



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

Comité d'examen du respect des dispositions

Soixante-troisième réunion

Genève, 11-15 mars 2019

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public

Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2014/104 relative au respect des dispositions par les Pays-Bas

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions
le 4 octobre 2018

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés	3
A. Cadre juridique	3
B. Rappel des faits	3
C. Voies de recours internes et recevabilité	6
D. Questions de fond	7
III. Examen et évaluation par le Comité	12
IV. Conclusions et recommandations	17
A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions	17
B. Recommandations	18



I. Introduction

1. Le 6 mai 2014, Greenpeace Netherlands (l'auteur de la communication), a soumis au Comité d'examen du respect des dispositions créé au titre 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 (Convention d'Aarhus) une communication alléguant le non-respect, par les Pays-Bas, des obligations qui incombent à ce pays au titre de l'article 6 de la Convention en ce qui concerne la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale nucléaire de Borssele¹.
2. Plus précisément, l'auteur de la communication affirme que la Partie concernée n'a pas prévu la participation du public dans la mesure requise par l'article 6 avant sa décision de prolonger la période d'exploitation de la centrale nucléaire de Borssele jusqu'au 31 décembre 2033.
3. À sa quarante-cinquième réunion (29 juin-2 juillet 2014), le Comité est convenu à titre préliminaire que la communication était recevable.
4. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été transmise à la Partie concernée le 3 septembre 2014. Le même jour, le Comité a adressé des questions à l'auteur de la communication aux fins de recueillir un complément d'information.
5. Le 19 septembre 2014, l'auteur a répondu aux questions du Comité.
6. Le 3 février 2015, la Partie concernée a soumis sa réponse à la communication.
7. Le 17 mars 2015, l'auteur de la communication a présenté ses observations sur la réponse de la Partie concernée.
8. Le Comité a tenu une séance pour examiner le contenu de la communication à sa cinquantième réunion (Genève, 6-9 octobre 2015), à laquelle participaient des représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. À la même réunion, le Comité a confirmé que la communication était recevable. Lors du débat, il a posé un certain nombre de questions à la Partie concernée et l'a invitée à y répondre par écrit après la réunion.
9. Le 8 octobre et le 13 novembre 2015, la Partie concernée a apporté un complément d'information, en même temps que ses réponses aux questions posées par le Comité lors de l'audition.
10. Le 20 janvier 2016, l'auteur a communiqué ses observations sur les informations complémentaires présentées par la Partie concernée. Le 19 février 2016, la Partie concernée a fait connaître ses observations à propos de celles de l'auteur de la communication.
11. Le 3 mars 2017, le Comité a soumis de nouvelles questions à la Partie concernée. Le 16 mars 2017, la Partie concernée a donné ses réponses auxdites questions.
12. Le 29 mars 2017, le Comité a adressé une demande à la Partie concernée l'invitant à clarifier sa réponse du 16 mars 2017. Le 6 avril 2017, la Partie concernée a fourni les précisions demandées.
13. Le 11 avril 2017, l'auteur de la communication a présenté ses observations au sujet de la réponse de la Partie concernée en date du 6 avril 2017.
14. Le 25 mai 2018, le Comité a terminé la rédaction de son projet de conclusions via sa procédure électronique de prise de décisions. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision I/7, le projet de conclusions révisé a ensuite été adressé le même jour à la Partie concernée et à l'auteur de la communication pour qu'ils fassent part de leurs observations au plus tard le 4 juillet 2018.

¹ Une page du site Web du Comité est spécifiquement consacrée aux documents concernant cette communication, y compris la correspondance entre le Comité, l'auteur de la communication et la Partie concernée (<https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2014104-netherlands.html>).

15. Les auteurs de la communication et la Partie concernée ont communiqué, les 22 juin et 3 juillet 2018 respectivement, leurs observations sur le projet de conclusions.

16. À sa soixante et unième réunion (2-6 juillet 2018), le Comité a entrepris d'établir la version finale de ses conclusions en séance privée, en tenant compte des observations reçues. Il a ensuite adopté son projet de conclusions lors de sa réunion virtuelle du 4 octobre 2018 et a décidé qu'il serait publié sous la forme d'un document officiel de présession pour sa soixante-troisième réunion. Il a chargé le secrétariat d'envoyer les conclusions adoptées à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés²

A. Cadre juridique

Participation du public au processus d'octroi du permis d'exploitation des réacteurs nucléaires

17. L'article 17 de la loi sur l'énergie nucléaire dispose que la section 3.4 de la loi générale sur le droit administratif du 4 juin 1992³ et la section 13.2 de la loi sur la gestion de l'environnement du 13 juin 1979 (*Wet milieubeheer*)⁴ sont les textes de référence devant guider la décision concernant une demande de permis d'exploitation d'une centrale nucléaire⁵. La section 3.4 de la loi générale sur le droit administratif établit l'obligation d'informer le public concerné de la prise de décision, des délais de la procédure de participation du public et de la procédure d'examen des observations et des vues soumises⁶.

B. Rappel des faits

Le permis d'exploitation de 1973 et le rapport de sûreté

18. La centrale nucléaire de Borssele est un réacteur à eau pressurisée PH à deux boucles Siemens/KWU, en exploitation depuis 1973⁷. La centrale est exploitée par N.V. Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland – EPZ (l'exploitant). Le permis d'exploitation de l'installation a été délivré le 18 juin 1973 en vertu de la loi sur l'énergie nucléaire, sous le numéro de référence 373/1132/EEK, pour une durée indéterminée⁸. Le permis comportait un rapport de sûreté fondé sur une durée de vie nominale de la centrale de quarante ans⁹.

L'engagement contractuel de 2006 et l'amendement de 2010 à la loi sur l'énergie nucléaire

19. En 1994, le Ministre de l'économie de la Partie concernée et la coopérative des producteurs d'électricité ont convenu de fermer la centrale de Borssele en 2004¹⁰.

20. En 1997, la limitation du temps d'exploitation a été inscrite dans le permis d'exploitation, mais en 2000, elle a été annulée par le Conseil d'État (*Raad van State*), la plus haute juridiction administrative de la Partie concernée¹¹.

² La présente section récapitule uniquement les principaux faits, éléments de preuve et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par lui.

³ Réponse de la Partie à la communication, appendice 4.

⁴ Réponse de la Partie à la communication, appendice 5.

⁵ Réponse de la Partie à la communication, par. 27.

⁶ Ibid., par. 29 et appendice 4.

⁷ Réponse de la Partie à la communication, par. 8.

⁸ Ibid., par. 8 et 10, et appendice 6, p. 3.

⁹ Réponse de la Partie à la communication, par. 10 et 13.

¹⁰ Observations de la Partie concernée à propos de celles de l'auteur de la communication, 19 février 2016, annexe, p. 1.

21. En 2002, l'exploitant a été invité à respecter l'accord de 1994 visant à fermer la centrale nucléaire de Borssele pour 2004 au plus tard. L'exploitant a refusé cette demande, affirmant qu'il n'était pas lié par l'accord de 1994. Le Gouvernement a entamé des procédures judiciaires pour obliger l'exploitant à respecter l'accord, mais le tribunal a donné raison à l'exploitant. Le Gouvernement n'a pas fait appel. Dans son accord de coalition de 2002, il a annoncé que la centrale devrait plutôt fermer en 2013¹².

