....	15–22	4
B. Faits .....	23–32	5
C. Voies de recours internes.....	33–34	6
D. Questions de fond .....	35–42	6
III. Examen et évaluation par le comité .....	43–67	8
IV. Conclusions et recommandations.....	68–70	13
A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions.....	69	13
B. Recommandations.....	70	13

## I. Introduction

1. Le 1<sup>er</sup> juillet 2009, l'organisation non gouvernementale (ONG) autrichienne GLOBAL 2000/Amis de la terre Autriche (ci-après dénommée «l'auteur de la communication»), en collaboration avec Amis de la terre Europe, Greenpeace Slovaquie, Greenpeace International, Za Matky Zem, VIA IURIS et avec l'aide juridique d'Ökobüro, a présenté au Comité une communication alléguant que la Slovaquie avait manqué à ses obligations au titre de l'article 6 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 (ci-après «la Convention d'Aarhus» ou «la Convention»).
2. La communication allègue que faute d'avoir pris des dispositions pour que le public puisse participer à la prise de décisions relatives à la délivrance d'un permis de construire supplémentaire à celui délivré en 1986, ainsi qu'à d'autres autorisations accordées en 2008, la partie concernée n'a pas respecté les paragraphes 1, 4 et 10 de l'article 6 de la Convention. L'auteur de la communication allègue également que dans la mesure où il n'a pas été possible de faire appel des différentes décisions en raison de conditions de «qualité pour agir» restrictives dans le droit slovaque et que faute d'avoir prévu des mécanismes d'accès à la justice en matière d'environnement dans sa législation, la partie concernée n'a pas respecté les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 9 de la Convention.
3. À sa vingt-quatrième réunion (30 juin-3 juillet 2009), le Comité est convenu à titre préliminaire que la communication était recevable.
4. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été transmise à la Partie concernée le 23 juillet 2009 assortie d'un certain nombre de questions du Comité sollicitant de la part de la Partie concernée des informations supplémentaires sur des éléments ayant trait, entre autres, au cadre juridique applicable et aux procédures décisionnelles relatives au projet.
5. À sa vingt-cinquième réunion (22-25 septembre 2009), le Comité est convenu d'examiner le contenu de la communication à sa vingt-septième réunion (16-19 mars 2010).
6. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont répondu aux questions soulevées par le Comité respectivement le 2 décembre et le 29 décembre 2009.
7. À sa vingt-septième réunion, le Comité a examiné la communication avec la participation de représentants de la Partie concernée et de l'auteur de la communication. À cette même réunion, le Comité a confirmé que la communication était recevable. Au cours des délibérations, l'auteur de la communication et la Partie concernée ont présenté d'autres éléments et des déclarations écrites au Comité. Le Comité a également reçu un courrier signé par les maires de quatre municipalités slovaques situées à proximité de la centrale nucléaire de Mochovce.
8. La Partie concernée a présenté des informations complémentaires au Comité les 13 et 14 avril 2010 et l'auteur de la communication, le 20 mai 2010.
9. À sa vingt-neuvième réunion (21-24 septembre 2010), le Comité a préparé son projet de conclusions sur la communication et, conformément à la procédure décrite au paragraphe 34 de l'annexe à la décision I/7, l'a adressé pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 11 octobre 2010. Tous deux ont été invités à faire parvenir leurs observations avant le 8 novembre 2010.
10. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont respectivement communiqué leurs observations les 29 et 30 novembre 2010.

11. Dans sa réponse, la Partie concernée a exprimé «de vives préoccupations concernant les conclusions» auxquelles le Comité était parvenu, faisant entre autre valoir qu'aucune analyse ne semblait avoir été menée pour déterminer si les conditions applicables à la participation du public étaient réunies, conformément aux dispositions de l'article 6 de la Convention. La Partie concernée a en particulier allégué que l'expression «*mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu» au paragraphe 10 de l'article 6 devrait être interprétée comme signifiant «qu'il appartient à l'autorité nationale concernée de procéder à une évaluation supplémentaire pour déterminer 's'il y a lieu' de mettre en place une procédure de participation publique». La Partie concernée a également fait valoir qu'il «n'appartient pas au Comité de substituer son évaluation à celle de l'autorité compétente; il ne peut intervenir que lorsque la décision est manifestement déraisonnable». La Partie concernée a par ailleurs évoqué les modifications apportées aux textes législatifs en 2009, soulignant que ces dernières avaient eu pour effet de rendre la loi slovaque pleinement conforme aux exigences de la Convention. La Partie concernée a également demandé l'organisation d'une seconde réunion «qui lui permettrait de présenter directement les faits et le droit applicable au Comité d'examen du respect des dispositions».

12. Dans sa réponse, l'auteur de la communication a indiqué partager d'une manière générale les conclusions du Comité. Il a précisé que puisque l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) de la centrale nucléaire de Mochovce avait été terminée en mai 2010, la nouvelle législation s'appliquait et le public concerné avait qualité pour agir. L'auteur de la communication a également expliqué que même s'il avait allégué le contraire lors des délibérations tenues dans le cadre de la vingt-septième réunion du Comité, il avait depuis pris conscience que la nouvelle législation s'appliquait pour les décisions postérieures à l'EIE de la centrale nucléaire de Mochovce.

