



Commission économique pour l'Europe**Réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation
de l'impact sur l'environnement
dans un contexte transfrontière****Session intermédiaire**

Genève, 5-7 février 2019

Points 3 a) et 8 de l'ordre du jour provisoire

Questions en suspens : projets de décision**Adoption de décisions par la Réunion des Parties à la Convention****Conclusions et recommandations du Comité d'application
concernant le respect par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne
et d'Irlande du Nord des obligations qui lui incombent
en vertu de la Convention, pour ce qui concerne
la centrale nucléaire Hinkley Point C***Résumé*

Les conclusions et recommandations figurant dans le présent document sont la version révisée et actualisée des conclusions et recommandations du Comité d'application concernant le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord que contenait le rapport du Comité sur sa trente-cinquième session (ECE/MP.EIA/IC/2016/2, annexe). La décision du Comité de réviser le document a été suscitée par les informations reçues du Royaume-Uni en février 2017 sur les mesures que la Partie entendait prendre pour tenir compte des recommandations du Comité avant examen et approbation par la Réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière à sa septième session (Minsk, 13-16 juin 2017). Par la suite, le Comité a transmis pour observations les conclusions et recommandations révisées concernant le Royaume-Uni, et les a revues et finalisées à l'automne 2018 en tenant compte des observations reçues.

La Réunion des Parties est invitée à examiner les conclusions et recommandations révisées figurant dans le présent document et à en tenir compte lors de l'examen du projet de décision IS/1h en ce qui concerne l'activité à la centrale nucléaire Hinkley Point C (ECE/MP.EIA/2019/9) et les paragraphes pertinents du projet de décision IS/1 sur les questions générales de respect des dispositions de la Convention (ECE/MP.EIA/2019/1, par. 5 a)-c)).



I. Introduction

A. Communication relative à la centrale Hinkley Point C

1. Les 12 et 22 mars 2013, une parlementaire allemande a fourni des informations au Comité d'application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) et son Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale concernant le projet de construction, par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, d'une centrale nucléaire à Hinkley Point C. Elle alléguait le non-respect par le Royaume-Uni des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention d'Espoo en ce qui concernait l'activité proposée, l'Allemagne n'ayant pas été avisée et le public allemand n'ayant pas été consulté au sujet de l'activité.

2. Le 27 mars 2013, l'ONG irlandaise Friends of the Irish Environment a elle aussi fourni des informations au Comité d'application concernant la même activité proposée et alléguant le non-respect par le Royaume-Uni de ses obligations au titre de la Convention en ce qui concernait l'activité proposée, l'Irlande n'ayant pas été avisée et l'opinion publique irlandaise n'ayant pas été consultée au sujet de l'activité.

3. Le 10 juillet 2013, un complément d'information au sujet de l'activité proposée a été présenté au Comité par la parlementaire allemande.

B. Procédure du Comité

4. À sa vingt-huitième session (Genève, 10-12 septembre 2013), le Comité a commencé à examiner les informations fournies (dossier de collecte d'informations EIA/IC/INFO/12). Il a décidé de demander des éclaircissements aux Gouvernements britannique, allemand, irlandais et autrichien. S'agissant de l'Autriche, le Comité a noté qu'elle avait été la seule Partie à demander un échange de renseignements conformément au paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention, ainsi que des consultations aux fins de la procédure d'évaluation de l'impact transfrontière sur l'environnement, et pour cette raison, il a décidé d'inviter l'Autriche à fournir des informations sur sa participation à la procédure de prise de décisions.

5. Le 9 décembre 2013, des informations complémentaires ont été données par la parlementaire allemande.

6. À sa vingt-neuvième session (Genève, 10-12 décembre 2013), le Comité a passé en revue les précisions reçues des Gouvernements autrichien, allemand, irlandais et britannique. Il a décidé de poursuivre l'examen de la question à la session suivante et d'écrire à d'autres pays proches du Royaume-Uni (c'est-à-dire la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Norvège, les Pays-Bas et le Portugal) afin de leur demander s'ils partageaient l'avis du Royaume-Uni selon lequel le projet n'aurait pas d'impact transfrontière préjudiciable important. Il a reçu des réponses de la Belgique, de l'Espagne, de la France, de la Norvège et des Pays-Bas.

7. À sa trentième session (Genève, 25-27 février 2014), ayant examiné les informations recueillies, y compris en provenance du Royaume-Uni le 14 janvier 2014, le Comité, estimant qu'il existait un fort soupçon de non-respect des dispositions, a décidé de lancer une initiative sur la base du paragraphe 6 des dispositions publiées sous le titre Structure et fonctions du Comité¹. Conformément au paragraphe 9 de ce texte, le Comité a décidé d'inviter le Royaume-Uni à sa trente-deuxième session (Genève, 9-11 décembre 2014) pour lui permettre de prendre part au débat et de présenter des informations et des opinions sur la question considérée. Le Comité a également décidé qu'il statuerait à sa trente et unième session (Genève, 2-4 septembre 2014) sur les questions devant être adressées au Royaume-Uni.

¹ Voir la décision III/2 (ECE/MP.EIA/6, annexe II), appendice, telle que modifiée par la décision VI/2 (ECE/MP.EIA/20/Add.1-ECE/MP.EIA/SEA/4/Add.1).

8. Un complément d'information a été fourni par le Royaume-Uni les 19 juin et 20 août 2014.
9. Le 1^{er} septembre 2014, le Comité a reçu des informations concernant l'activité proposée de l'ONG irlandaise « An Taisce: The National Trust for Ireland ».
10. À sa trente et unième session, au vu de toutes les informations reçues, le Comité a estimé qu'il n'était plus forcément nécessaire de débattre la question avec le Royaume-Uni à sa trente-deuxième session. Il est également convenu qu'avec l'accord préalable des Parties dont le Comité avait recueilli des informations sur l'activité prévue, ces informations seraient transmises au Royaume-Uni. Le Royaume-Uni serait invité à formuler des observations et à donner davantage de précisions sur les procédures transfrontières relativement à l'adoption de la déclaration nationale de politique nucléaire pour la production d'énergie nucléaire (déclaration nationale de politique nucléaire), y compris, entre autres, une liste des sites potentiels de nouvelles centrales nucléaires, comme celui de Hinkley Point C.
11. Le Comité est en outre convenu, sur la base des informations reçues, de statuer à sa session suivante sur la nécessité de reporter à 2015 un débat en présence d'une délégation du Royaume-Uni ou, à défaut, de procéder directement à la rédaction de ses conclusions et recommandations en séance privée. Le Royaume-Uni a été invité à formuler des observations sur l'approche proposée et à indiquer s'il souhaitait se prévaloir de son droit de participer à une discussion avec le Comité et de présenter des informations et des avis sur la question, auquel cas le Royaume-Uni serait amené à préciser les points qui, à son avis, devraient être examinés avec le Comité.
12. À sa trente-deuxième session, le Comité a examiné les informations reçues du Royaume-Uni le 21 novembre 2014, accompagnées d'une demande de ce pays à prendre part à la session du Comité. Conformément au paragraphe 9 du texte décrivant la structure et les fonctions du Comité, celui-ci a décidé d'inviter le Royaume-Uni à sa trente-troisième session (Genève, 17-19 mars 2015) afin que celui-ci puisse prendre part à la discussion et lui présenter des informations et des opinions sur la question.
13. Le 7 janvier 2015, le Royaume-Uni a fourni des informations complémentaires et, le 17 mars 2015, l'ONG Friends of the Irish Environment en a fourni d'autres.
14. À sa trente-troisième session, le Comité a examiné son initiative et a invité la délégation du Royaume-Uni à présenter des informations et des avis sur l'affaire. La délégation a également répondu aux questions posées par les membres du Comité. À la demande du Comité, formulée au cours du débat, le 11 mai 2015, le Royaume-Uni a présenté de plus amples informations.
15. Le Comité a ensuite procédé à l'établissement de son projet de conclusions et recommandations en se fondant sur les informations qui lui avaient été communiquées. Ce projet a été achevé à sa trente-quatrième session (Genève, 8-10 décembre 2015).
16. Le Comité, avant d'arrêter ses conclusions et recommandations, conformément au paragraphe 9 du texte décrivant sa structure et ses fonctions, en a envoyé le projet au Royaume-Uni en l'invitant à faire connaître ses observations ou représentations au plus tard le 11 mars 2016. À sa trente-cinquième session (Genève, 15-17 mars 2016), le Comité a arrêté ses conclusions et recommandations, à l'exception de détails qui seraient mis au point au moyen de la procédure de prise de décisions électronique du Comité, en prenant en compte les représentations soumises. Le Comité a demandé au secrétariat de transmettre les conclusions et recommandations concernant la centrale Hinkley Point C à la Réunion des Parties à la Convention pour examen à sa septième session (Minsk, 13-16 juin 2017).
17. Le 13 février 2017, le Royaume-Uni a fourni un complément d'information et a fait part de son intention de réagir aux conclusions et recommandations du Comité avant leur examen et leur approbation par la Réunion des Parties.
18. À sa trente-huitième session (Genève, 20-22 février 2017), le Comité s'est réjoui de la lettre du Royaume-Uni en date du 13 février 2017 faisant part de l'intention de cette Partie de s'exprimer sur la question du non-respect des dispositions de la Convention en ce qui concernait la centrale Hinkley Point C. Le Comité a pris note de l'information contenue

dans cette lettre selon laquelle le Royaume-Uni avait adressé le 21 décembre 2016 une lettre aux Parties potentiellement touchées les informant que les travaux dans le cadre du projet avaient commencé et leur demandant s'ils estimaient qu'une notification au titre de la Convention d'Espoo serait utile à ce stade de l'activité proposée.