22. En 2004, l'exploitant a informé le Ministère de l'environnement qu'il ne se soumettrait pas de son plein gré à la fermeture proposée en 2013, ajoutant qu'il estimait qu'une indemnisation intégrale serait due en cas de fermeture à cette date¹³.

23. Le 10 janvier 2006, le Secrétaire d'État au logement, à l'aménagement du territoire et à l'environnement a transmis au Parlement son avis écrit sur la fermeture éventuelle de la centrale nucléaire de Borssele à la fin de 2013¹⁴. Il a annexé à son avis une analyse détaillée intitulée « Centrale nucléaire de Borssele après 2013 : conséquences de la fermeture ou de la poursuite de l'exploitation », qu'il avait commandée pour examiner les effets de la fermeture à la fin de 2013 par rapport à son exploitation au-delà de cette date¹⁵.

24. Le 17 juillet 2006, le Gouvernement a conclu le « Conventen Kerncentrale Borssele »¹⁶ (Engagement contractuel de 2006), un accord entre le Gouvernement et l'exploitant pour prolonger la durée de vie de la centrale nucléaire de Borssele au plus tard jusqu'au 31 décembre 2033 inclus¹⁷. En vertu du paragraphe 2 de l'article 3 de l'engagement contractuel, l'exploitant de la centrale est tenu de déclasser la centrale nucléaire le 31 décembre 2033 au plus tard. Comme indiqué au paragraphe 1 de l'article 3, le Gouvernement s'est engagé pendant la durée de l'engagement contractuel à « ne pas prendre l'initiative de faire adopter des lois et règlements internationaux ou nationaux visant à fermer la centrale nucléaire de Borssele avant le 31 décembre 2033 »¹⁸. Le paragraphe 1 de l'article 10 de l'engagement contractuel fait obligation au Gouvernement d'accorder une indemnisation raisonnable pour les pertes subies et les profits perdus par l'exploitant si le Gouvernement ne se conformait pas au paragraphe 1 de l'article 3, y compris, mais sans s'y limiter, les coûts supplémentaires qu'entraînerait la fermeture prématurée de la centrale¹⁹. En vertu du paragraphe 4 de l'article 10 de l'engagement contractuel, le Gouvernement ne serait pas tenu de consentir une quelconque indemnisation si l'installation ne respectait plus les prescriptions de sûreté applicables, telles qu'elles ressortent de la loi sur l'énergie nucléaire et de la législation qui en découle²⁰.

25. Le 1^{er} juillet 2010, l'article 15a de la loi sur l'énergie nucléaire a été amendé comme suit : « Dans la mesure où il couvre les rejets de l'énergie nucléaire, le permis accordé en application de l'article 15b pour l'exploitation de la centrale nucléaire de Borssele, mise en service en 1973, sera révoqué avec effet au 31 décembre 2033. »²¹.

Modifications antérieures au permis d'exploitation et au rapport de sûreté de la centrale nucléaire de Borssele

26. Depuis 1973, le permis d'exploitation de la centrale nucléaire de Borssele a été modifié à plusieurs reprises. En 1994, le permis a été révisé de façon à incorporer toutes les modifications antérieures, et une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement a

¹¹ Ibid.

¹² Ibid., p. 2.

¹³ Ibid.

¹⁴ Complément d'information donné par la Partie concernée le 13 novembre 2015, annexe 1.

¹⁵ Ibid., p. 1.

¹⁶ Journal officiel du Gouvernement, 17 juillet 2006, n° 136, p. 29.

¹⁷ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 19 septembre 2014, annexe 1a, et article 2 a) de l'engagement contractuel.

¹⁸ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 19 septembre 2014, annexe 1a.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Observations de la Partie concernée sur le projet de conclusions, 3 juillet 2018, par. 5, et réponse de l'auteur de la communication aux questions, 19 septembre 2014, annexe 1a.

²¹ Réponse de la Partie concernée à la communication, par. 11 et appendice 2.

été effectuée²². En 1996, 2004 et 2013, des modifications ont été apportées au permis concernant le combustible utilisé dans la centrale, chaque fois avec un rapport d'étude d'impact environnemental et avec la participation du public²³. En 1993, 2003 et 2013, la centrale a également dû faire l'objet d'évaluations décennales obligatoires de la sûreté. Les examens de sûreté de 1993 et de 2003, auxquels le public a participé, ont entraîné d'autres modifications du permis. La procédure de 2013 était en cours au moment de la soumission de la présente communication²⁴.

Modification du permis d'exploitation visant à prolonger la durée de vie nominale de la centrale nucléaire de Borssele

27. Le 25 juillet 2011, l'exploitant a écrit au Ministère de l'économie, de l'agriculture et de l'innovation pour demander confirmation que les modifications du rapport de sûreté nécessaires pour prolonger la durée d'exploitation de la centrale nucléaire de Borssele jusqu'en 2033 ne nécessiteraient pas d'évaluation environnementale. Par lettre du 13 septembre 2011, le Ministère a confirmé qu'aucune évaluation environnementale ne serait nécessaire pour autant que la demande soumise en 2012 ne contienne pas d'éléments différents de ceux qui avaient été agréés précédemment²⁵.

28. Le 19 septembre 2012, l'exploitant a déposé une demande de prolongation de la durée de vie de la centrale de Borssele conformément à l'article 15b de la loi sur l'énergie nucléaire²⁶.

29. Le 24 octobre 2012, le Ministre de l'économie a annoncé dans plusieurs journaux et sur Internet la décision préliminaire d'accorder la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale. L'annonce indiquait qu'il était ressorti d'une évaluation préalable que l'activité envisagée ne devait pas faire l'objet d'une évaluation obligatoire de l'impact sur l'environnement parce qu'elle ne concernait pas une extension ou une modification de la conception, mais plutôt la formalisation de modifications au rapport de sûreté, qui ne devraient avoir aucune autre conséquence environnementale. L'annonce indiquait en outre que les documents pertinents pourraient être consultés les jours ouvrables pendant une période de six semaines à compter du 25 octobre 2012. Les intéressés étaient invités à présenter leurs observations par écrit, par courrier électronique ou oralement avant le 5 décembre 2012. L'annonce donnait également le site Web dans lequel se trouvait le dossier de procédure et indiquait qu'une soirée d'information concernant la décision préliminaire se tiendrait le 7 novembre 2012 à Heinkenszand, une ville proche de la centrale de Borssele²⁷.

30. Le 4 décembre 2012, l'auteur de la communication a écrit au Ministre de l'économie pour contester la décision préliminaire d'accorder la prolongation de vie de la centrale²⁸.

31. Le 18 mars 2013, le Ministère de l'économie a publié la décision intitulée « Modification du permis accordé en vertu de la loi sur l'énergie nucléaire à la N.V. Elektriciteits-Produktiemaatschappij Zuid-Nederland (NV EPZ) pour la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale nucléaire de Borssele »²⁹.

32. Le 20 mars 2013, le Ministère de l'économie a publié une notification annonçant la décision prise. Cette notification précisait que la décision relative à la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale pouvait être consultée par le public du 21 mars au

²² Réponse de la Partie concernée à la communication, par. 12 et 14.