13. À sa trentième réunion, le Comité a examiné la demande de la Partie concernée de tenir une seconde réunion sur l'affaire et a décidé que cela n'était pas nécessaire puisque la Partie concernée lui avait fait part de ses préoccupations par écrit. Le Comité a ensuite établi la version finale de ses conclusions lors d'une séance privée, en tenant compte des observations reçues des parties, puis est convenu de les présenter en tant qu'additif à son rapport à la quatrième réunion des Parties (ou sous forme de document séparé, s'il y avait lieu). Il a demandé au secrétariat d'envoyer les conclusions définitives à la partie concernée et à l'auteur de la communication.

## II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des questions considérés<sup>1</sup>

14. Bien qu'elle se rapporte aussi à la législation slovaque, cette communication concerne essentiellement l'allégation de non-respect, par la Slovaquie, de ses obligations en vertu de l'article 6 de la Convention concernant la participation du public au processus décisionnel ayant abouti aux décisions de l'Autorité slovaque de réglementation nucléaire (*Úrad Jadrového Dozoru*; ci-après «UJD») relatives à la centrale nucléaire de Mochovce. Ces décisions sont les suivantes:

a) Décision 246/2008 du 14 août 2008 autorisant la modification du permis de construire relatif aux tranches 3 et 4 de la centrale nucléaire de Mochovce;

<sup>1</sup> La présente section récapitule uniquement les principaux faits, éléments d'information et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions de la Convention, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par celui-ci.

- b) Décision 266/2008 du 14 août 2008 autorisant la modification des équipements de sûreté des tranches 3 et 4 de la centrale nucléaire de Mochovce; et
- c) Décision 267/2008 du 14 août 2008 autorisant la modification du document intitulé «Rapport préliminaire de sûreté relatif aux tranches 3 et 4 de la centrale nucléaire de Mochovce».

## A. Cadre juridique

15. Le cadre juridique dans lequel s'inscrit la réglementation en matière d'installations nucléaires est constitué par la loi 541/2004 sur les utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire, sous sa forme modifiée (ci-après «loi sur l'énergie nucléaire») et par la loi 50/1976 sur l'aménagement du territoire et le code de la construction (ci-après «loi sur la construction»). L'UJD est l'autorité administrative compétente chargée de délivrer les divers permis ou autorisations relatifs à l'utilisation de l'énergie nucléaire en vertu de ces lois.

16. Pour les installations nucléaires, les trois catégories de permis exigés, tous délivrés par l'UJD, sont les suivants:

- a) Permis de site pour l'installation, en vertu de la loi sur la construction;
- b) Permis de construire, en vertu de la loi sur la construction; et
- c) Permis d'exploitation, en vertu de la loi sur l'énergie nucléaire et de la loi sur la construction, lequel est constitué d'une part, d'un permis de mise en service et d'autre part, d'un permis d'exploitation.

17. Des permis supplémentaires sont également exigés, notamment pour l'élimination et le transport des matières nucléaires.

18. Alors que les règles générales applicables à la participation du public sont énoncées dans le Code des procédures administratives (loi 71/1967), la loi 24/2006 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (ci-après «loi sur l'EIE») et la loi sur la construction prévoient également des règles spécifiques en la matière. La procédure d'EIE n'est pas en soi une procédure d'autorisation, pas plus qu'elle ne prévoit la participation du public dans le cadre de la procédure de délivrance de permis, mais les résultats de l'EIE doivent être pris en compte dans les procédures d'autorisation postérieures.

19. Le Code des procédures administratives prévoit la participation aux procédures administratives des personnes dont les droits, les intérêts protégés par la loi ou des obligations constituent l'objet ou sont susceptibles d'être touchés par la décision ou les personnes qui estiment que la décision peut affecter leurs droits, leurs intérêts protégés par la loi ou leurs obligations (jusqu'à preuve du contraire) et des personnes reconnues comme participants aux procédures en vertu de certaines lois.

20. Lorsque la procédure d'EIE de la centrale nucléaire de Mochovce a été lancée en février 2009, le public concerné apte à participer à cette procédure, au sens de la loi sur l'EIE, incluait les initiatives citoyennes (au moins 500 personnes physiques ayant une résidence permanente dans la municipalité concernée), les organisations de la société civile constituées pour promouvoir la protection de l'environnement (au moins 250 personnes physiques de plus de 18 ans, dont au moins 150 ont une résidence permanente dans la municipalité concernée) et les organisations non gouvernementales ayant vocation à promouvoir la protection de l'environnement, fondées en vertu d'instruments juridiques spécifiques et actives depuis plus de deux ans (preuve d'immatriculation obligatoire).

21. En vertu de la loi sur la construction, les parties à la procédure sont: le demandeur; les propriétaires ou titulaires d'autres droits fonciers pouvant être touchés par le permis; les

personnes bénéficiant du statut de partie concernée en vertu des règlements en vigueur en la matière (comme la loi sur l'EIE); un géomètre-expert ou tout autre personne qualifiée et l'architecte. La Cour constitutionnelle de la République slovaque a statué que cette liste de participants était définitive pour les besoins des procédures relatives aux travaux de construction et qu'aucune extension de cette liste n'était autorisée.

22. Les décisions de l'UJD peuvent faire l'objet d'un recours auprès de l'UJD elle-même. Dans de tels cas, l'UJD doit appliquer les dispositions relatives à la participation du public prévues dans le Code des procédures administratives. Les décisions rendues en appel par l'UJC peuvent être portées devant le tribunal régional pour un recours judiciaire, conformément à la loi sur la procédure civile.