19. Le Comité a décidé d'ajuster ses recommandations à la Réunion des Parties et d'élaborer des recommandations complémentaires à l'adresse du Royaume-Uni en tenant compte des nouvelles informations obtenues. Par sa lettre du 1^{er} mars 2017, il a informé le Royaume-Uni de sa décision. Le 3 avril 2017, le Président du Comité a adressé au Royaume-Uni le projet de recommandations révisé afin qu'il fasse connaître ses commentaires et ses représentations pour le 2 mai 2017 au plus tard. Le Comité a décidé de rédiger la version finale de ses recommandations à la Réunion des Parties sur la base des observations ou représentations que lui aurait faites le Royaume-Uni.

20. Dans ses lettres du 28 mars et du 26 avril 2017, le Royaume-Uni s'est dit préoccupé par la « reprise » des recommandations de mars 2016 par le Comité. Il a souligné son droit de commenter toute nouvelle recommandation avant qu'elle soit soumise à la Réunion des Parties, de prendre part aux discussions s'y rapportant et de soumettre des informations et des avis sur la question.

21. Le Comité a porté son attention sur les questions de procédure soulevées par le Royaume-Uni en mai 2017 par voie de consultations électroniques. Il a également relevé qu'il lui faudrait préciser son règlement intérieur aux fins de clarifier la procédure à suivre dans les cas où il décidait, à la lumière de nouvelles informations reçues, d'apporter des ajustements à ses recommandations initiales à l'adresse de la Réunion des Parties avant que cette dernière n'ait eu l'occasion de les examiner et de les approuver.

22. Reconnaissant que, jusqu'à ce que le Comité ait réagi aux préoccupations exprimées par le Royaume-Uni au sujet de la procédure, la Partie concernée ne pourrait pas faire connaître ses observations et ses représentations à propos des recommandations ainsi modifiées, le Comité a décidé de ne pas présenter de recommandations complémentaires sur la question à la Réunion des Parties lors de sa septième session. Au lieu de cela, il a décidé de proroger la date limite de soumission des observations et représentations jusqu'au 17 juillet 2017, de façon à laisser à la Partie concernée le temps de faire connaître ses vues et, au Comité, de les examiner et d'en tenir compte dans la finalisation des recommandations lors des sessions suivantes. Il a informé le Royaume-Uni de sa décision dans sa lettre du 26 mai 2018.

23. À la septième session de la Réunion des Parties en juin 2017, l'Union européenne a commenté le projet de décision VII/2 à propos des paragraphes relatifs au respect des dispositions de la Convention par le Royaume-Uni². La Réunion des Parties est convenue du fait qu'il faudrait déployer davantage d'efforts pour trouver un consensus à propos du projet de décision VII/2 et a décidé de mettre au point la version finale de ses délibérations à l'occasion d'une session intermédiaire. Elle a demandé au Comité d'application d'examiner le projet de décision VII/2 et d'établir un projet de décision révisé pour la session intermédiaire, en tenant compte des travaux et des progrès réalisés avant et pendant la septième session de la Réunion des Parties.

24. Le 12 juillet 2017, le Royaume-Uni a consulté le secrétariat quant à la possibilité d'un nouveau délai pour la soumission de ses commentaires et représentations, étant donné qu'il n'était pas en mesure de répondre comme prévu pour le 17 juillet 2017. Le 2 août 2017, à la suite de cette consultation, il a fait connaître ses observations à propos des recommandations modifiées et complétées que le Comité entendait présenter à la Réunion des Parties, et a fourni des informations concernant les mesures prises par lui en réponse à ces recommandations.

25. À sa trente-neuvième session (Genève, 5-7 septembre 2017), le Comité a relevé que, le 28 juillet 2017, le Royaume-Uni avait échangé des informations avec les Parties ayant exprimé le souhait d'être avisées (Allemagne, Irlande, Norvège et Pays-Bas), ou un

² ECE/MP.EIA/2017/8, par. 69 à 72. Ce projet de décision s'appuie sur les recommandations finalisées par le Comité à sa trente-cinquième session.

complément d'information (Danemark et Luxembourg) à propos de l'activité de la centrale Hinkley Point C, en leur offrant l'occasion de faire part de leurs commentaires sur un éventuel impact transfrontière pour le 20 octobre 2017 au plus tard. Le Comité a invité le Royaume-Uni à l'informer du résultat de ces consultations avec les Parties intéressées et a décidé de reprendre ses discussions sur la question à sa prochaine session en vue de finaliser les recommandations pour que la Réunion des Parties puisse les examiner à sa session intermédiaire.

26. Le 8 novembre 2017, le Comité a reçu des informations communiquées par « Environmental Pillar », une organisation faitière des ONG environnementales irlandaises, ainsi que la demande faite par le Royaume-Uni à la même date d'une prolongation du délai qui lui avait été accordé pour rendre compte au Comité des résultats de ses discussions avec les Parties intéressées concernant l'activité prévue afin de permettre à l'Irlande de procéder à une consultation publique.

27. À sa quarantième session (Genève, 5-7 décembre 2017), le Comité a décidé de reporter jusqu'au 12 février 2018 le délai donné au Royaume-Uni pour rendre compte des résultats de ses discussions avec les Parties potentiellement touchées et de poursuivre ses délibérations à sa session suivante, sur la base des informations devant lui être communiquées. Il a informé le Gouvernement du Royaume-Uni de cette décision le 20 décembre 2017. Par lettre datée du 22 décembre 2017, le Comité a également informé le Gouvernement irlandais du fait que l'organisation Environmental Pillar souhaitait participer aux discussions sur la centrale Hinkley Point C lancées par le Royaume-Uni et invitait l'Irlande à accorder à sa population le droit de prendre part aux consultations publiques.

28. Le Comité a reçu un complément d'information du Royaume-Uni le 4 janvier et le 7 février 2018, puis le 12 février 2018 de l'Irlande, et les 12 et 20 février 2018 de l'organisation Environmental Pillar.

29. À sa quarante et unième session (Genève, 13-16 mars 2018), le Comité a repris l'examen de son initiative et la rédaction de ses recommandations révisées, en notant qu'elles manquaient de clarté sur le point de savoir si les Parties ayant demandé à être informées ou ayant souhaité recevoir des éclaircissements supplémentaires (l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Irlande, le Luxembourg, la Norvège et les Pays-Bas) étaient satisfaites du résultat des consultations menées avec le Royaume-Uni au sujet de l'activité concernée. C'est pourquoi le Comité, par lettre datée du 28 mars 2018, a invité ces Parties à faire connaître leur position pour le 30 avril 2018, et est convenu de réviser le projet de décision ainsi que ses conclusions et recommandations détaillées – comme indiqué au paragraphe 16 ci-dessus – à la lumière des éclaircissements reçus. Le Comité a reçu des éclaircissements de l'Autriche le 28 avril 2018, du Danemark le 1^{er} juin 2018, de l'Allemagne le 7 mai 2018, de l'Irlande et du Luxembourg le 30 avril 2018, des Pays-Bas le 2 mai 2018 et de la Norvège le 27 avril 2018.

30. En juin 2018, le Comité a examiné les informations fournies par les Parties et, grâce à la procédure électronique de prise de décisions, a fait savoir que pour établir la version finale de ses conclusions et recommandations révisées, il faudrait au préalable qu'il prenne connaissance des éclaircissements supplémentaires concernant les résultats des consultations menées avec le public irlandais. Par lettre du 11 juin 2018, il a invité l'Irlande à le tenir informé à ce sujet. L'Irlande a répondu le 29 juin 2018.

31. Le 2 juillet 2018, le Comité a reçu un complément d'information de l'organisation Environmental Pillar.

32. Sur la base de ces informations, le Comité a rédigé lors de sa quarante-deuxième session (Genève, 11-14 septembre 2018) le projet révisé de conclusions et recommandations à soumettre à la Réunion des Parties.