²³ Ibid., par. 15 et 20.

²⁴ Ibid., par. 25 et 26, et complément d'information donné par la Partie concernée, 13 novembre 2015, annexe 3, par. 1.6.

²⁵ Réponse de l'auteur de la communication aux questions, 19 septembre 2014, annexe 1g, et complément d'information donné par la Partie concernée, 8 octobre 2015, annexe 1.

²⁶ Réponse de l'auteur de la communication aux questions, 19 septembre 2014, annexe 1e, p. 1.

²⁷ Ibid., p. 2.

²⁸ Communication, annexe 1.

²⁹ Réponse de la Partie concernée à la communication, appendice 6.

2 mai 2013. Elle indiquait en outre que les parties intéressées pouvaient introduire un recours auprès du Conseil d'État jusqu'au 2 mai 2013³⁰.

C. Voies de recours internes et recevabilité

33. L'auteur de la communication a fait appel devant le Conseil d'État, la plus haute juridiction administrative de la Partie concernée, de la décision du 18 mars 2013 de prolonger la durée de vie nominale de la centrale nucléaire de Borssele. Par décision du 19 février 2014, le Conseil d'État a rejeté les demandes de l'auteur de la communication³¹. L'auteur de la communication fait valoir que les voies de recours internes existantes ont ainsi été épuisées³².

34. La Partie concernée ne conteste pas la recevabilité de la communication. Elle demande toutefois un report.

35. La Partie concernée indique que, le 19 septembre 2014, le Comité d'application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) lui a demandé de fournir des éclaircissements et des informations concernant la prolongation prévue de la durée de vie nominale de la centrale nucléaire de Borssele, et que ledit Comité poursuivait ses investigations en la matière. La Partie concernée fait valoir que l'enquête menée au titre de la Convention d'Espoo vise à déterminer si la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale de Borssele constitue une activité au sens de la Convention d'Espoo pour laquelle une étude d'impact sur l'environnement transfrontière devrait être effectuée. Elle fait en outre valoir que le processus visant à déterminer si la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale nécessite la réalisation d'une évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière en vertu de la Convention d'Espoo est lié au processus visant à déterminer si la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale est soumise à l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention d'Aarhus. Elle s'appuie à cet égard sur les conclusions communes du Comité à propos de la demande ACCC/S/2004/1 et de la communication ACCC/C/2004/3, dans lesquelles le Comité a tenu compte du processus connexe consistant à mettre sur pied, dans le cadre de la Convention d'Espoo, une commission d'enquête chargée de déterminer si l'activité considérée était susceptible d'avoir un impact environnemental transfrontière important, pour convenir ensuite d'examiner à la lumière des conclusions de l'enquête ouverte au titre de la Convention d'Espoo la question du respect de la partie de l'alinéa e) du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention ayant trait à l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière³³. La Partie concernée prie donc le Comité de reporter l'examen de la communication jusqu'à ce que le Comité d'application de la Convention d'Espoo ait examiné la question³⁴.

36. L'auteur de la communication fait valoir que, contrairement aux affaires mentionnées par la Partie concernée, les affaires en instance concernant la centrale nucléaire de Borssele devant le Comité d'application de la Convention d'Espoo et le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus sont complètement différentes sur le fond. Il affirme que sa communication devant le Comité d'examen du respect des dispositions de la Convention d'Aarhus ne concerne pas le respect des dispositions de la Convention d'Espoo et que les deux comités ont été invités à enquêter sur des questions différentes. En conséquence, il demande au Comité d'enquêter sur le fond de l'affaire sans report³⁵.

³⁰ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 19 septembre 2014, annexe 1f.

³¹ Communication, p. 2, et réponse de l'auteur de la communication aux questions, 19 septembre 2014, annexe 1i.

³² Communication, p. 2.

³³ ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.3, par. 8.

³⁴ Réponse de la Partie concernée à la communication, par. 4 à 7.

³⁵ Observations de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie concernée à la communication, 17 mars 2015, p. 2.

D. Questions de fond

Applicabilité de l'article 6

37. L'auteur de la communication affirme que la décision de mars 2013 de prolonger la durée de vie nominale de la centrale de Borssele (voir par. 31 ci-dessus) constituait une extension des activités de la centrale qui pourrait avoir des effets potentiellement graves sur l'environnement³⁶. Pour lui, cette prolongation constitue donc une nouvelle activité au sens du paragraphe 1 de l'annexe I de la Convention ou, à défaut, une prolongation au sens du paragraphe 22 de l'annexe I, et que les dispositions contenues à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention lui sont donc applicables. Sinon, il s'agit au moins d'une mise à jour des conditions d'exploitation au sens du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention³⁷.

38. L'auteur de la communication affirme que, sans la décision de 2013, la centrale nucléaire aurait dû cesser ses activités et que la décision tombe donc sous le coup de l'annexe I de la Convention³⁸. Il renvoie aux accords de 1994 et 2002 (voir par. 19 et 21 ci-dessus), qui prévoyaient que le réacteur devait cesser d'être exploité d'abord en 2003, puis en 2013, pour démontrer qu'une prolongation avait bien eu lieu. Il se réfère également à une déclaration faite par le Gouvernement dans le cadre de l'élaboration de l'engagement contractuel de 2006, selon laquelle « l'intention initiale, à savoir la fermeture de la centrale nucléaire de Borssele, constituait donc la situation de référence »³⁹. L'auteur de la communication fait également valoir que l'hypothèse de la Partie concernée et de l'exploitant selon laquelle la centrale de Borssele aurait une durée de vie nominale de quarante ans, prenant ainsi fin en 2014, avait également été retenue par le public et qu'une durée d'exploitation plus longue était donc perçue par le public comme une extension du projet⁴⁰.

39. L'auteur de la communication affirme que le Ministère de l'économie a justifié l'absence d'évaluation de l'impact sur l'environnement par l'argument selon lequel aucun changement important n'était intervenu dans la centrale nucléaire avant l'autorisation de prolongation de sa durée de vie. Sur ce point, il fait valoir que la Convention d'Aarhus précise clairement qu'une extension des activités devrait être soumise à la participation du public pour ce qui concerne les effets notables potentiels sur l'environnement et qu'une référence aux changements d'ordre matériel est non pertinente dans ce cadre⁴¹.

40. Pour l'auteur de la communication, le fait d'autoriser pour la centrale de Borssele une prolongation d'exploitation de vingt ans au-delà de sa durée de vie nominale de quarante ans entraîne une augmentation considérable du risque que se produisent des incidents ou des accidents susceptibles d'avoir de graves répercussions sur l'environnement, à savoir par exemple :

- a) Un risque accru de dysfonctionnement dû au vieillissement des composants et à des problèmes de compatibilité accrus en raison de l'introduction de nouveaux composants de remplacement, qui pourrait dégénérer en un accident grave avec émission de substances radioactives dans l'environnement ;
- b) Une augmentation de 50 % de la période pendant laquelle la centrale sera exposée à une attaque terroriste, à un sabotage ou à des actes de guerre potentiels ;
- c) Une exposition prolongée à des risques naturels extrêmes qui, en eux-mêmes ou conjugués avec une défaillance humaine ou des actes de malveillance, pourraient conduire au rejet de substances radioactives dans l'environnement ;

³⁶ Communication, p. 2.