## B. Faits

23. La centrale nucléaire de Mochovce est située dans le sud de la Slovaquie, à 120 km à l'est de la capitale, Bratislava, dans le district de Levice. Le permis de site pour la centrale a été délivré en 1979 et le permis de construire des quatre réacteurs (réacteurs soviétiques de génération II de type VVER 440/V213, conçus dans les années 70) a été initialement délivré le 12 novembre 1986, sous réserve que les travaux de construction soient achevés dans un délai de 115 mois.

24. Deux réacteurs, Mochovce 1 et 2, ont été construits et mis en service en 1989, alors que les travaux de construction des deux autres réacteurs, Mochovce 3 et 4, ne sont que partiellement achevés. Ces travaux ont été suspendus au début des années 90 en raison de difficultés budgétaires. Le 5 mai 1997, le délai applicable à l'achèvement des travaux visé par le permis de construire a été prolongé une première fois par l'autorité compétente jusqu'au 31 décembre 2005, puis à nouveau le 15 juillet 2004 jusqu'au 31 décembre 2011. La Slovaquie a décidé d'achever la construction de la centrale nucléaire de Mochovce et des réacteurs 3 et 4 en 2007. Le maître d'œuvre de ce projet est ENEL/SE, un consortium formé par l'entreprise italienne Enel SpA et la société slovaque Slovenské Elektrané a.s.

25. Le maître d'œuvre a présenté des demandes pour les trois permis en question en mai 2008. Ces demandes ont été approuvées le 14 août 2008 par les décisions 246/2008, 266/2008 et 267/2008 de l'UJD.

26. La décision 246/2008 de l'UJD autorise la modification du permis de construire des tranches 3 et 4 de la centrale nucléaire de Mochovce et s'accompagne d'une liste exhaustive de conditions obligatoires à remplir, assorties de différentes échéances. La décision prolonge également le délai général d'achèvement des travaux de construction jusqu'au 31 décembre 2013. Dans sa justification, l'UJD se réfère à la notification adressée aux différents organes publics. Même si l'UJD ne juge pas nécessaire la réalisation d'une EIE avant la délivrance du permis de construire modifié, elle maintient qu'une évaluation devrait être réalisée avant d'autoriser l'exploitation de l'installation, conformément à la loi sur l'EIE.

27. La décision 266/2008 de l'UJD d'août 2008 autorise des modifications aux équipements de sûreté pendant les travaux d'achèvement de la construction des réacteurs 3 et 4 de la centrale nucléaire de Mochovce. Cette décision inclut une liste de 120 éléments auxquels des modifications seront apportées.

28. La décision 267/2008 de l'UJD du 14 août 2008 autorise la modification du document intitulé «Rapport de sûreté préliminaire des réacteurs 3 et 4 de la centrale nucléaire de Mochovce». Dans sa décision, l'UJD indique que le rapport de sûreté préliminaire concernant les réacteurs 3 et 4 de la centrale nucléaire de Mochovce avait été élaboré en 1984 et en 1986, et que le demandeur avait présenté une version actualisée du rapport intégral à l'UJD en raison des modifications impératives apportées à la législation

pendant la période au cours de laquelle la construction des réacteurs 3 et 4 de la centrale avait été planifiée.

29. En juin et en août 2008, avant que les décisions n'aient été rendues, deux organisations (Greenpeace Slovaquie et Za Matku Zem) ont fait parvenir leurs déclarations à l'UJD au sujet de la demande de modification du permis de construire introduite par le maître d'œuvre, en qualité de parties aux procédures conformément aux dispositions générales du Code des procédures administratives. Dans leurs déclarations, celles-ci faisaient valoir qu'il était nécessaire d'entreprendre une EIE et de disposer de ses conclusions définitives avant que l'UJD ne rende sa décision. Leurs arguments ont été rejetés au motif qu'elles ne réunissaient pas les critères leur donnant le droit de participer aux procédures. Malgré l'absence de référence aux déclarations présentées par ces deux organisations, la décision 246/2008 indique que les parties à la procédure n'ont soulevé aucune objection.

30. Même si le Comité ne parvient pas à établir avec précision à quelle date précise les travaux préparatoires de la centrale nucléaire ont redémarré, les travaux de construction ont officiellement repris le 3 novembre 2008.

31. En septembre 2008, le ministère slovaque de l'Environnement a décidé qu'une EIE serait réalisée, non pas pour évaluer les modifications apportées au permis de construire mais pour évaluer la mise en service et l'exploitation de la centrale, et que cette évaluation serait terminée avant sa mise en service. Par conséquent, la phase de délimitation du champ de l'évaluation des impacts sur l'environnement a débuté en février 2009.

32. La construction du premier réacteur des tranches 3 et 4 de la centrale nucléaire de Mochovce devrait être terminée en février 2012.

### **C. Voies de recours internes**

33. En septembre 2008, Greenpeace Slovaquie et Za Matku Zem ont fait appel de la décision 246/2008, invoquant l'absence d'un des documents obligatoires, à savoir le rapport d'EIE, et faisant valoir que pour cette raison l'UJD ne pouvait délivrer de permis. En mai 2009, l'UJD a rejeté l'appel de Greenpeace (Za Matku Zem n'ayant pas donné suite à la procédure) et confirmé la décision prise en premier recours, au motif que l'appel avait été interjeté trop tard, que le ministère de l'Environnement avait rendu un avis selon lequel le projet ne constituait pas une nouvelle activité et n'introduisait pas de modifications majeures et que Greenpeace Slovaquie n'était pas considéré comme une partie aux procédures en vertu du Code des procédures administratives.