33. Le 21 septembre, le Comité a adressé au Royaume-Uni son projet de conclusions et recommandations, en l'invitant à soumettre ses observations ou représentations pour le 22 octobre 2018 au plus tard. En novembre 2018, à l'aide de sa procédure électronique de prise de décisions, et en tenant compte des observations et des représentations transmises par le Royaume-Uni le 17 octobre 2018, le Comité a établi la version finale de ses

conclusions et recommandations, à soumettre pour examen à la Réunion des Parties lors de sa session intermédiaire.

II. Récapitulation des faits, informations et problèmes

34. La présente section récapitule les principaux faits, informations et problèmes considérés comme pertinents pour la question du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés par le Gouvernement britannique dans ses observations écrites et lors de l'audience du 18 mars 2015, et par les Gouvernements allemand, autrichien, belge, canadien, danois, espagnol, estonien, français, irlandais, luxembourgeois, néerlandais et norvégien dans leurs réponses aux questions du Comité. Il y est également tenu compte des informations communiquées par la parlementaire allemande et par les trois ONG irlandaises que sont Environmental Pillar, Friends of the Irish Environment, et An Taisce : The National Trust for Ireland.

A. Les faits – l'activité proposée

35. Hinkley Point C est une activité proposée ayant pour objet la construction de deux réacteurs de troisième génération (European Pressurized Reactor) à Hinkley Point, dans le Somerset (Royaume-Uni). Deux centrales nucléaires ont déjà été exploitées sur le même site : Hinkley Point A, qui a été mise hors service, et Hinkley Point B, qui est actuellement en fonctionnement. La capacité totale de la centrale, qui sera de 3,2 gigawatts (1,6 GW par réacteur), devrait couvrir 7 % des besoins du pays en électricité.

National Policy Statement for Nuclear Power Generation (Déclaration de politique nationale en matière de production électronucléaire)

36. Le 9 novembre 2009, le Royaume-Uni a publié un avis de consultation du public concernant six projets de déclaration de politique nationale en matière d'infrastructure énergétique, dont un sur l'énergie nucléaire, ainsi que des projets d'évaluation de la durabilité de ces déclarations, incluant des évaluations stratégiques environnementales. La Déclaration de politique nationale en matière nucléaire fournissait une liste de sites potentiels pour de nouvelles centrales nucléaires, notamment Hinkley Point C. Le 13 novembre 2009, des exemplaires des déclarations de politique nationale en matière d'énergie ont été envoyés aux États membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen pour consultation sur d'éventuels effets transfrontières préjudiciables.

37. Le 19 février 2010, l'Autriche a répondu que la documentation fournie était suffisante pour une décision de planification du projet Hinkley Point C, mais que des effets transfrontières ne pouvaient pas être exclus. Elle demandait par conséquent à être tenue informée.

38. Le 22 février 2010, l'Irlande a fait savoir au Gouvernement britannique qu'elle réservait sa position concernant les effets transfrontières. Le 27 juillet 2010, le Royaume-Uni a informé l'Irlande de sa position qui, après examen de l'ensemble des données et des avis des organes de contrôle, était que la construction de nouvelles centrales nucléaires n'était pas susceptible d'avoir d'effets notables sur l'environnement en Irlande, et que des effets transfrontières ne pourraient être occasionnés que par une émission involontaire de rayonnements à la suite d'un accident, par exemple, mais que la probabilité de tels effets transfrontières était très faible en raison de la robustesse du système de contrôle du Gouvernement.

39. Le 18 octobre 2010 ont été lancées des consultations sur les projets révisés de déclarations de politique nationale en matière d'énergie, y compris une déclaration révisée de politique nationale en matière nucléaire et une évaluation révisée de sa durabilité, qui ont abouti à la conclusion qu'il n'existait pas de risque d'effets transfrontières importants.

40. Le 28 octobre 2010, la documentation révisée a été envoyée à l'état de projet à l'ensemble des États membres de l'Union européenne. Le 24 janvier 2011, l'Autriche a

répondu que le risque d'effets transfrontières était mince, mais non nul. De son côté, l'Irlande a répondu qu'il serait plus approprié de conclure quant à la probabilité d'effets transfrontières importants au stade de la sélection d'un site particulier. Elle n'a pas demandé la tenue de consultations transfrontières formelles à ce stade et a souligné que ses préoccupations seraient mieux prises en considération au moyen d'un dialogue continu sur les questions nucléaires et au niveau du projet.

Hinkley Point C

41. Le 31 octobre 2011, le promoteur du projet a soumis au Service d'inspection pour l'aménagement du territoire du Royaume-Uni une demande officielle d'autorisation d'exploitation en vue de la construction d'une nouvelle centrale nucléaire à Hinkley Point C, y compris une évaluation des impacts transfrontières et des informations sur les consultations publiques qu'elle avait menées. Le Service d'inspection pour l'aménagement du territoire est l'organisme chargé d'examiner les demandes d'arrêté d'autorisation d'exploitation pour les projets d'infrastructure importants au niveau national, et de formuler des recommandations à l'intention du Secrétaire d'État compétent dans l'objectif d'éclairer sa prise de décisions. L'évaluation des impacts transfrontières avait abouti à la conclusion que les États les plus proches, l'Irlande et la France, se trouvaient au-delà de la zone dans laquelle des impacts importants étaient susceptibles de se produire.

42. La demande du promoteur a été acceptée et l'examen, débuté le 21 mars 2012, a été achevé le 21 septembre 2012. Au cours de cet examen, le Service d'inspection a réévalué la probabilité d'effets transfrontières importants et a rendu une décision affirmant qu'il n'existait pas de risque d'impact transfrontière important sur l'environnement (décision préliminaire) et qu'une consultation transfrontière n'était donc pas nécessaire. Trois mois après la fin de cet examen, le Service d'inspection a établi son rapport et a fait une recommandation au Secrétaire d'État à l'énergie et au changement climatique, soit le membre du Gouvernement responsable de l'activité en question. Dans son rapport, le Service d'inspection a conclu que, compte tenu de la législation nationale, des informations fournies par le promoteur et du principe de précaution, l'activité proposée n'était pas susceptible d'avoir un impact important sur l'environnement dans un autre État de l'Espace économique européen. En conséquence, le Service d'inspection n'avait pas procédé à des consultations transfrontières.

43. Le 18 septembre 2012, l'Autriche a demandé à participer à la procédure d'étude d'impact sur l'environnement (EIE), conformément au paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention. Dans sa demande de notification, l'Autriche relevait qu'elle pourrait être touchée de manière importante dans le cas de certains accidents hors dimensionnement.

44. Par lettre du 8 octobre 2012, le Royaume-Uni a fourni des informations connexes sur ses lois et procédures. Il a expliqué que l'étape de l'examen par le Service d'inspection avait déjà été achevée, et a encouragé l'Autriche à participer et à faire part de ses préoccupations en vertu de la Convention directement au Secrétaire d'État à l'énergie et au changement climatique.

45. Un échange de correspondance ayant pour objet la communication d'informations entre les deux Parties s'est poursuivi jusqu'en mars 2013. Dans l'intervalle, l'Autriche a décidé d'exécuter la procédure de participation du public, conformément à la loi autrichienne sur l'EIE. Le 5 mars 2013, l'Autriche a présenté au Royaume-Uni une déclaration d'experts³ et des observations émanant de membres du public. Ces experts avaient conclu que des accidents graves n'étaient pas à exclure, même si la probabilité de leur survenue telle que calculée était très faible ; pour cette raison, et étant donné que leurs effets pourraient être de grande ampleur et de longue durée, ils considéraient que ces accidents devaient être pris en compte dans la procédure d'EIE. À titre de précaution, ils recommandaient que soit intégré dans l'EIE un scénario prudent envisageant des rejets

³ Oda Becker, *Hinkley Point C, Expert Statement to the EIA*, REP-0413, Umweltbundesamt (Office fédéral autrichien de l'environnement), Vienne, 2013, consultable à l'adresse suivante : <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0413.pdf> (consultée le 27 avril 2016).

d'une gravité extrême, en considération, notamment, de la pertinence d'un tel scénario en termes d'impact sur de grandes distances⁴.

46. Le 13 mars 2013, la parlementaire allemande a écrit au Secrétaire d'État à l'énergie et au changement climatique pour lui demander que le public allemand ait la possibilité de participer à la procédure d'EIE du Royaume-Uni. Le 15 mars 2013, les autorités du Royaume-Uni ont répondu que cette représentation serait prise en compte dans la décision d'octroi de l'autorisation d'exploitation pour la construction de Hinkley Point C.

47. Le 19 mars 2013, le Secrétaire d'État à l'énergie et au changement climatique a émis un arrêté d'autorisation d'exploitation pour la construction des réacteurs. Pour prendre sa décision, le Secrétaire d'État avait pris en compte la décision du Service d'inspection pour l'aménagement du territoire affirmant qu'il n'existait pas de risque d'impacts transfrontières importants sur l'environnement. En réponse à la recommandation formulée par l'Autriche, selon laquelle la procédure d'EIE aurait dû comporter l'examen de la possibilité d'accidents graves entraînant le rejet de grandes quantités de césium, le Secrétaire d'État a déclaré que ces accidents étaient si improbables qu'il n'aurait pas été raisonnable de les soumettre à investigation à des fins d'étude d'impact sur l'environnement.