³⁷ Ibid. et déclaration liminaire de l'auteur de la communication dans le cadre de l'audition tenue à la cinquantième réunion du Comité, 8 octobre 2015.

³⁸ Déclaration liminaire de l'auteur de la communication dans le cadre de l'audition lors de la cinquantième réunion du Comité, 8 octobre 2015, et observations de l'auteur de la communication, 20 janvier 2016, par. 9.

³⁹ Observations formulées par l'auteur de la communication, 20 janvier 2016, par. 1.

⁴⁰ Observations de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie concernée à la communication, 17 mars 2015, p. 3 et 4.

⁴¹ Communication, p. 2.

- d) Un risque accru d'accident nucléaire résultant de l'utilisation prévue du combustible MOX (mélange d'oxydes d'uranium et de plutonium), plus dangereux ;
- e) Une utilisation accrue de l'uranium et, par conséquent, un accroissement de l'impact sur l'environnement découlant de l'extraction, du traitement et de la production de ce minerai ;
- f) Une production accrue de déchets radioactifs ;
- g) La production de déchets plus toxiques et plus hautement radioactifs à partir de l'utilisation prévue du combustible MOX⁴².

41. La Partie concernée réfute les allégations de l'auteur de la communication. Elle fait valoir qu'il n'y a pas eu de demande de modification ou d'extension de l'installation à la centrale de Borssele, ni de demande de prolongation du temps d'exploitation, car le permis initial de 1973 était valable pour une durée indéterminée. Pour se prévaloir du permis après 2013, l'exploitant a plutôt dû démontrer que la poursuite de l'exploitation sur une période plus longue était encore possible dans les conditions techniques qui prévalaient jusque-là. L'auteur indique que l'exploitant a fourni cette preuve dans sa demande datée du 12 septembre 2012 et que, par conséquent, une modification du rapport de sûreté, prolongeant la durée de vie nominale initiale pour la faire passer de quarante à soixante ans était nécessaire, de même qu'une modification du permis. En conséquence, la Partie concernée fait valoir que la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale nucléaire de Borssele ne constitue pas une activité visée à l'annexe I de la Convention, ni une activité proposée au sens du paragraphe 1 a) de l'article 6⁴³.

42. La Partie concernée fait valoir que la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale de Borssele ne tombe pas davantage sous le coup du paragraphe 1 b) de l'article 6 de la Convention. Pour elle, la prolongation ne concerne pas la capacité de prolongation de l'exploitation, mais seulement l'adaptation du rapport de sûreté⁴⁴. Elle allègue que les modifications apportées dans le rapport de sécurité ne concernent pas la modification ou l'extension de l'exploitation de la centrale de Borssele et qu'elles n'ont donc pas d'incidences environnementales plus ou moins favorables que celles envisagées dans les autorisations antérieures. En conséquence, la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale de Borssele n'est pas une activité proposée au sens de l'article 6, paragraphe 1 b)⁴⁵.

43. La Partie concernée fait en outre valoir que l'extension ne relève pas du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention parce que la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale de Borssele n'a pas entraîné de modification ou d'extension physique et n'a pas d'effet important potentiel sur l'environnement⁴⁶. Elle ajoute, au vu des conclusions du Comité concernant la communication ACCC/C/2009/41 (Slovaquie)⁴⁷, que l'adaptation du rapport de sûreté nécessaire à la prolongation de la durée de vie nominale pourrait être considérée comme impliquant un réexamen et une actualisation des conditions d'exploitation de la centrale de Borssele⁴⁸. Elle distingue toutefois l'affaire slovaque au motif que celle-ci concernait la construction de deux nouvelles unités qui n'étaient pas en service jusqu'alors, et que les décisions y afférentes étaient subordonnées à un certain nombre de nouvelles conditions pour l'exploitation de la centrale nucléaire. La mise à jour du rapport de sûreté de la centrale nucléaire de Borssele, au contraire, n'a pas entraîné le réexamen ou la mise à jour des conditions d'exploitation visées au paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention, car les limites et conditions d'exploitation et les paramètres techniques de la centrale n'ont pas changé⁴⁹. De l'avis de la Partie concernée, le Comité

⁴² Communication, p. 2 et 3, et observations de l'auteur de la communication, 20 janvier 2016, par. 3.

⁴³ Réponse de la Partie concernée à la communication, par. 41 et 42.

⁴⁴ Ibid., par. 43.

⁴⁵ Ibid., par. 44.

⁴⁶ Ibid., par. 45.

⁴⁷ ECE/MP.PP/2011/11/Add.3.

⁴⁸ Réponse de la Partie concernée à la communication, par. 45.

⁴⁹ Complément d'information donné par la Partie concernée, 13 novembre 2015, annexe 3, par. 4.2.

faciliterait l'application de la Convention en donnant un éclairage plus précis du sens exact à donner à l'expression « conditions d'exploitation »⁵⁰.

44. Si le Comité devait conclure que les mots « conditions d'exploitation » englobent l'adaptation du rapport de sûreté pour la centrale de Borsselle, la Partie concernée fait valoir qu'elle a appliqué les dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6, « *mutatis mutandis* et le cas échéant », et qu'elle a donc agi dans tous les cas en conformité avec la Convention⁵¹.

La participation du public au sens de l'article 6 de la Convention

Participation du public à la décision de prolongation de la durée de vie nominale de la centrale nucléaire de Borsselle

45. L'auteur de la communication fait valoir que la Partie concernée a organisé une consultation publique avant la décision de prolongation de la durée de vie nominale de la centrale de Borsselle du 18 mars 2013, mais uniquement sur la question limitée de la sûreté nucléaire technique, ce qui excluait les questions relatives aux effets potentiels sur l'environnement⁵².

46. L'auteur de la communication fait également valoir que, si la Convention n'exige pas la réalisation d'une évaluation de l'impact sur l'environnement, les effets notables de l'activité proposée sur l'environnement n'ont pas été suffisamment décrits, pas plus que les mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire ces effets, notamment les émissions, comme l'exige le paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention⁵³. Il fait en outre observer que les informations figurant dans le rapport de sécurité ne contenaient pas, par exemple, un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par le demandeur, comme l'exige le paragraphe 6 e) de l'article 6, ou une description de l'impact sur l'environnement, comme prévu aux alinéas a) et b) du paragraphe 6 de l'article 6⁵⁴. L'auteur de la communication fait également valoir qu'aucune description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire les effets, y compris les émissions, comme l'exige le paragraphe 6 c) de l'article 6, n'a été donnée⁵⁵. Il rappelle que, dans sa lettre du 10 janvier 2006 au Parlement (voir par. 23 ci-dessus), le Secrétaire d'État au logement, à l'aménagement du territoire et à l'environnement a affirmé qu'il avait évalué « les incidences sur l'approvisionnement en électricité, les incidences environnementales, y compris les effets des rayonnements et d'autres conséquences touchant notamment la sécurité et les risques, la non-prolifération, l'aménagement du territoire et l'emploi »⁵⁶. Pour l'auteur de la communication, cela prouve que le Gouvernement détenait des informations supplémentaires sur les incidences potentielles sur l'environnement d'une prolongation de la durée de vie nominale, mais que ces informations n'ont pas été systématiquement communiquées au public avant la décision du 18 mars 2013⁵⁷. Il affirme que le public a exprimé des points de vue sur l'environnement mais qu'il n'a pas été en mesure de le faire sur la base d'une évaluation des effets potentiels sur l'environnement⁵⁸.