34. En mai 2009, Greenpeace Slovaquie a présenté une requête au tribunal régional de Bratislava pour l'examen de la légalité de la décision rendue en deuxième recours. Dans sa requête, l'organisation fait valoir que ses droits en matière de participation du public et d'accès à la justice n'ont pas été respectés. Greenpeace Slovaquie précise également ne pas avoir été en mesure de respecter le délai de 15 jours applicable aux procédures d'appel, car l'UJD n'avait pas communiqué la décision 246/2008 dans les délais prescrits. Au moment de l'adoption des présentes conclusions, la demande n'avait pas encore été examinée par le tribunal régional.

### **D. Questions de fond**

#### **Rapport entre les décisions de 1986 et de 2008**

35. Même si l'auteur de la communication et la Partie concernée ne contestent pas que les centrales nucléaires soient visées par l'article 6 de la Convention, tous deux divergent

sur le rapport qui existe entre le permis de construire délivré en 1986 et celui délivré en 2008.

36. Selon l'auteur de la communication, le permis délivré en 2008 constitue une mise à jour et un réexamen importants du permis de construire de 1986, dans la mesure où il n'aurait pas été possible de respecter les conditions du permis de 1986 et de se conformer simultanément aux nouvelles normes en matière de technologie et de sûreté nucléaires. Le permis délivré en 2008 introduit des modifications majeures comme par exemple le passage à un système numérique, un changement de combustible et une mise à niveau de l'alimentation électrique. Par ailleurs, les recommandations de la Commission européenne, fondées sur le Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), diffèrent considérablement de ce qui était autorisé en 1986. Par conséquent, selon l'auteur de la communication, les critères énoncés au paragraphe 10 de l'article 6 étaient remplis et la Partie concernée était tenue d'assurer la participation du public avant de rendre sa décision sur le permis de 2008.

37. L'auteur de la communication fait également valoir que les modifications énoncées dans la décision de 2008 sont de telle ampleur qu'elles constituent une nouvelle activité au sens des paragraphes 1 et 22 de l'annexe I de la Convention. Pour pouvoir satisfaire aux nouvelles exigences en matière de technologie et de sûreté, des modifications importantes devaient être apportées à la conception de la centrale, modifiant en profondeur les conditions du permis délivré en 1986. Pour cette raison, l'auteur de la communication estime que la Convention est également applicable.

38. Selon la Partie concernée, la décision ayant abouti à la délivrance du permis de 2008 autorise une modification dans la construction avant l'achèvement des travaux. Cette modification se rapporte à un permis délivré en 1986 et non à une nouvelle construction. Elle s'inscrit dans le prolongement d'un projet existant, suspendu en 1990 pour des raisons financières. Le permis délivré en 2008 n'a pas remplacé le permis de construire de 1986, mais s'est borné à le modifier. Par conséquent, le permis délivré en 2008 ne constitue pas une extension des activités, mais concerne plutôt l'achèvement des travaux de construction de la centrale, conformément au projet initial. La Partie concernée a également fait valoir que le permis de 2008 imposait des exigences plus strictes et des conditions supplémentaires obéissant à des normes plus élevées qu'auparavant. Il ne prévoyait cependant aucun changement matériel dans l'activité prévue.

#### **Participation du public au début de la procédure**

39. Il n'est pas contesté que le public n'a eu aucune possibilité de participer au processus décisionnel ayant abouti aux décisions 246/2008, 266/2008 ou 267/2008 de l'UJD.

40. Selon l'auteur de la communication, en ne prévoyant la participation du public que dans le cadre de la procédure d'EIE, après la délivrance du permis de construire et alors que les travaux de construction étaient en cours, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention. Les décisions fondamentales concernant la technologie, la sûreté et d'autres questions relatives à l'environnement avaient déjà été prises au moment de la continuation des travaux, et les contrats avaient été signés avec des fournisseurs. L'auteur de la communication fait donc valoir qu'il ne voit absolument pas comment l'opinion du public aurait pu être prise en compte dans le cadre du processus décisionnel, sachant que plus aucun changement n'était possible lorsque la procédure d'EIE a eu lieu. Prévoir la participation du public dans de telles conditions est incompatible avec la Convention car le public n'a pas pu participer efficacement au processus décisionnel au stade initial de la procédure, lorsque toutes les options majeures étaient encore possibles.

41. Selon la Partie concernée, le permis de construire de 2008 ne concerne pas une extension mais l'achèvement des travaux de construction d'une installation, conformément au projet initial. Il ne s'agit donc pas d'une modification des activités. De plus, les décisions rendues en 2008 n'autorisent aucune nouvelle activité. Par conséquent, la Partie concernée n'était nullement dans l'obligation d'assurer la participation du public avant la délivrance du permis de construire. La procédure d'EIE lancée en 2009 a été menée conformément à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et au droit européen applicable. Plusieurs membres du public, des ONG et des pays frontaliers ont participé à cette procédure. Le permis d'exploitation ne sera délivré qu'après la procédure d'EIE et ses résultats seront pris en compte dans la décision correspondante.