48. Conformément à la recommandation du Comité de mars 2016 (voir par. 16 ci-dessus), le Royaume-Uni a écrit aux Parties potentiellement touchées le 21 décembre 2016 pour leur demander de préciser, pour le 3 mars 2017, si elles jugeaient utile de recevoir des notifications et les informer de ce que les travaux à Hinkley Point C avaient débuté, suite à l'autorisation reçue. En réponse, le Canada, l'Estonie et la France ont confirmé qu'ils ne souhaitaient pas recevoir de notification ; le Danemark et le Luxembourg ont demandé un complément d'information concernant l'activité à Hinkley Point C ; et l'Allemagne, l'Irlande, la Norvège et les Pays-Bas ont exprimé le souhait de recevoir des notifications à ce stade de l'activité.

49. Le 28 juillet 2017, le Royaume-Uni a communiqué à l'Allemagne, au Danemark, à l'Irlande, au Luxembourg, à la Norvège et aux Pays-Bas un rapport d'EIE sur l'activité à Hinkley Point C, comprenant un résumé à caractère non technique, en les invitant à faire part de leurs commentaires dans un délai de douze semaines (c'est-à-dire jusqu'au 20 octobre 2017), devant leur laisser largement le temps de s'entretenir avec les autorités locales et régionales et de consulter la population. Le Royaume-Uni examinerait ensuite les réponses reçues, rédigerait un résumé desdites réponses et de sa propre réponse aux éventuelles questions substantielles qui lui auraient été posées et communiquerait ledit résumé aux Parties. Si la possibilité d'importants effets transfrontières préjudiciables devait ressortir de ce processus sur la base de faits scientifiques concrets, le Royaume-Uni envisagerait la réponse à y apporter en s'appuyant sur le cadre réglementaire applicable.

50. À l'automne 2017, l'Allemagne, le Danemark, le Luxembourg, la Norvège et les Pays-Bas ont fait part au Royaume-Uni de leurs observations à propos de l'activité proposée. L'Irlande a demandé une extension de délai pour la communication d'observations éventuelles pour disposer d'une plage de temps plus large aux fins des consultations du public. Elle a communiqué ses observations finales au Royaume-Uni en mai 2018.

Recours internes

51. La décision prise par le Secrétaire d'État a été contestée par Greenpeace et par An Taisce devant la Haute Cour de justice. Greenpeace a retiré sa requête. An Taisce a fait valoir que, en décidant d'accorder l'autorisation d'exploitation, le Secrétaire d'État n'avait pas respecté l'article 24 du Règlement de 2009 relatif à la planification des infrastructures (étude d'impact sur l'environnement) (tel que modifié), qui donne effet à l'article 7

⁴ Ibid., recommandation p. 6, et conclusions p. 20 et 27.

(procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière) de la directive de l'Union européenne concernant l'évaluation d'impact sur l'environnement⁵.

52. Le 20 décembre 2013, à la suite d'une audience tenue les 5 et 6 décembre 2013, la Haute Cour de justice d'Angleterre et du pays de Galles a rejeté la demande de révision de l'arrêté d'autorisation d'exploitation pris par le Secrétaire d'État. Le 24 décembre 2013, An Taisce a interjeté appel. Le 1^{er} août 2014, à l'issue d'une audience tenue les 15 et 16 juillet 2014, la Cour d'appel a rejeté la demande d'appel. Le 11 décembre 2014, la Cour suprême a refusé l'autorisation d'interjeter appel de l'arrêté de la Cour d'appel du 1^{er} août 2014.

B. Informations et questions particulières

53. Dans les informations fournies par la parlementaire allemande, il est fait état du manquement, de la part du Royaume-Uni, à ses obligations en vertu de la Convention au motif que, en tant que Partie d'origine, il avait omis de notifier aux États voisins touchés, dont l'Allemagne et l'Irlande, le projet de construction des deux réacteurs de Hinkley Point C. En conséquence, l'Allemagne et le public allemand n'avaient pas eu la possibilité de participer à la procédure d'EIE.

54. Plus précisément, selon les explications de la parlementaire allemande, l'activité proposée était une activité visée au paragraphe 2 de l'appendice I à la Convention, et la Partie d'origine aurait dû se conformer aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 2. Il était allégué que, en omettant de la notifier à l'Allemagne et de fournir au public allemand la possibilité de participer, le Royaume-Uni n'avait pas respecté les paragraphes 4 et 6 de l'article 2, les paragraphes 1 et 8 de l'article 3 et le paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention. Il était en outre allégué qu'en émettant l'arrêté d'autorisation d'exploitation du 19 mars 2013, le Royaume-Uni n'avait pas respecté le paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention.

55. De l'avis de la parlementaire allemande, les calculs de probabilité ne pouvaient être appliqués à une activité de cette taille, et il était impossible d'exclure sans le moindre doute l'éventualité d'un accident grave. À l'appui de cet argument, elle a fait référence aux événements survenus à Tchernobyl et récemment à Fukushima, ainsi qu'au rapport de l'étude d'impact sur l'environnement finlandaise concernant la centrale électronucléaire Fennovoima, dans laquelle il était reconnu que les impacts d'un accident nucléaire grave extrêmement improbable s'étendraient au-delà des frontières de la Finlande.

56. Dans les informations fournies par Friends of the Irish Environment, il est également fait état de ce que, en omettant de notifier à l'Irlande l'activité proposée, le Royaume-Uni avait manqué à ses obligations en vertu du paragraphe 6 de l'article 2, des paragraphes 1 et 2 de l'article 3 et des articles 5 et 6 de la Convention. À l'appui de ses allégations, l'organisation non gouvernementale s'est référée aux conclusions et recommandations antérieures du Comité relatives à la construction prévue d'une centrale électronucléaire à Metsamor (Arménie) (voir ECE/MP.EIA/IC/2012/6, annexe I), et d'une autre à Ostrovets (Biélorus) (voir ECE/MP.EIA/IC/2013/2, annexe). Elle s'est également référée à des accidents nucléaires graves et de grande ampleur ainsi qu'à d'autres accidents entraînant des conséquences étendues pour mettre en évidence le fait qu'un accident grave pouvait avoir un impact transfrontière.

57. Dans ses représentations au Comité, l'Autriche se considère potentiellement touchée par l'activité de la centrale nucléaire proposée. Elle fait valoir, en se fondant en cela sur la Convention et d'autres documents pertinents, que la Convention prend en compte les accidents graves comme ceux qui n'ont que peu de risques de se produire. Elle estime par conséquent que les pays devraient être informés des installations nucléaires dont le risque d'impact transfrontière important semble faible, et que, par prudence, les hypothèses les plus défavorables, qui sont particulièrement pertinentes en ce qui concerne les impacts

⁵ Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

transfrontières, devraient faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement. Parmi les informations qu'elle a fournies au Comité, l'Autriche a également affirmé qu'elle constatait un manque de clarté concernant la législation en vigueur au Royaume-Uni, s'agissant notamment de la procédure de participation du public dans les phases d'examen préliminaire et d'examen du processus de planification, que l'information qu'elle avait reçue était initialement parcellaire et qu'elle n'avait reçu une information complète qu'à la fin de décembre 2012, et que les délais qui lui avaient été imposés pour fournir ses observations étaient très serrés, puisque la décision sur l'autorisation d'exploitation avait été prise avant la fin de décembre 2012 et qu'une décision définitive était attendue au plus tard pour le 19 mars 2013. L'Autriche a expliqué que, faute de temps, elle n'avait pas demandé la tenue de consultations en vertu de l'article 5 de la Convention, et avait décidé de mener à bien la procédure de participation du public conformément à sa législation nationale.

58. En réponse à une lettre du Royaume-Uni en date du 21 décembre 2016, l'Autriche a répété qu'elle se considérait comme potentiellement touchée par l'activité à Hinkley Point C étant donné qu'on ne pouvait pas exclure que se produisent des effets environnementaux préjudiciables importants sur son territoire, surtout en cas d'accident grave. Selon elle, en cas d'accident grave, il était probable que se produisent une défaillance rapide du confinement, un contournement du confinement ou d'importants rejets de radionucléides, dont les effets sur l'Europe centrale pourraient se faire sentir dans certaines conditions météorologiques. Même si la probabilité d'un accident grave était faible, les effets potentiels pouvaient être tout à fait significatifs, profonds et durables. L'Autriche confirmait avoir mené à son terme la procédure d'EIE transfrontière avec le Royaume-Uni en publiant au printemps 2013 la décision d'application de l'autorisation de mise en œuvre de la centrale à Hinkley Point C.