47. L'auteur de la communication fait en outre valoir que la procédure n'était pas ouverte aux points de vue sur l'environnement parce que la Partie concernée avait déjà présumé que la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale n'aurait aucun

⁵⁰ Réponse de la Partie concernée à la communication, par. 45.

⁵¹ Ibid.

⁵² Communication, p. 1 et observations de l'auteur de la communication, 20 janvier 2016, par. 6.

⁵³ Observations de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie concernée à la communication, 17 mars 2015, p. 4.

⁵⁴ Observations formulées par l'auteur de la communication, 20 janvier 2016, par. 4.

⁵⁵ Observations de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie concernée à la communication, 17 mars 2015, p. 4.

⁵⁶ Complément d'information de la Partie concernée, 13 novembre 2015, annexe 1, p. 3.

⁵⁷ Observations formulées par l'auteur de la communication, 20 janvier 2016, par. 4.

⁵⁸ Ibid.

impact environnemental. Il affirme que l'option « zéro » n'a pas été analysée et qu'il n'y a pas eu d'évaluation systématique des impacts environnementaux potentiels⁵⁹.

48. Pour finir, l'auteur de la communication fait valoir que la Partie concernée admet elle-même (voir par. 53 ci-dessous) qu'il n'a pas été tenu compte, dans la décision et les conditions d'autorisation, des préoccupations environnementales exprimées par le public dans le cadre de la procédure de participation du public et que leurs points de vue sur les questions environnementales n'ont pas été reflétés dans la décision finale⁶⁰.

49. La Partie concernée affirme que les dispositions de l'article 6 de la Convention relatives à la participation du public en ce qui concerne les réacteurs nucléaires sont prises en compte comme il se doit dans la section 3.4 de la loi générale sur le droit administratif, conjointement à la section 13.2 de la loi sur la gestion de l'environnement et la section 17 de la loi sur l'énergie nucléaire⁶¹.

50. La Partie concernée fait également valoir que lorsque a été prise la décision de mars 2013, ni l'engagement contractuel de 2006 ni l'amendement de 2010 à la loi sur l'énergie nucléaire ne liaient l'autorité compétente à une date butoir fixée à 2033. Si les analyses de sûreté à long terme avaient montré que la durée de vie nominale de la centrale ne pouvait être prolongée en toute sécurité jusqu'en 2033, l'autorité compétente avait le pouvoir et le devoir de refuser la prolongation du permis ou de l'accorder pour une période plus courte sur la base des intérêts visés à l'article 15b de la loi sur l'énergie nucléaire, qui incluent la protection des personnes, des animaux, des plantes et des biens⁶².

51. La Partie concernée indique que le projet de décision a été notifié au public par le biais d'avis publiés dans plusieurs journaux et sur l'Internet et que, pendant une période de six semaines, le public a été autorisé à formuler des observations et des avis⁶³. Elle fait valoir que la décision a été rendue publique en temps utile et que des lettres individuelles ont en outre été envoyées aux personnes qui s'étaient exprimées antérieurement⁶⁴. À la lumière de ce qui précède, elle estime s'être conformée aux paragraphes 2 à 5, 7 et 9 de l'article 6 de la Convention.

52. En ce qui concerne la communication d'informations au titre du paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention, la Partie concernée fait valoir que, conformément à la section 3.11 de la loi générale sur le droit administratif, la décision préliminaire, la demande et tous les autres documents pertinents étaient physiquement disponibles pour examen à la municipalité de Borssele et au Ministère de l'économie à La Haye et disponibles pour téléchargement sur un site Web Gouvernemental⁶⁵. En ce qui concerne les effets potentiels sur l'environnement résultant de la décision de prolonger la durée de vie nominale de la centrale, la Partie concernée renvoie à la conclusion négative ayant résulté de la vérification préalable quant au besoin de réaliser ou non une étude d'impact environnemental et ajoute qu'en plus d'être intégrée à la section 3.1 de la décision où elle est largement motivée, cette conclusion est également mentionnée dans les réponses aux vues exprimées à ce sujet à la section 6.4.1⁶⁶. En outre, comme le permis initial était valable pour une durée indéterminée et n'avait pas expiré, il n'y avait pas lieu d'attendre de la décision de prolonger la durée de vie nominale de la centrale qu'elle ait des incidences environnementales plus ou moins favorables que celles qui avaient déjà été envisagées lors

⁵⁹ Observations de l'auteur de la communication sur la réponse de la Partie concernée à la communication, 17 mars 2015, p. 4.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Réponse de la Partie concernée à la communication, par. 38 et 39.

⁶² Observations de la Partie concernée sur le projet de conclusions du Comité, 3 juillet 2018, par. 6.

⁶³ Réponse de la Partie concernée à la communication, par. 47, 48 et 51.

⁶⁴ Ibid., par. 54.

⁶⁵ Ibid., par. 49.

⁶⁶ Complément d'information donné par la Partie concernée, 13 novembre 2015, annexe 3, par. 2.2. Voir la réponse de la Partie concernée à la communication (appendice 6) pour ce qui concerne la décision du 18 mars 2013 prolongeant la durée de vie nominale de la centrale.

des procédures d'autorisation précédentes⁶⁷. La Partie concernée indique également que l'analyse commandée en 2006 par le Secrétaire d'État au logement, à l'aménagement du territoire et à l'environnement sur les conséquences de la fermeture ou de la poursuite de l'exploitation de la centrale a été mise à la disposition du public en annexe de la lettre du Secrétaire d'État au Parlement du 10 janvier 2006⁶⁸.

53. Bien que la Partie concernée concède que la décision elle-même et les conditions d'autorisation n'ont pas été adaptées à la suite des observations formulées par le public, elle fait valoir que l'autorité compétente a dûment tenu compte des vues du public conformément au paragraphe 8 de l'article 6 de la Convention et que la motivation de la décision de 2013 a été clarifiée sur plusieurs points⁶⁹.

54. La Partie concernée fait également valoir que la consultation publique ne s'est pas limitée à la question de la sûreté nucléaire technique, mais a également porté sur des questions relatives à l'impact potentiel sur l'environnement. Elle précise que, conformément aux sections 3.4 de la loi générale sur le droit administratif et 13.2 de la loi sur la gestion de l'environnement, il était loisible à tout un chacun de soumettre un avis sur la décision préliminaire. Elle fait également valoir que, dans la décision préliminaire et dans d'autres documents pertinents, les modifications proposées au rapport de sécurité étaient clairement exposées. Elle ajoute encore que des modèles et des calculs ont été utilisés pour expliquer les conséquences de la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale et pour montrer que cette prolongation n'aurait aucun impact sur l'environnement⁷⁰. Elle ajoute enfin que la décision finale tient compte des effets sur l'environnement et des points de vue exprimés par le public à ce sujet⁷¹.