#### **Accès à la justice**

42. La communication initiale se limitait à alléguer le non-respect, par la Partie concernée, de l'article 6 de la Convention. Au cours des délibérations devant le Comité, l'auteur de la communication a élargi la portée de ses allégations, faisant valoir que la Partie concernée avait enfreint les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 puisqu'il n'avait pas été possible de faire appel des décisions en raison de conditions de représentativité restrictives et qu'aucune injonction n'avait été rendue, de sorte que les travaux de construction avaient pu débiter immédiatement après la délivrance des permis.

### **III. Examen et évaluation par le Comité**

43. La Slovaquie a déposé son instrument d'adhésion le 5 décembre 2005 et la Convention est entrée en vigueur le 5 mars 2006.

44. Les centrales nucléaires, à l'instar de celle de Mochovce, relèvent des activités visées au paragraphe 1 de l'article 6 et au paragraphe 1 de l'Annexe I de la Convention et les procédures de participation du public s'appliquent aux décisions d'autoriser ou non ces activités. Le Comité prend note que le permis de construire initial des tranches 3 et 4 de la centrale nucléaire de Mochovce a été délivré en 1986, longtemps avant l'entrée en vigueur de la Convention pour la Slovaquie. Cela n'empêche pas pour autant la Convention de s'appliquer dès lors que les autorités publiques réexaminent ou mettent à jour les conditions dans lesquelles sont exercées les activités et lorsque d'éventuelles modifications ou extensions leur sont apportées, après l'entrée en vigueur de la Convention pour la Partie concernée.

#### **Exercice des voies de recours internes et accès à la justice**

45. Tout en mettant la dernière main à ses conclusions, le Comité note que le tribunal régional de Bratislava n'a pas encore statué sur le recours en appel formé par Greenpeace Slovaquie. Le recours en appel conteste la décision de l'UJD au motif, entre autres, que le public n'a eu aucune possibilité de participer au processus décisionnel, motif qui figure par ailleurs au cœur de l'affaire portée devant le Comité. Bien qu'il ne puisse exclure que le tribunal régional renverse la décision de l'UJD, le Comité décide de ne pas différer l'examen de l'affaire portée à son attention et de ne pas attendre la décision du tribunal régional de Bratislava.

46. Selon les informations transmises par l'auteur de la communication et la Partie concernée, il est possible qu'un long délai s'écoule, éventuellement jusqu'à trois ans, avant que le tribunal ne rende sa décision. Pourtant, le permis de construire délivré par l'UJD en 2008 stipule que les travaux doivent être achevés d'ici au 31 décembre 2013. À cet égard, le Comité note que le tribunal régional n'a pas décidé d'empêcher la poursuite des

travaux de construction de la centrale de Mochovce pendant la durée de la procédure judiciaire. Autrement dit, les travaux de construction se poursuivent malgré le recours en appel et il est possible qu'ils soient pratiquement achevés avant que le tribunal n'ait rendu sa décision. Le Comité estime par ailleurs que lorsqu'un permis de construire a été délivré pour une installation de cette importance et que les travaux sont en cours, il est possible que des pressions considérables soient exercées sur le tribunal pour qu'il ne suspende pas les activités et n'annule pas la décision ayant abouti à leur autorisation faute de participation du public. Même si cela devait être le cas, la construction en elle-même est susceptible d'avoir des effets significatifs sur l'environnement. Pour cette raison, le Comité décide d'examiner la communication et ne pas attendre une décision éventuelle du tribunal national.

47. Le Comité note également que l'auteur de la communication a élargi la portée de ses allégations initiales contre la Partie concernée, faisant valoir que cette dernière avait également omis de prévoir des dispositifs d'accès à la justice conformément à l'article 9 de la Convention. Même si le Comité décide d'examiner les allégations concernant le non-respect des dispositions relatives à la participation du public, malgré l'affaire pendante devant le tribunal national, il ne serait pas judicieux d'examiner les allégations concernant l'accès à la justice sans attendre l'issue de l'affaire en instance. Pour cette raison, le Comité décide de ne pas tenir compte de l'allégation supplémentaire relative à l'accès à la justice et de limiter ses conclusions à la question de la participation du public au processus décisionnel ayant abouti aux décisions de 2008 relatives à la centrale nucléaire de Mochovce.

**Rapport entre les décisions de 1986 et de 2008: réexamen ou mise à jour des conditions d'exploitation – paragraphe 10 de l'article 6 – ou modification ou extension des activités – paragraphes 1 et 22 de l'Annexe I**

48. Avant d'examiner si les conditions minimales relatives à la participation du public prévues à l'article 6 de la Convention ont été réunies par la Partie concernée dans le cadre du processus décisionnel concernant la centrale nucléaire de Mochovce, le rapport entre les décisions prises en 2008 et entre les décisions de 2008 et de 1986 doit être clarifié.

49. Les trois décisions relatives à la centrale nucléaire de Mochovce, à savoir les décisions 246/2008, 266/2008 et 267/2008 de l'UJD, concernent différents aspects de la centrale et différentes questions juridiques, à savoir la construction, la modification des dispositifs de sûreté et la modification du rapport de sûreté préliminaire. Bien qu'elles fassent partie d'un processus décisionnel par étapes, où les exigences relatives à la participation du public peuvent s'appliquer à différentes occasions, les trois décisions n'en sont pas moins étroitement liées. De fait, les décisions 246/2008, 266/2008 et 267/2008 semblent avoir été prises dans le cadre de la même procédure. Elles ont toutes été rendues par l'UJD à la même date, font suite à des demandes présentées par le même maître d'œuvre et ont toutes été présentées en mai 2008. D'une manière ou d'une autre, toutes concernent les conditions d'exploitation de la centrale nucléaire.