59. La Belgique a confirmé avoir reçu en août 2008 la notification d'une proposition portant sur les critères d'évaluation de l'implantation stratégique de centrales nucléaires, mais dans laquelle Hinkley Point C n'était pas cité. En se fondant sur l'opinion de la Commission européenne du 3 février 2012⁶, la Belgique a estimé improbable que l'activité proposée ait un impact environnemental transfrontière touchant son territoire.

60. En réponse à la lettre du Royaume-Uni datée du 21 décembre 2016, le Canada a confirmé qu'il ne jugeait pas utile de recevoir une notification à ce stade de l'activité. Il s'est appuyé sur les résultats d'une étude d'impact sur l'environnement et sur l'opinion de la Commission européenne.

61. Le Danemark a exprimé l'avis que, dans le cas d'un accident grave, l'activité concernée pourrait avoir d'importants effets environnementaux préjudiciables sur son territoire, notamment sur le secteur de la pêche. Il a confirmé avoir été satisfait par les consultations menées en 2017 par le Royaume-Uni, en réponse à sa demande d'informations supplémentaires concernant l'activité, y compris les documents et autres matériels fournis. Il s'est dit désireux de poursuivre les consultations bilatérales avec le Royaume-Uni et d'être informé des invitations aux réunions et autres séances d'information en lien avec l'activité, y compris par le biais d'envoi, sous forme électronique, d'ordres du jour, de procès-verbaux et d'exposés prononcés à l'occasion de réunions, et aussi d'être tenu informé de l'affichage de toute information nouvelle sur les sites Web. Sur la base des consultations ayant eu lieu, il dit avoir compris que le Royaume-Uni ferait en sorte que, dans le cadre du processus décisionnel à venir concernant la construction prévue de centrales nucléaires, notification soit faite en accord avec la Convention. À la lumière de ce développement futur et au vu du résultat des discussions constructives avec le Royaume-Uni à propos de l'activité à Hinkley Point C, le Danemark a confirmé ne pas voir la nécessité de poursuivre les entretiens avec le Royaume-Uni concernant la probabilité

⁶ Avis de la Commission du 3 février 2012 concernant le projet de rejet d'effluents radioactifs des deux réacteurs EPR de la centrale nucléaire d'Hinkley Point C, dans le Somerset, au Royaume-Uni, J. O. (C 33). Il en ressort que, dans des conditions d'exploitation normale et dans le cas d'un accident du type et de l'ampleur envisagés, l'activité ne serait pas susceptible d'occasionner une contamination radioactive de l'eau, des sols ou de l'atmosphère d'un autre État membre.

d'effets environnementaux préjudiciables significatifs par-delà les frontières, eu égard au paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention.

62. Après avoir mené des consultations avec les autorités nationales et les ONG, l'Estonie a confirmé qu'elle ne demandait pas à être notifiée à ce stade de l'activité proposée.

63. Dans un premier temps, l'Allemagne, qui n'avait pas été tenue informée par le Royaume-Uni, a fait savoir que, sur la base de l'opinion émise par la Commission européenne le 3 février 2012, elle ne considérait pas que l'activité proposée était susceptible d'occasionner d'importants effets environnementaux préjudiciables par-delà les frontières. Cependant, après avoir réexaminé la question dans sa réponse à la lettre du Royaume-Uni datée du 21 décembre 2016, elle a estimé que la notification serait utile, même si l'autorisation de mise en œuvre avait été accordée. Après l'accident de Fukushima en 2011, l'Allemagne avait décidé de renoncer progressivement à l'énergie nucléaire, qu'elle entendait abandonner totalement à l'horizon 2022, et la construction de nouvelles centrales au Royaume-Uni était souvent mal perçue dans le pays, surtout au sein de la population. Les notifications permettraient aux autorités allemandes et à la population de faire part, à propos de cette centrale, de leurs commentaires sur l'activité concernée, qui pourraient se révéler utiles et être encore pris en considération à un stade ultérieur, notamment lorsqu'il s'agirait de demandes d'autorisation visant à modifier le projet.

64. L'Allemagne a souligné qu'après s'être entretenue avec le Royaume-Uni des effets transfrontières de l'activité, sur la base de la lettre du Royaume-Uni datée du 28 juillet 2017, elle aurait préféré recevoir des notifications officielles. Elle avait toutefois consenti à la procédure proposée par le Royaume-Uni dans ses lettres des 24 et 28 juillet 2017, en offrant de mettre sur pied un processus « similaire au processus de notification formelle, tel que prévu par la Convention d'Espoo », à quoi l'Allemagne attachait une grande importance.

65. De l'avis de l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Allemagne s'étaient entendus sur une solution pragmatique au sujet de l'activité à la centrale Hinkley Point C. Par conséquent, elle estimait qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre la procédure envisagée au paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention. Si un cas similaire devait se produire à l'avenir, elle tenait toutefois à être formellement informée.

66. Pour sa part, l'Irlande a déclaré que, étant donné que le Royaume-Uni avait conclu que l'activité n'aurait vraisemblablement pas d'impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement d'un autre État de l'Espace économique européen, les prescriptions de la Convention concernant la notification aux autres États ne s'appliquaient pas et une notification officielle n'était pas nécessaire. L'Irlande était toutefois au courant depuis 2009 de la Déclaration de politique nationale en matière nucléaire, elle s'était activement impliquée à cet égard et avait entretenu des contacts officiels réguliers avec le Royaume-Uni sur les questions nucléaires.

67. Après un complément d'examen et en réponse à l'invitation du Royaume-Uni en date du 21 décembre 2016 lui demandant de faire connaître ses vues à propos de l'activité concernée, l'Irlande a estimé que la notification était utile, surtout à la lumière de la proximité du site de la centrale par rapport au territoire irlandais – quelque 240 kilomètres de la côte Est –, mais aussi l'intérêt marqué exprimé par le public irlandais pour cette activité et les résultats de l'évaluation de 2013 concernant les effets radiologiques potentiels sur l'Irlande de centrales nucléaires proposées par le Royaume-Uni, ayant établi que, dans un certain nombre de scénarios d'accident grave, les nouvelles centrales nucléaires proposées, dont celle d'Hinkley Point C, pourraient avoir des effets radiologiques significatifs sur le territoire irlandais⁷. Tout en prenant note du fait qu'il était peu probable que de tels accidents se produisent, elle retenait cependant que les effets transfrontières seraient significatifs.

⁷ C. McMahon and others, *Proposed nuclear power plants in the UK – potential radiological implications for Ireland* (Dublin, Radiological Protection Institute of Ireland, 2013). Disponible à l'adresse http://www.epa.ie/pubs/reports/radiation/RPII_Proposed_Nuc_Power_Plants_UK_13.pdf (consultée le 20 novembre 2018).

68. À la lumière des consultations menées avec le Royaume-Uni depuis juillet 2018, l'Irlande estimait qu'il n'était plus nécessaire d'invoquer la Convention dans le cas présent, mais que toute proposition future de construction de nouvelles centrales nucléaires au Royaume-Uni devrait faire l'objet d'une notification à un stade précoce et que les consultations transfrontières qui se révéleraient nécessaires devraient être menées le plus tôt possible au début du processus et avant la construction.

69. Dans les éléments d'information qu'elle avait fournis, l'ONG Environmental Pillar avait allégué que le processus de participation du public mené par les autorités irlandaises compétentes du 20 février 2018 au 17 avril 2018 n'avait pas été satisfaisant, en raison, essentiellement, du manque de sensibilisation du public aux consultations et de la manière peu claire dont elles lui étaient présentées, sachant que l'autorisation avait déjà été accordée. Elle s'est dite préoccupée à l'idée que le Royaume-Uni puisse faillir à son obligation d'appliquer la procédure d'EIE prévue par la Convention lors de décisions futures concernant la construction prévue de centrales nucléaires. Elle a en outre souligné que, puisque la possibilité d'un accident grave à la centrale devant être construite ne pouvait pas être écartée, on ne pouvait pas non plus exclure l'éventualité d'un impact transfrontière significatif.

70. Le Luxembourg a pour sa part confirmé qu'à la lumière de ses consultations avec le Royaume-Uni en 2017, il estimait pouvoir exclure le risque d'un impact transfrontière significatif sur son territoire.

71. Les Pays-Bas ont d'abord maintenu qu'ils ne pouvaient pas confirmer que la centrale électronucléaire proposée n'était pas susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement du territoire des Pays-Bas, en raison du manque d'informations concernant l'activité. Ils ont ajouté qu'il aurait été raisonnable que le Royaume-Uni informe les Pays-Bas, qu'il les éclaire sur la manière dont il était parvenu à la conclusion que l'activité proposée n'était pas susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement aux Pays-Bas et qu'il offre au public la possibilité d'être consulté.