Procédures antérieures de participation du public concernant la centrale nucléaire de Borssele

55. L'auteur de la communication fait valoir qu'il n'y a eu précédemment aucune procédure de participation du public à l'effet d'évaluer explicitement les questions environnementales sous l'angle des effets de l'exploitation de la centrale de Borssele après 2013⁷². Contrairement à ce que prétend la Partie concernée (voir par. 58 ci-dessous), l'auteur de la communication affirme que l'impact sur l'environnement de l'utilisation du combustible MOX après 2013 n'a pas été examiné⁷³.

56. L'auteur de la communication affirme en outre que ni l'engagement contractuel de 2006 ni l'amendement de 2010 à la loi sur l'énergie nucléaire n'ont fait l'objet de la procédure de participation du public. Il fait valoir que, de sa propre initiative, il a fait part de ses vues sur une étude de 2005 commandée par le Gouvernement dans le cadre de l'élaboration de l'engagement contractuel de 2006 et que le Parlement a invité certaines parties prenantes, dont l'auteur de la communication, à donner leur avis, mais que le public en général n'a pas eu la possibilité de participer⁷⁴.

57. L'auteur de la communication affirme que la conclusion de l'engagement contractuel de 2006 était une décision prise au terme d'un processus décisionnel à plusieurs

⁶⁷ Complément d'information donné par la Partie concernée, 13 novembre 2015, annexe 3, par. 3.2, renvoyant à l'article 6.4 de la décision de prolongation de la durée de vie nominale de la centrale (réponse de la Partie concernée à la communication, appendice 6).

⁶⁸ Observations de la Partie concernée sur le projet de conclusions, 3 juillet 2018, par. 12.

⁶⁹ Réponse de la Partie concernée à la communication, par. 53.

⁷⁰ Ibid., par. 52.

⁷¹ Complément d'information donné par la Partie concernée, 13 novembre 2015, annexe 3, par. 3.2.

⁷² Observations de l'auteur de la communication, 20 janvier 2016, par. 5 et 9.

⁷³ Observations de l'auteur de la communication du 20 janvier 2016, par. 5, et du 22 juin 2018, p. 1 et 2, citant le paragraphe 55 de la décision : permis accordé à la NV EPZ, en vertu de la loi sur l'énergie nucléaire, portant sur la diversification des combustibles utilisés par la centrale nucléaire de Borssele, en date du 24 juin 2011.

⁷⁴ Observations de l'auteur de la communication, 20 janvier 2016, par. 10.

niveaux qui a conduit à une prolongation de facto de la durée de vie de la centrale nucléaire de Borssele et qui aurait donc dû être précédée de la procédure de participation du public⁷⁵.

58. La Partie concernée admet que la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale de Borssele n'a pas été prise en compte dans les études d'impact sur l'environnement réalisées en 1996, 2004 et 2011 dans le cadre des modifications apportées au permis en 1996, 2004 et 2013. Elle affirme toutefois que le rapport d'évaluation de l'impact sur l'environnement de 2011 à propos du combustible MOX a tenu compte du fait que ce combustible serait utilisé jusqu'à la fin de 2033⁷⁶.

59. En ce qui concerne l'engagement contractuel de 2006, la Partie concernée fait valoir qu'il a en fait abouti à une limitation de la durée d'exploitation de la centrale de Borssele puisque le permis avait été délivré pour une durée indéterminée et que l'engagement contractuel prévoit la fermeture de la centrale nucléaire pour 2033⁷⁷. La Partie concernée fait en outre valoir qu'avant la conclusion de l'engagement contractuel de 2006, rien ne justifiait légalement le retrait du permis de l'exploitant de la centrale et que, conformément à l'article premier du Protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), celui-ci aurait eu droit à une indemnisation s'il avait été mis fin à l'exploitation de la centrale⁷⁸.

60. La Partie concernée fait également valoir qu'au moment où la communication a été soumise, elle était en train d'évaluer l'examen décennal de la sécurité réalisé en 2013. Un plan théorique de remise en état avait dû être préparé par l'exploitant de la centrale à cet effet. C'est sur cette base que l'autorité compétente était censée décider des mesures à mettre en œuvre par l'exploitant. Si celles-ci devaient englober des mesures impliquant une modification du permis, il s'ensuivrait une procédure répondant aux prescriptions de la section 3.4 de la loi générale sur le droit administratif, incluant la participation du public et éventuellement une évaluation des incidences sur l'environnement⁷⁹.

III. Examen et évaluation par le Comité

61. Les Pays-Bas ont ratifié la Convention d'Aarhus le 29 décembre 2004. La Convention est entrée en vigueur pour les Pays-Bas le 29 mars 2005.

Recevabilité et demande de report

62. Le Comité note que l'auteur de la communication a vu rejeter sa demande visant à contester devant le Conseil d'État la modification du permis du 18 mars 2013 portant prolongation de la durée de vie nominale de la centrale de Borssele (voir par. 33 ci-dessus). Il note aussi que l'auteur de la communication affirme avoir épuisé toutes les voies de recours internes et que la Partie concernée n'a pas contesté la recevabilité de la communication pour ce motif. Le Comité considère donc que la communication est recevable.

63. En ce qui concerne la demande de la Partie concernée tendant à ce que le Comité reporte l'examen de la communication à la lumière de l'enquête parallèle en cours devant le Comité d'application de la Convention d'Espoo (voir par. 35 ci-dessus), le Comité fait observer que le cas qui l'occupe en l'occurrence porte sur des plaintes formulées sur la base de la Convention d'Aarhus qui ne sont pas liées à l'obligation qu'impose la Convention d'Espoo de réaliser une évaluation des incidences transfrontières sur l'environnement. Il considère par conséquent qu'il n'y a pas lieu de différer l'examen de la communication.

⁷⁵ Observations de l'auteur de la communication sur la réponse aux questions de la Partie concernée, 11 avril 2017.

⁷⁶ Réponse de la Partie concernée à la communication, par. 15 et 20.

⁷⁷ Ibid., par. 11 ; déclaration liminaire de la Partie concernée à l'audition, lors de la cinquantième réunion du Comité, 8 octobre 2015, p. 3 ; et réponse aux questions de la Partie concernée, 16 mars 2017.

⁷⁸ Réponse de la Partie concernée à la demande de clarification, 6 avril 2017, p. 1.

⁷⁹ Réponse de la Partie concernée à la communication, par. 26.

Paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention

Réexamen ou mise à jour des conditions d'exploitation

64. Le Comité note que ni l'auteur de la communication ni la Partie concernée n'excluent la possibilité que le paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention puisse s'appliquer à la modification du permis du 18 mars 2013 visant à prolonger la durée de vie nominale de la centrale nucléaire de Borssele. Toutefois, la Partie concernée fait valoir qu'en l'espèce, il n'y a pas eu de mise à jour des conditions d'exploitation parce que le permis initial de 1973 était valable pour une durée indéterminée (voir par. 41 ci-dessus) et que les limites et conditions d'exploitation et les paramètres techniques de la centrale de Borssele n'ont pas changé (voir par. 43 ci-dessus).