50. Les centrales nucléaires, comme celle de Mochovce, sont visées par l'article 6 de la Convention. Dans la présente affaire toutefois, l'applicabilité de la Convention est fonction du rapport existant entre la décision prise en 1986 et celles rendues en 2008. La Convention ne s'applique pas à la décision de 1986. Les demandes ayant abouti aux décisions de 2008 de l'UJD ont été introduites en mai 2008. Par conséquent, la Convention s'appliquait et de ce fait, la Partie concernée était tenue d'assurer la participation du public avant de rendre les décisions de 2008, si tant est qu'elles constituaient un réexamen ou une mise à jour des conditions d'exploitation, conformément au paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention, ou une modification ou une extension des activités conformément au paragraphe 22 de l'annexe I de la Convention.

51. Si le permis de construire délivré en 2008 impliquait un réexamen ou une mise à jour des conditions d'exploitation de la centrale nucléaire de Mochovce, la Partie concernée aurait dû veiller à l'application «*mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu» des dispositions relatives à la participation du public prévues aux paragraphes 2 à 9 de l'article 6 de la Convention.

52. La Partie concernée était également tenue de s'assurer que les dispositions de l'article 6 s'appliquaient si le permis de construire délivré en 2008 concernait une modification ou une extension des activités en question et si la modification ou l'extension elle-même réunissait les critères/seuils énoncés à l'annexe I de la Convention.

53. Comme l'indique le paragraphe 49 ci-dessus, les trois décisions rendues en août 2008 sont étroitement liées, même si elles font partie d'un processus décisionnel par étapes plus large. Par conséquent, le Comité a tenu compte des effets juridiques des trois décisions rendues en 2008 considérées dans leur ensemble pour déterminer si le processus décisionnel de 2008 relatif à la centrale nucléaire de Mochovce équivalait à un réexamen ou à une mise à jour des conditions d'exploitation par l'autorité publique, conformément au paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention, ou à une modification ou une extension réunissant les conditions énoncées à l'annexe I de la Convention.

54. Les décisions rendues en 2008 ont imposé un certain nombre de nouvelles conditions à la centrale nucléaire de Mochovce. Le Comité note que les dispositions de la loi slovaque et des lois européennes relatives aux centrales nucléaires étaient, en 2008, considérablement différentes de celles en vigueur en Tchécoslovaquie en 1986, lorsque le permis de construire initial a été délivré. La décision 246/2008 de l'UJD fournit une liste exhaustive des nouvelles conditions obligatoires à remplir, assorties de différentes échéances; la décision 266/2008 de l'UJD inclut une liste de 120 éléments auxquels des modifications devraient être apportées et la décision 267/2008 de l'UJD concerne les nouvelles dispositions législatives adoptées pendant la période de planification de la construction des tranches 3 et 4 de la centrale nucléaire de Mochovce. Pendant les discussions formelles tenues avec l'auteur de la communication et la Partie concernée dans le cadre de la vingt-septième réunion du Comité, la Partie concernée a qualifié la centrale nucléaire de Mochovce de «cas hors normes».

55. À partir des informations fournies par l'auteur de la communication et la Partie concernée, y compris la traduction des trois décisions en question, il ressort que la décision 246/2008 de l'UJD en soi (et plus encore en relation avec les décisions 266/2008 et 267/2008) constitue un réexamen et une mise à jour des conditions d'exploitation par une autorité publique pour une activité (centrale nucléaire) visée au paragraphe 1 a) de l'article 6 de la Convention, même si elle ne concerne pas une modification ou une extension importante de ladite activité. Par conséquent, conformément au paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention, la Partie concernée était obligée de veiller à ce que les dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 soient appliquées, «*mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu». Dans ce contexte, le Comité souhaite insister sur le fait que même si les parties disposent d'une certaine marge discrétionnaire pour déterminer si la participation du public est indiquée, la clause «*mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu» ne signifie pas pour autant qu'il est du seul ressort de la Partie concernée de déterminer s'il est ou non approprié d'assurer la participation du public.

56. Le Comité estime que la clause «lorsqu'il y a lieu» introduit un critère objectif à replacer dans le contexte des objectifs de la Convention qui sont de reconnaître que «dans le domaine de l'environnement, un meilleur accès à l'information et la participation accrue du public au processus décisionnel permettent de prendre de meilleures décisions et de les appliquer plus efficacement, contribuent à sensibiliser le public aux problèmes environnementaux, lui donnent la possibilité d'exprimer ses préoccupations et aident les autorités publiques à tenir dûment compte de celles-ci» et de chercher à «favoriser le

respect du principe de l'obligation redditionnelle et la transparence du processus décisionnel et à assurer un appui accru du public aux décisions prises dans le domaine de l'environnement». Par conséquent, cette clause n'empêche pas le Comité de déterminer si les critères objectifs ci-dessus étaient réunis et si la Partie concernée aurait par conséquent dû prendre les dispositions voulues pour assurer la participation du public dans le cas présent.