72. Les Pays-Bas considéraient que c'était la lettre du Royaume-Uni en date du 28 juillet 2018 qui faisait office de notification concernant l'activité proposée. Ils ont expliqué avoir affiché à partir de cette notification les documents s'y rapportant sur le site Web de l'autorité néerlandaise de sécurité nucléaire et de protection contre les rayonnements, et avoir fait paraître dans un journal national une invitation aux parties prenantes intéressées leur demandant de faire connaître directement leurs observations au Département du commerce, de l'énergie et de la stratégie industrielle du Royaume-Uni. Le Gouvernement néerlandais avait été informé de la quantité et de la nature des commentaires reçus par le Royaume-Uni. Sur la base d'un examen des documents relatifs à l'EIE et des consultations menées avec les représentants du Royaume-Uni, les Pays-Bas s'étaient rangés à l'opinion du Royaume-Uni selon laquelle il était peu probable que l'activité proposée puisse avoir un impact environnemental préjudiciable significatif sur le territoire des Pays-Bas. Il s'est déclaré satisfait de la possibilité offerte par le Royaume-Uni de poursuivre les consultations au sujet de l'activité proposée et a estimé qu'il n'était plus nécessaire d'invoquer les processus de notification et de consultation prévus par la Convention.

73. Pour la Norvège, l'histoire récente et les évaluations d'impact confirmaient qu'une centrale nucléaire en fonctionnement représentait un risque de pollution transfrontière dans les pays voisins si un accident majeur ou même un incident venait à se produire. Étant donné sa position géographique, la Norvège ne pouvait pas affirmer qu'en cas d'accident majeur ou d'incident, il était peu probable que l'activité proposée ait un impact transfrontière préjudiciable significatif sur son territoire. En raison de sa proximité géographique avec le Royaume-Uni, la Norvège jugeait important de recevoir des notifications et des informations concernant toute centrale nucléaire, conformément à ce que prévoit la Convention. À l'issue des consultations menées avec le Royaume-Uni depuis juillet 2017, la Norvège a maintenu qu'il n'était pas possible d'exclure que son territoire subisse un grave impact environnemental transfrontière préjudiciable en cas d'accident ou d'incident majeur dans une centrale nucléaire telle que Hinkley Point C. Elle a fait part de sa satisfaction et de sa reconnaissance au Royaume-Uni pour le processus de consultation

qu'il lui a offert et a réaffirmé son intérêt pour une actualisation des informations relatives à l'EIE de l'activité et pour la poursuite de consultations bilatérales avec le Royaume-Uni en la matière. S'agissant de l'opinion émise par le Comité au paragraphe 5 c) du projet de décision VII/2, la Norvège a salué l'intention manifestée par le Royaume-Uni de veiller à ce que, dans le contexte de futures prises de décisions au sujet de la construction prévue de centrales nucléaires, des notifications soient adressées en accord avec la Convention.

74. Après s'être entretenue de la question avec son Conseil national de l'énergie nucléaire, l'Espagne a conclu, sur la base d'une évaluation technique, qu'il était peu probable que le projet de centrale nucléaire à Hinkley Point C puisse avoir d'importants effets environnementaux transfrontières sur son territoire.

75. La France a fait valoir que le projet proposé de centrale nucléaire à Hinkley Point C était le plus avancé au Royaume-Uni et qu'une évaluation complète avait été effectuée avant que soit prise une décision définitive en la matière. Il estimait que, dans des conditions d'exploitation normales, il était improbable que l'activité ait des effets transfrontières significatifs sur le territoire français et qu'aucune notification n'était donc requise. En 2017, elle avait confirmé qu'elle ne demandait pas de notification au titre de la Convention.

76. Le Royaume-Uni a affirmé que tous les aspects de l'activité proposée à Hinkley Point C relatifs à la sûreté, à la sécurité et à l'environnement avaient été évalués de manière approfondie et exhaustive. Toutes les informations pertinentes concernant le processus et l'activité étaient accessibles au public et toutes les parties intéressées avaient eu l'occasion de faire des représentations. Une procédure d'EIE avait été effectuée en pleine conformité avec la législation nationale et celle de l'Union européenne. Étant donné la conclusion du Service de l'inspection en matière d'aménagement selon laquelle l'activité proposée n'était pas susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement de l'Espace économique européen, le processus de consultation transfrontière n'avait pas été mis en œuvre. Cette conclusion était fondée sur une matrice de détection détaillée, qui avait montré que les risques d'effets transfrontières découlant d'accidents survenant pendant le fonctionnement ou la mise hors service seraient si faibles qu'ils ne justifiaient pas d'être soumis à un contrôle réglementaire.

77. De l'avis du Royaume-Uni, il n'existait pas d'obligation de notification en vertu de la Convention lorsque la probabilité d'un impact transfrontière était extrêmement faible ou pratiquement nulle, comme c'était le cas pour Hinkley Point C. En outre, selon le Royaume-Uni, l'adoption d'une méthode axée sur un « risque zéro » dans l'interprétation de l'expression « susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important » de la Convention (art. 3, par. 1) serait incompatible avec les dispositions de la Convention adoptées par les Parties et les règles générales d'interprétation en vertu du droit des traités⁸.

78. Le Royaume-Uni a fait valoir que, même si aucune consultation transfrontière officielle n'avait été effectuée, les gouvernements, les organisations et les membres du public d'autres États avaient été en mesure de participer au processus, soit dans le cadre de l'examen effectué par le Service d'inspection, soit au stade de l'examen par le Secrétaire d'État – comme cela avait été le cas en ce qui concernait les objections de l'Autriche et celles de la parlementaire allemande. En outre, l'autorisation d'exploitation n'était qu'une première décision, les organisations et les membres du public auraient encore la possibilité de commenter les effets potentiels sur l'exploitation de Hinkley Point C au stade de l'examen des questions relevant particulièrement du site par le Bureau de la réglementation en matière nucléaire. Le Royaume-Uni a souligné que l'échange d'informations avec l'Autriche en 2013 n'entraînait pas une reconnaissance de sa part de l'hypothèse que Hinkley Point C puisse avoir des impacts préjudiciables transfrontières sur l'environnement.

79. Le Royaume-Uni a affirmé qu'il avait pris des mesures pour répondre aux recommandations formulées par le Comité en mars 2016. Le 21 décembre 2016, il avait invité les Parties potentiellement touchées à faire connaître leur opinion concernant l'utilité

⁸ Convention de Vienne sur le droit des traités (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, n° 18232), art. 31.

d'une notification et, le 28 juillet 2018, il avait invité les Parties ayant exprimé le souhait de recevoir une notification ou d'obtenir un complément d'information à faire connaître leurs vues sur l'activité pour le 3 mars 2017, démontrant par là qu'il reconnaissait la valeur de l'engagement constructif et qu'il était désireux de résoudre le problème par la concertation. Il a maintenu la position selon laquelle aucune activité liée à l'exploitation de la nouvelle centrale nucléaire proposée à Hinkley Point C n'était susceptible d'avoir d'importants effets transfrontières préjudiciables et que le Royaume-Uni n'avait pas contrevenu à la Convention en ce qui concernait le processus de planification initial. De plus, même s'il fallait considérer qu'il y avait eu infraction aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 3, le Royaume-Uni ne considérait pas que l'état actuel des travaux – travaux de terrassement et de génie civil dont l'achèvement n'interviendrait pas avant quatre à cinq ans et dans lesquels n'entrait aucun matériel nucléaire – était susceptible de produire par-delà les frontières des effets préjudiciables significatifs sur l'environnement, quel que soit le sens que l'on veuille donner au mot « susceptible ». En conséquence, il jugeait inutile de faire arrêter les travaux pour mener des consultations complètes avec les Parties potentiellement touchées comme recommandé par le Comité à sa trente-huitième session.

III. Examen et évaluation

A. Observations d'ordre général

80. Le Comité a recueilli des informations lui permettant de déterminer avec suffisamment de précision les principaux faits et événements, et d'évaluer l'application de la Convention.

81. Pour déterminer s'il convenait ou non qu'il prenne une initiative en application du paragraphe 6 du texte intitulé « Structure et fonctions du Comité » (voir par. 7 ci-dessus), le Comité a tenu compte, entre autres, des critères ci-après que définit l'article 15 de son règlement intérieur (ECE/MP.EIA/10, décision IV/1, annexe IV) :

- a) La source d'information est connue et n'est pas anonyme ;
- b) L'information se rapporte à une activité visée à l'appendice I de la Convention ; il s'agit ici de centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires ;
- c) L'information fait peser un doute sérieux sur le respect des dispositions de la Convention en ce qui concerne l'activité proposée (extension de la durée de vie d'une centrale nucléaire) ;
- d) L'information se rapporte à l'application des dispositions de la Convention ;
- e) Le Comité dispose du temps et des ressources nécessaires à cet effet.

82. Dans le cas présent, le Comité a décidé de lancer une initiative parce qu'il existait, selon lui, un motif sérieux de douter du respect par le Royaume-Uni de ses obligations concernant l'activité proposée. À sa trentième session, le Comité avait examiné les éclaircissements qu'il avait reçus. Il avait examiné les réponses de certaines Parties qui affirmaient qu'elles ne pouvaient exclure que l'activité proposée puisse avoir, sur leur territoire, un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement. En outre, il a relevé qu'à l'exception des échanges informels avec l'Irlande et de la procédure transfrontière engagée avec l'Autriche à la demande de celle-ci, le Royaume-Uni n'avait donné notification de l'activité prévue à aucune Partie potentiellement touchée.