65. Le Comité ne peut souscrire à la position de la Partie concernée pour qui la délivrance du permis de 1973 pour une période « indéterminée » signifierait que la modification du permis de 2013 prolongeant la durée de vie de la centrale jusqu'en 2033 ne constituait pas un changement des conditions d'exploitation de la centrale. En effet, la Partie concernée déclare elle-même qu'« au moment de la conception et de la construction de la centrale nucléaire de Borssele, on a supposé qu'elle aurait une durée de vie nominale de quarante ans, c'est-à-dire jusqu'en 2014 »⁸⁰. Il ressort en outre clairement de la documentation que, sans la décision du 18 mars 2013, l'exploitation de la centrale n'aurait pas été autorisée au-delà de 2014⁸¹. Le Comité considère que la durée autorisée d'une activité est clairement une condition d'exploitation pour cette activité, et non des moindres. Par conséquent, toute modification de la durée permise d'une activité, qu'il s'agisse d'une réduction ou d'une prolongation, constitue un réexamen ou une mise à jour des conditions d'exploitation de cette activité. Il s'ensuit que toute décision autorisant l'exploitation de la centrale nucléaire au-delà de 2014 équivalait à une mise à jour des conditions d'exploitation.

66. Sur la base de ce qui précède, le Comité considère que la décision du 18 mars 2013, en modifiant le permis de façon à prolonger la durée de vie de la centrale nucléaire jusqu'au 31 décembre 2033, a actualisé les conditions d'exploitation de l'installation. En conséquence, il appartenait à la Partie concernée, conformément au paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention, de veiller à ce que les dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 soient appliquées, *mutatis mutandis*, le cas échéant.

67. Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas nécessaire en l'espèce d'examiner si l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 6 s'appliquerait également à la modification du permis de 2013, que ce soit en liaison avec le paragraphe 1 ou avec le paragraphe 20 de l'annexe I à la Convention.

Application « mutatis mutandis » et « le cas échéant »

68. Ayant constaté que la modification du permis de mars 2013 visant à prolonger la durée de vie nominale de la centrale nucléaire constituait une mise à jour des conditions d'exploitation de la centrale au sens du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention, le Comité examine si les prescriptions du paragraphe 10 de l'article 6 ont été effectivement respectées par la Partie concernée dans ce cas.

69. Conformément au paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention, il appartenait à la Partie concernée de veiller à ce que les dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 soient appliquées, « *mutatis mutandis* », « le cas échéant », à la décision de mars 2013.

⁸⁰ Ibid., par. 41.

⁸¹ Voir par exemple la notification de la décision du 18 mars 2013 (Réponse de la Partie concernée à la communication, appendice 8), p. 1 : « Pour pouvoir se prévaloir du permis accordé au titre de la loi sur l'énergie nucléaire au-delà de 2013, la NV EPZ doit faire la preuve que les opérations peuvent être poursuivies avec les paramètres techniques pertinents jusqu'en 2034... Dès le moment où est apportée la preuve justifiant la prolongation de la période d'exploitation jusqu'en 2034, le rapport de sûreté et le permis délivré en vertu de la loi sur l'énergie nucléaire doivent être modifiés l'un et l'autre. ».

i) *Mutatis mutandis*

70. La locution latine « *mutatis mutandis* », au paragraphe 10, signifie simplement « moyennant les changements nécessaires »⁸². En d'autres termes, lorsqu'elle applique les dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 à un réexamen ou à une mise à jour des conditions d'exercice d'une activité visée à l'article 6, l'autorité publique applique ces dispositions moyennant l'apport des changements nécessaires⁸³.

ii) *Le cas échéant*

71. S'agissant de la mention « le cas échéant », le Comité rappelle que, dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2009/41 (Slovaquie), il a estimé que, bien que chaque Partie dispose d'un certain pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 10 de l'article 6, cela ne signifiait pas que la Partie concernée avait toute latitude pour déterminer s'il convenait ou non de faire participer le public⁸⁴. Dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2013/99 (Espagne), le Comité a déclaré que le pouvoir discrétionnaire quant au « caractère approprié » de l'application des dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 de la Convention devait être considéré comme encore plus limité si l'actualisation des conditions opérationnelles pouvait elle-même avoir un effet important sur l'environnement⁸⁵. Le Comité considère que, sauf dans les cas où la modification de la durée autorisée est d'une portée minimale et n'aurait manifestement que des effets négligeables ou nuls sur l'environnement, il convient que la prolongation de la durée soit subordonnée aux dispositions de l'article 6. À cet égard, le Comité juge inconcevable que la durée d'exploitation d'une centrale nucléaire puisse être portée de quarante à soixante ans sans risquer que se produisent des effets importants sur l'environnement. Il conclut en conséquence qu'il était approprié, et donc nécessaire, d'appliquer les dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 à la décision de 2013 modifiant le permis d'exploitation de la centrale de Borssele à l'effet de prolonger sa durée de vie nominale jusqu'en 2033.

Respect des prescriptions énoncées à l'article 6

72. Ayant constaté que la Partie concernée était tenue, conformément au paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention, d'appliquer la procédure de participation du public répondant aux prescriptions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 pour la modification du permis de 2013 visant à prolonger la durée de vie nominale de la centrale nucléaire de Borssele jusqu'en 2033, le Comité examine ci-après dans quelle mesure la Partie concernée a respecté ces prescriptions.

73. Le Comité note que les parties s'accordent à reconnaître que le Gouvernement a lancé une procédure de participation du public avant de prendre en 2013 la décision de prolonger la durée de vie nominale de la centrale de Borssele. L'auteur de la communication fait toutefois valoir que cette procédure de participation du public ne portait que sur les aspects de la prolongation de la durée de vie ayant trait à la sûreté et ne remplissait pas à plusieurs égards les conditions de l'article 6 de la Convention. En particulier, sans lier ses allégations à des paragraphes spécifiques de l'article 6, l'auteur de la communication affirme que la Partie n'a pas donné au public la possibilité de participer d'une manière qui tienne compte des questions environnementales, qu'elle n'a pas fourni au public les informations prescrites à l'article 6 concernant l'environnement, que le processus de participation du public n'a pas été mis sur pied à un stade précoce, c'est-à-dire lorsque toutes les options étaient ouvertes, et que les vues du public en matière environnementale n'ont pas été prises en compte dans la décision finale. Le Comité examine ci-après si les dispositions de l'article 6 ont été respectées par la Partie concernée.

⁸² Bryan A. Garner, éd., *Black's Law Dictionary*, 10^e éd. (Saint Paul, Minnesota, West Thomson Reuters, 2014).

⁸³ Voir aussi *La Convention d'Aarhus : Guide d'application*, 2^e éd., publication des Nations Unies, numéro de vente : E.13.II.E.3, p. 159.

⁸⁴ ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, par. 55.

⁸⁵ ECE/MP.PP/C.1/2017/17, par. 85.

Paragraphe 4 de l'article 6, lu conjointement avec le paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention

74. L'auteur de la communication fait valoir qu'en vertu de l'engagement contractuel de 2006, la Partie concernée s'est vue contrainte de prolonger la durée de vie de la centrale nucléaire de Borssele jusqu'en 2033, sauf à devoir indemniser l'exploitant de manière conséquente. Selon lui, lors de la prise de décision intervenue en 2013, l'option zéro – c'est-à-dire de ne pas prolonger la durée de vie de l'installation au-delà de 2013 – n'a donc pas été envisagée. Il estime que, l'engagement contractuel de 2006 s'inscrivant dans une procédure décisionnelle à plusieurs niveaux, le public aurait dû être consulté en amont.