57. Étant donné la nature et l'ampleur de cette centrale nucléaire et les graves préoccupations qu'elles suscitent dans l'opinion publique et compte tenu de son impact potentiel accru sur l'environnement et des modifications qui ont été présentées au Comité, le Comité conclut qu'il aurait été judicieux que l'autorité assure la participation du public lors du réexamen ou de la mise à jour de ses conditions d'exploitation. Cette conclusion ne peut être contestée au motif que la plupart, sinon la totalité, des modifications apportées au permis de construire délivré en 2008 introduisent des exigences plus strictes que celles fixées dans le permis de 1986. Ainsi, faute d'avoir assuré la participation du public conformément aux paragraphes 2 à 9 de l'article 6, la Partie concernée ne s'est pas conformée aux dispositions du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention.

58. Le Comité estime également que si la centrale nucléaire de Mochovce avait été exploitée depuis 1986 conformément aux conditions fixées à cette époque, les modifications apportées à l'activité prescrites par les décisions de 2008 auraient satisfait aux critères énoncés aux paragraphes 1 et 22 de l'annexe I de la Convention. À cet égard, le Comité tient à souligner que même si, pour plusieurs des activités visées à l'annexe I, la Convention prévoit un certain nombre de critères ou de seuils en deçà desquels les dispositions du paragraphe 1 a) de l'article 6 ne seraient pas applicables, la Convention ne fixe aucun critère ou seuil pour certaines activités visées (dont les centrales nucléaires). Cela signifie que ces activités, quelle que soit leur ampleur, sont assujetties au paragraphe 1 a) de l'article 6 et partant, que les dispositions de l'article 6 doivent être appliquées aux décisions d'autoriser ou non ces activités. En vertu de la première phrase du paragraphe 22 de l'annexe I, il en va de même pour toute modification ou extension de ces activités. Par conséquent, toute modification ou extension de ces activités est assujettie en principe à l'article 6. Toutefois, sachant qu'une modification ou une extension des activités déjà autorisées nécessite le réexamen ou la mise à jour de l'autorisation existante, les dispositions de l'article 6 s'appliqueraient «*mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu», conformément au paragraphe 10 de l'article 6.

59. Le Comité conclut que la Partie concernée était obligée d'assurer la participation du public dans le processus décisionnel ayant abouti aux décisions que l'UJD a adoptées en août 2008 pour la centrale nucléaire de Mochovce.

#### **Participation du public au début de la procédure —paragraphe 4 de l'article 6**

60. Conformément à ce qui est indiqué au paragraphe 39 ci-dessus, le public n'a eu aucune possibilité de participer au processus décisionnel ayant abouti aux décisions 246/2008, 266/2008 ou 267/2008 de l'UJD. Par conséquent, plutôt que de continuer d'étudier cette procédure, le Comité cherche à établir si la Partie concernée a prévu d'assurer la participation effective du public à un stade précoce à d'autres procédures liées aux décisions relatives à la centrale nucléaire de Mochovce, et notamment à la procédure d'EIE lancée en février 2009.

61. Il ressort du paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention que l'un des critères fondamentaux de la participation du public dans les décisions portant sur des activités spécifiques stipule que chaque Partie prenne des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure «lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence». Même si le public n'a pas eu la possibilité de participer au processus décisionnel ayant abouti aux trois décisions

que l'UJD a rendues en août 2008, la procédure d'EIE à laquelle la participation du public a été assurée, a été réalisée avant l'autorisation de mise en service de la centrale nucléaire de Mochovce. À cet égard, le Comité rappelle qu'en vertu de la loi slovaque, la procédure d'EIE n'est pas en soi une procédure de délivrance d'un permis ou d'octroi d'une autorisation, même si ses résultats doivent être pris en compte dans les procédures d'autorisation successives. Il convient donc de déterminer si la participation du public à la procédure d'EIE, après la délivrance du permis de construire mais avant l'autorisation de mise en service, satisfait d'une manière jugée suffisante aux exigences de la Convention.

62. Chaque Partie à la Convention dispose d'une certaine marge d'appréciation dans le choix des moyens à employer pour organiser le processus décisionnel visé par l'article 6 de la Convention. De même, dans le cadre d'une approche par étapes de la prise des décisions, chaque Partie peut décider quelle série d'options sera examinées à chaque étape de la prise des décisions. Cependant, pour toutes les procédures où elle est obligatoire, la participation du public devrait intervenir au début de la procédure, lorsque toutes les options sont encore possibles, et qu'une participation efficace du public peut être assurée (ACCC/C/2006/16 (Lituanie) ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, par. 57 et 71).

63. Assurer la participation du public après la délivrance du permis de construire ne peut être compatible avec les exigences de la Convention que si le permis de construire n'empêche pas que les questions ayant fait l'objet d'une décision lors de sa délivrance puissent être remises en question dans le cadre des étapes postérieures ou liées au processus décisionnel, de sorte que toutes les options restent possibles. Cependant, la possibilité formelle, c'est-à-dire de droit, de rejeter la demande au stade du permis d'exploitation, lorsque l'installation est construite, ne suffit pas pour réunir les critères de la Convention si dans la réalité ce rejet n'intervient jamais ou pratiquement jamais (ACCC/C/2007/22 (France) ECE/MP.PP/2009/4/Add.1, par. 39). Le fait d'assurer la participation du public uniquement après la délivrance du permis de construire risque à l'évidence d'empêcher la participation précoce du public lorsqu'il est en mesure d'exercer une réelle influence et que toutes les options sont encore possibles. Une fois achevée la construction d'une installation, conformément aux conditions du permis de construction, les pressions politiques et commerciales, de même que certaines notions de sécurité juridique, peuvent conduire dans les faits à écarter la possibilité de discussions sur la construction elle-même, ainsi que sur certaines options relatives aux choix technologiques et à l'infrastructure (ACCC/C/2006/16 (Lituanie) ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, par. 74 et 75).