83. Lors de cette session, le Comité a ensuite rappelé son avis précédent (ECE/MP.EIA/10, décision IV/2, annexe I, par. 54), selon lequel :

même si le principal objectif de la Convention, tel qu'énoncé au paragraphe 1 de l'article 2, est de « prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement », la probabilité, même faible, d'un tel impact devrait suffire à motiver l'obligation de notifier l'activité concernée aux Parties touchées en application de l'article 3. Une telle approche serait conforme au paragraphe 28 des

Directives concernant l'application concrète de la Convention d'Espoo approuvées par la décision III/4 (ECE/MP.EIA/6, annexe IV). En d'autres termes, la notification est nécessaire, sauf si la probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important peut être exclue.

84. Le Comité, à sa trente-troisième session, suite à une observation du Royaume-Uni remettant en question la décision du Comité de lancer une initiative, a en outre rappelé ce qui avait motivé sa conclusion dans laquelle il disait qu'il existait des motifs sérieux de douter du respect des dispositions de la Convention, et sa décision, qui en avait découlé, de lancer une initiative. De l'avis du Comité, la possibilité offerte à l'Autriche par le Royaume-Uni de participer en vertu de la Convention d'Espoo indiquait que les deux Parties étaient d'accord sur le fait que la probabilité d'un impact important sur l'environnement de l'Autriche n'était pas à exclure, car, dans la négative, le Royaume-Uni n'aurait eu aucune raison d'entrer en relation avec l'Autriche pour donner suite à la demande de celle-ci en vertu de la Convention d'Espoo. La probabilité d'un impact important sur l'environnement en dehors du territoire du Royaume-Uni n'avait pas non plus été exclue par les Pays-Bas et la Norvège dans leurs lettres des 23 janvier et 5 février 2014, respectivement.

85. Le Comité a rappelé son observation antérieure selon laquelle la procédure visée au paragraphe 7 de l'article 3 ne se substituait pas à l'obligation faite à une Partie d'origine, en vertu de la Convention, de donner notification aux Parties potentiellement touchées, ou de satisfaire à toute autre étape de la procédure transfrontière d'EIE conformément aux dispositions de la Convention si de tels impacts transfrontières ne pouvaient pas être exclus (ECE/MP.EIA/IC/2014/2, annexe, par. 48). Dans le même temps, le Comité encourage les Parties qui estiment qu'une activité proposée visée sur la liste figurant à l'appendice I pourrait avoir sur elles un impact transfrontière préjudiciable important et lorsque notification ne leur en a pas été donnée en application des dispositions du paragraphe 1 de l'article 3, à tirer parti des droits conférés par la Convention et à faire usage de la procédure prévue au paragraphe 7 de l'article 3.

B. Fondement juridique

86. Le Royaume-Uni a déposé son instrument de ratification de la Convention le 10 octobre 1997. Celle-ci est entrée en vigueur pour le pays le 8 janvier 1998.

87. Le paragraphe 2 de l'appendice I de la Convention mentionne, parmi les activités proposées auxquelles celle-ci s'applique :

Les centrales thermiques et autres installations de combustion dont la production thermique est égale ou supérieure à 300 mégawatts et les centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires (à l'exception des installations de recherche pour la production et la conversion de matières fissiles et de matières fertiles dont la puissance maximale n'excède pas 1 kW de charge thermique continue).

88. Dans le cadre de son initiative, le Comité a examiné les dispositions pertinentes du paragraphe 4 de l'article 2 et du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention et leur application.

C. Points essentiels

89. Le Comité note que l'élément dominant ayant motivé cette initiative du Comité est la probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement, qui pourrait découler de l'activité de la centrale Hinkley Point C, en particulier en cas d'accident majeur, d'accident hors dimensionnement ou de catastrophe. Il rappelle les vues qu'il avait déjà exprimées à ce propos, à savoir que « la probabilité, même faible, d'un [...] impact devrait suffire à motiver l'obligation d'aviser les Parties concernées conformément à l'article 3 » et que, « en d'autres termes, la notification est nécessaire, sauf si un impact transfrontière préjudiciable important peut être exclue » (voir par. 83 ci-dessus). Le Comité

souligne que ces vues constituent le fondement des conclusions et des recommandations qui ont été approuvées à l'unanimité par la Réunion des Parties dans sa décision IV/2.

90. Le Royaume-Uni souligne que ces conclusions ne sont pas contraignantes. Il insiste également sur le fait qu'une très faible probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important de l'activité proposée à Hinkley Point C signifie que cet impact peut, en pratique, être exclu. Ainsi, selon le Royaume-Uni, la notification n'est pas nécessaire.

91. Le Comité rappelle la nécessité de renforcer la coopération internationale dans les études d'impact sur l'environnement, ainsi que le principe de prévention, tel que mentionné dans les troisième et quatrième alinéas du Préambule de la Convention, respectivement, et le rôle de la notification à cet égard. En outre, il estime que la simple notification aux Parties potentiellement touchées, quel que soit leur nombre, n'impose pas une charge excessive aux Parties d'origine. Il note également que, même avant l'entrée en vigueur de la Convention, les Parties avaient exprimé une forte préférence pour une notification chaque fois qu'existait la possibilité d'un impact important, « si incertaine soit-elle »⁹.

92. Le Comité estime également que ses conclusions reflètent l'esprit général de la Convention et les vues des Parties concernant l'application spécifique des dispositions de la Convention.

93. Le Comité est composé d'experts tant juridiques que techniques dans le domaine des études d'impact sur l'environnement et, en tant que tel, a la capacité de former son propre point de vue, conformément au texte intitulé « Structure et fonctions du Comité », sur la question de savoir s'il est ou non possible d'exclure qu'une activité ait un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement. Le Comité rappelle qu'il s'est de cette façon forgé une opinion sur d'autres activités, notamment des projets pétroliers ou des pipelines au large des côtes. En outre, le Comité a fondé ses conclusions sur ce point de vue, et la Réunion des Parties les a approuvées à l'unanimité¹⁰.

94. Pour se forger une opinion, le Comité évalue l'impact de l'activité tant en fonctionnement normal qu'en situation d'accident. Le Comité note que, pour certaines activités, notamment les activités liées à l'énergie nucléaire, la probabilité que survienne un accident majeur, un accident hors dimensionnement ou une catastrophe est très faible, alors que celle d'un impact transfrontière préjudiciable important à la suite d'un accident grave peut être très élevée, et les conséquences sévères.

95. Par conséquent, le Comité, se fondant sur le principe de prévention, estime que la Partie d'origine doit avoir une approche tout spécialement prévoyante et inclusive dans la détermination des Parties à qui donner notification, s'agissant de veiller à ne tenir à l'écart aucune des Parties susceptibles d'être touchées par un accident, si peu probable soit-il. La Partie d'origine doit procéder à cet détermination selon la méthode la plus prudente, en s'appuyant sur les connaissances scientifiques disponibles indiquant l'ampleur maximale de l'impact transfrontière préjudiciable important d'une activité liée à l'énergie nucléaire et en prenant en compte le scénario le plus pessimiste.

96. Le Comité a d'abord noté que certaines des Parties situées au voisinage du Royaume-Uni (Allemagne, Belgique, Espagne et France) partageaient, dans une certaine mesure, le point de vue du Royaume-Uni selon lequel un impact transfrontière préjudiciable important de l'activité proposée à Hinkley Point C pouvait être exclu, tandis que d'autres, également situées dans son voisinage (Norvège et Pays-Bas) ne partageaient pas ce point de vue et disaient ne pas pouvoir confirmer qu'elles excluaient un impact transfrontière préjudiciable important de l'activité proposée à Hinkley Point C. Par la suite, lors de consultations ultérieures avec le Royaume-Uni, l'Allemagne a exprimé l'opinion qu'il aurait été utile que notification lui soit donnée, même si l'autorisation de mise en œuvre avait déjà été accordée. En outre, il était ressorti d'éléments scientifiques d'abord présentés par l'Autriche, à qui avait été donnée, à sa demande, l'occasion de présenter son point de

⁹ Méthodes et critères applicables pour déterminer l'importance des impacts transfrontières préjudiciables (CEP/WG.3/R.6), par. 7.

¹⁰ Voir le document ECE/MP.EIA/20.Add.1-ECE/MP.EIA/SEA/4/Add.1, décision VI/2, par. 47, en corrélation avec le document ECE/MP.EIA/IC/2013/4, annexe, par. 76 et 77.

vue sur l'activité prévue avant l'achèvement de la procédure de prise de décisions – puis par l'Irlande, consultée par le Royaume-Uni à la suite des recommandations faites par le Comité –, qu'un accident majeur à Hinkley Point C pourrait avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur les territoires autrichien et irlandais¹¹ (de même que sur ceux de l'Allemagne, de la France et de la Suisse)¹².