64. Dans le cas présent, le Comité est convaincu que plusieurs des conditions fixées par le permis de construire sont telles qu'elles ne pourront plus être contestées par le public, une fois achevée la construction des réacteurs 3 et 4 de la centrale nucléaire de Mochovce. Même si les permis de mise en service et d'exploitation doivent être délivrés avant le début des activités, il existe un risque considérable qu'une fois l'installation construite, il ne soit politiquement pas réaliste pour les autorités de bloquer l'exploitation de l'installation pour des questions liées à la construction, aux choix technologiques ou aux infrastructures. Par ailleurs, il n'est pas suffisant d'assurer la participation du public uniquement au stade de la procédure d'EIE, sauf si celle-ci fait également partie de la procédure d'autorisation. Pour ces raisons, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention lors du processus décisionnel applicable aux réacteurs 3 et 4 de la centrale nucléaire de Mochovce.

65. Ayant déterminé que la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention dans le cas de la centrale nucléaire de Mochovce, la question implicite qui se pose est celle de savoir s'il s'agit d'une défaillance systémique ou d'un cas particulier. La Slovaquie a mis en place un cadre juridique pour garantir la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement. Les règles relatives à la participation du public sont énoncées dans le Code des procédures administratives, ainsi

que dans la loi sur la construction et dans la loi sur l'EIE. Le Comité note que l'auteur de la communication a centré son argumentation sur le fait que le public n'avait pas eu la possibilité de participer au processus décisionnel relatif à la centrale nucléaire de Mochovce, et non sur l'absence de ce type de possibilités en général. De fait, dans sa communication initiale, l'auteur signale que:

[l]a méthode qui consiste à réaliser l'EIE après la procédure d'autorisation n'est pas habituelle en Slovaquie. La procédure d'EIE slovaque n'est pas en soi une procédure d'autorisation. Toutefois, ses résultats doivent être pris en compte dans les procédures d'autorisation postérieures, entre autres pour se conformer au droit international et européen. Habituellement, la Slovaquie réalise l'EIE dans un premier temps et autorise les activités visées dans un deuxième temps pour garantir que les résultats de l'EIE et les procédures relatives à la participation du public sont également pris en compte dans les permis ou autorisations.

Selon la Partie concernée, la centrale nucléaire de Mochovce est un «cas hors normes».

66. Le Comité estime néanmoins que le processus décisionnel ayant abouti aux décisions de 2008 relatives à la centrale nucléaire de Mochovce semble avoir été conforme au droit slovaque. Pourtant, il s'agit d'un cas particulier où l'obligation d'assurer la participation du public en vertu de la Convention découle du réexamen et de la mise à jour des conditions d'exploitation ainsi que de la modification et de l'extension des activités par rapport au permis délivré en 1986. Pour cette raison et à partir des informations fournies dans le cadre de cette affaire, le Comité ne peut pas conclure que le droit slovaque relatif à la participation du public et à l'EIE en général ne respecte pas non plus l'article 6 de la Convention.

67. Durant ses délibérations, le Comité a été informé du fait que les lois en vigueur peuvent éventuellement ne pas garantir la participation du public lorsque d'anciens permis sont réexaminés ou mis à jour ou lorsque des activités sont modifiées ou étendues par rapport aux conditions antérieures. N'ayant pas examiné les nouvelles lois en question, le Comité note que le cadre juridique de la Partie concernée devrait également assurer la participation effective du public au stade précoce dans ces cas d'espèce, conformément au paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention.

## **IV. Conclusions et recommandations**

68. Compte tenu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et recommandations ci-après.

### **A. Principales conclusions concernant le non-respect des dispositions**

69. Le Comité estime qu'en omettant d'organiser une participation publique effective au stade initial du processus décisionnel ayant abouti aux décisions 246/2008, 266/2008 et 267/2008 de l'Autorité slovaque de réglementation nucléaire concernant la centrale nucléaire de Mochovce, la Partie concernée n'a pas respecté les paragraphes 4 et 10 de l'article 6 de la Convention (par. 64).

### **B. Recommandations**

70. Le Comité, en application du paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7 et compte tenu de la cause et du degré du non-respect, recommande à la Réunion des Parties:

a) En application du paragraphe 37 de l'annexe de sa décision I/7 sur l'examen du respect des dispositions, de recommander que la Partie concernée revoie son cadre juridique pour faire en sorte que le public participe effectivement, au début de la procédure, au processus décisionnel lorsque d'anciens permis sont réexaminés ou actualisés, ou que des activités font l'objet de modifications ou d'une extension par rapport aux conditions antérieures, conformément à la Convention;

b) Invite la Slovaquie à présenter au Comité un rapport d'activité au 1<sup>er</sup> décembre 2011 et un rapport d'exécution au 1<sup>er</sup> décembre 2012 sur la suite donnée à la recommandation susmentionnée.

---