97. Le Comité est conscient que ces États, tout en étant Parties à la Convention, ont choisi de ne pas tirer parti des droits accordés par la Convention en vertu du paragraphe 7 de l'article 3, et de ne pas soumettre de communication concernant l'activité proposée à Hinkley Point C.

98. Le Comité se félicite des mesures prises par le Royaume-Uni pour donner suite aux recommandations finalement mises au point par le Comité peu après la trente-cinquième session en mars 2016 (ECE/MP.EIA/IC/2016/2, annexe, par. 67 b)), avant leur examen par la Réunion des Parties, en écrivant à l'ensemble des 44 États Parties à la Convention en décembre 2016 pour tenter d'établir s'ils jugeaient utile, à ce stade de l'activité proposée, que soit donnée notification au titre de la Convention d'Espoo. Le Comité note que les efforts consentis par le Royaume-Uni à cet effet et sa détermination à notifier, dans l'avenir, l'ensemble des Parties à la Convention dans des situations similaires allait au-delà de la recommandation que lui avait adressée le Comité, à savoir de notifier les Parties potentiellement touchées (ECE/MP.EIA/IC/2017/2, par. 59 et 60).

99. Le Comité prend en outre bonne note des efforts du Royaume-Uni pour débattre avec les Parties ayant demandé à recevoir notification ou un complément d'information au sujet de l'activité proposée (Allemagne, Danemark, Irlande, Luxembourg, Norvège et Pays-Bas) en accord avec les recommandations du Comité. À ce propos, il note que, le 28 juillet 2018, le Royaume-Uni a partagé des informations pertinentes avec les Parties potentiellement touchées et leur a donné l'occasion de faire part de leurs observations quant à la possibilité d'un impact transfrontière. Le Comité en tiendra compte dans ses recommandations, ainsi que du résultat des consultations menées.

100. Le Comité note en outre que toutes les Parties consultées ont jugé acceptable le processus de consultation offert par le Royaume-Uni et ont considéré qu'au stade actuel du projet, alors que la construction a déjà commencé à la centrale, aucune autre mesure n'était attendue du Royaume-Uni à la condition qu'à l'avenir il prenne les mesures nécessaires pour donner notification des projets de centrales nucléaires qu'il prévoit de réaliser, conformément à la Convention.

101. À ce propos, le Comité déplore à nouveau le fait que les travaux engagés à Hinkley Point C, qui avaient déjà commencé lorsque le Royaume-Uni a pris contact avec les Parties potentiellement touchées, pourraient avoir influencé l'opinion de ces dernières, rendant ainsi les résultats de ces consultations sans intérêt. C'est la raison pour laquelle il a invité le Royaume-Uni à envisager de s'abstenir de poursuivre les travaux dans le cadre de l'activité proposée jusqu'à ce qu'il établisse l'éventuelle nécessité d'une notification. Le Comité a en outre décidé que, dans le cas où une Partie demandait à être notifiée en vertu de la Convention, la Réunion des Parties soit invitée à appeler le Royaume-Uni à suspendre ses travaux en lien avec l'activité proposée jusqu'à la finalisation de la procédure d'EIE dans un contexte transfrontière.

102. Le Comité tient à souligner le rôle essentiel que joue, dans la procédure transfrontière, une notification précoce au titre de la Convention, conformément aux principes de précaution et de prévention inscrits dans la Convention, et dans le souci du renforcement de la coopération internationale, voulu par la Convention, dans l'évaluation de l'impact sur l'environnement, tout particulièrement dans un contexte transfrontière, comme précisé dans le préambule. A fortiori, par conséquent, toute consultation informelle avec les Parties potentiellement touchées qui précède la notification formelle devrait intervenir le plus tôt possible, lorsque l'activité n'en est encore qu'au stade de la proposition.

¹¹ Voir C. McMahon and others, *Proposed nuclear power plants in the UK*.

¹² Oda Becker, *Hinkley Point C*, p. 30, fig. 2.

103. Le Comité souligne également qu'en l'absence de notification, s'agissant en particulier des centrales nucléaires, lorsqu'une Partie potentiellement touchée considère qu'il n'est pas à exclure qu'une activité proposée puisse générer un impact transfrontière préjudiciable d'importance et exprime le souhait de recevoir notification, la Partie d'origine devrait appliquer la Convention. Dans une telle situation, ne pas donner notification reviendrait à enfreindre le droit des Parties potentiellement touchées et leur public d'être informés et de participer en temps opportun à la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement.

104. Le Comité prend note des préoccupations exprimées par l'ONG Environmental Pillar quant à l'efficacité de la procédure de participation du public, au fait que les travaux ont commencé avant les consultations avec les autorités irlandaises et le public, à l'extension du délai (presque six mois) requis pour pouvoir engager la procédure de participation du public sur son territoire, et à la prise de décisions à venir au Royaume-Uni concernant la construction prévue de la nouvelle centrale nucléaire New Wylfa, à proximité des frontières maritimes de l'Irlande.

105. Le Comité tient à faire observer que le fait de garantir une participation efficace du public fait partie intégrante de la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière selon la Convention (ECE/MP.EIA/WG.1/2006/4, par. 16), et constitue une responsabilité commune de la Partie touchée et de la Partie d'origine (ECE/MP.EIA/15, décision V/4, par. 6 c)). Comme indiqué à l'article 3, cette procédure est engagée à la suite de la notification par une Partie d'origine et de la réponse donnée par la Partie touchée concernant son intention de participer, ou par l'application du paragraphe 7 de l'article 3.

106. Il souligne en outre que le non-respect, par les Parties, de la procédure que prévoit la Convention est sans préjudice des droits du public en vertu d'autres instruments juridiques internationaux pertinents, comme la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice en matière d'environnement, ou de normes nationales prescrivant les obligations du Gouvernement à l'égard du public.

IV. Conclusions

107. Au vu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions ci-après pour les porter à l'attention de la Réunion des Parties en vue d'une adoption formelle conformément au paragraphe 13 de l'appendice à la décision III/2.

108. Le Comité note que l'activité proposée à Hinkley Point C fait partie des activités énumérées au paragraphe 2 de l'appendice I à la Convention, et que ses caractéristiques et son emplacement justifient de conclure qu'un impact transfrontière préjudiciable important ne peut pas être exclu en cas d'accident majeur, d'accident hors dimensionnement ou de catastrophe. Le Comité constate également que, par suite de sa conclusion relative à la probabilité qu'un impact environnemental transfrontière préjudiciable soit important, le Royaume-Uni a manqué à ses obligations au regard du paragraphe 4 de l'article 2 et du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention.

109. Constatant que les Parties potentiellement touchées (Allemagne, Autriche, Danemark, Irlande, Luxembourg, Norvège et Pays-Bas) jugeaient acceptable le processus de consultation concernant les effets transfrontières potentiels de la centrale nucléaire à Hinkley Point C, un processus que le Royaume-Uni avait engagé alors que les travaux de construction avaient déjà commencé, et que lesdites Parties ne demandaient pas l'application de la Convention à ce stade de l'activité, le Comité considère qu'aucune autre mesure n'est attendue du Royaume-Uni.

V. Recommandations

110. Le Comité recommande que la Réunion des Parties :

a) Entérine la conclusion du Comité d'application selon laquelle le Royaume-Uni n'a pas satisfait aux dispositions de la Convention en ne donnant pas

notification aux Parties potentiellement touchées, conformément au paragraphe 4 de l'article 2 et au paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention, s'agissant du projet de centrale nucléaire à Hinkley Point C ;

b) Prenne acte des mesures prises par le Royaume-Uni, en accord avec les recommandations du Comité, ayant consisté à consulter les Parties potentiellement touchées afin d'établir si la notification était encore utile, et, à la demande de ces Parties, à partager avec elles davantage d'informations après que la construction de la centrale avait commencé ;

c) Entérine la conclusion du Comité selon laquelle les mesures susmentionnées n'exonèrent pas la Partie concernée du non-respect de la Convention ;

d) Entérine également la conclusion du Comité selon laquelle aucune autre mesure n'est attendue du Royaume-Uni, attendu que les Parties qui potentiellement touchées ont accepté le processus de consultation proposée par le Royaume-Uni au stade actuel de l'activité, étant entendu qu'il donnera notification des plans futurs de construction de centrales nucléaires en accord avec la Convention ;

e) Invite le Royaume-Uni à poursuivre ses discussions avec toute Partie qui demanderait des informations complémentaires à propos de l'activité se déroulant à Hinkley Point C ;

f) Prie instamment le Royaume-Uni de s'assurer du respect de la Convention dans le cadre de toute prise de décisions future visant des centrales nucléaires en projet, notamment en en donnant notification en temps opportun.