75. S'agissant de l'engagement contractuel de 2006, la Partie concernée fait valoir que sa raison d'être était non pas de prolonger la durée de vie de la centrale, mais de sceller une entente entre la Partie concernée et l'exploitant pour fixer dans le temps la durée de son exploitation, étant donné que le permis de 1973 avait été délivré pour une période indéterminée. Elle fait en outre valoir que ni l'engagement contractuel de 2006 ni l'amendement de 2010 à la loi sur l'énergie nucléaire n'obligeaient l'autorité compétente à fixer à 2033 la date de fin d'exploitation de la centrale lorsque a été prise la décision de 2013 et qu'aucune indemnisation n'aurait été due à l'exploitant si les analyses de sûreté à long terme avaient montré que la durée de vie nominale ne pouvait être prolongée en toute sécurité jusqu'à cette date⁸⁶.

76. Pour que soient satisfaites les dispositions du paragraphe 4 de l'article 6, la participation du public doit intervenir au début du processus décisionnel, lorsque toutes les options sont ouvertes et que l'on peut tenir dûment compte des résultats de cette participation⁸⁷. Dans ce contexte, le Comité rappelle les conclusions qu'il a formulées à la suite de la communication ACCC/C/2007/22 (France) :

...ceci signifie que lorsque la participation du public est prévue, l'autorité administrative chargée de délivrer l'autorisation ne peut être empêchée, officiellement ou non, de rejeter entièrement une demande pour des raisons de fond ou de procédure. Si le champ d'action de ladite autorité se trouve déjà limité en raison de décisions antérieures, la Partie concernée aurait alors dû également s'assurer de la participation du public pendant les phases précédentes du processus décisionnel⁸⁸.

77. Le Comité note que, si l'engagement contractuel de 2006 ne constituait pas en soi une décision au sens de l'article 6 de la Convention, il stipulait que le Gouvernement s'abstiendrait de prendre des mesures visant à fermer la centrale nucléaire de Borssele avant 2033 et précisait que, dans le cas contraire, le Gouvernement serait tenu d'indemniser l'exploitant (voir par. 24 ci-dessus). La Partie concernée fait valoir qu'elle était déjà potentiellement tenue, en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, de verser une indemnisation au cas où elle aurait mis fin à la licence, et que l'engagement contractuel de 2006 n'y a donc rien changé. Pour le Comité, indépendamment du fait que l'exploitant ait pu ou non obtenir de se faire indemniser avant la conclusion de l'engagement contractuel de 2006⁸⁹, ce texte créait, pour les autorités publiques, une nouvelle obligation contractuelle exécutoire de ne pas entraver l'exploitation de la centrale avant 2033. Le Comité considère que même si, comme l'affirme la Partie concernée, l'engagement contractuel de 2006 fixait formellement à 2033 la limite de validité du permis qui jusque-là n'était pas limité dans le temps, il précisait de ce fait la date de fin d'exploitation de la centrale, ce qui marquait une étape importante dans le processus décisionnel concernant la centrale nucléaire.

⁸⁶ Observations de la Partie concernée sur le projet de conclusions, 3 juillet 2018, par. 5 et 6.

⁸⁷ Conclusions concernant la communication ACCC/C/2008/26 (Autriche) (ECE/MP.PP/C.1/2009/6/Add.1), par. 66.

⁸⁸ ECE/MP.PP/2009/4/Add.1, par. 38.

⁸⁹ Observations de la Partie concernée à propos des observations de l'auteur de la communication, 19 février 2016, annexe, p. 2 et 3.

78. Le Comité souligne par ailleurs que, même si, en vertu du paragraphe 4 de l'article 10 de l'engagement contractuel, aucune indemnisation n'aurait été à verser en cas de fermeture avant 2033 au motif d'un non-respect des prescriptions de sûreté applicables, la possibilité pour les autorités compétentes de refuser d'accorder la modification de permis de 2013 au seul motif de la sûreté nucléaire ne pouvait se comparer à la situation dans laquelle toutes les options étaient encore sur la table, selon l'article 6, paragraphe 4, de la Convention.

79. La Partie concernée ne conteste pas que l'amendement législatif du 1^{er} juillet 2010 consistant en l'ajout de l'article 15a, paragraphe 1 dans la loi sur l'énergie nucléaire trouvait son origine dans l'engagement contractuel de 2006⁹⁰. L'article 15a, paragraphe 1 de la loi sur l'énergie nucléaire fixe expressément au 31 décembre 2033 la date limite d'exploitation de la centrale nucléaire de Borssele, donnant de ce fait les paramètres de modification du permis du 18 mars 2013.

80. L'auteur de la communication fait valoir qu'avant la conclusion de l'engagement contractuel de 2006 et la modification de 2010 de la loi sur l'énergie nucléaire, seules certaines parties prenantes avaient été invitées par le Parlement à formuler des observations, ce qui n'a pas été contesté par la Partie concernée⁹¹. Comme le Comité l'a affirmé dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2010/51 (Roumanie), la participation à des groupes consultatifs fermés ne peut être assimilée à une participation du public selon les prescriptions de la Convention⁹². Le Comité considère donc que le public n'a pas eu la possibilité de participer d'une manière satisfaisant aux exigences de l'article 6 avant l'amendement de 2010 à la loi sur l'énergie nucléaire.

81. En ce qui concerne la possibilité pour le public de présenter des observations sur la durée de vie de la centrale nucléaire pendant la procédure de participation du public de 2012, dans la réponse que contient la décision du 18 mars 2013 aux observations reçues du public sur divers sujets, le ministre réitère à plusieurs reprises : « La NV EPZ dispose pour [la centrale nucléaire de Borssele] d'une autorisation non limitée dans le temps, que limite toutefois à la fin de 2033 l'article 15a paragraphe 1 de la loi sur l'énergie nucléaire. ». Il précise ailleurs : « Le fait est que la NV EPZ dispose d'une autorisation pour maintenir en activité la [centrale de Borssele] pour une durée indéterminée, mais que la date d'arrêt a déjà été décidée en vertu de l'engagement contractuel [2006] et de l'article 15a de la loi sur l'énergie nucléaire. »⁹³. De l'avis du Comité, les déclarations répétées du ministre sur ce point démontrent clairement que la durée d'exploitation de la centrale nucléaire jusqu'en 2033 avait déjà été fixée avant la procédure de participation du public de 2012.

82. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut qu'en ne prévoyant à aucun moment la participation du public au moment où toutes les options étaient possibles comme l'exige l'article 6, avant de fixer au 31 décembre 2033 la date limite d'exploitation de la centrale nucléaire de Borssele, la Partie concernée a contrevenu aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention, considéré en liaison avec le paragraphe 10 du même article, dans sa décision de modifier ainsi le permis du 18 mars 2013.

Autres dispositions contenues dans l'article 6

83. Compte tenu de la conclusion qu'il a formulée au paragraphe 82 ci-dessus, le Comité juge inutile de procéder à l'examen de la conformité de la procédure de participation du public de 2012 avec les autres dispositions de l'article 6. Étant donné que la Partie concernée n'a pas fait en sorte que le public soit consulté conformément aux prescriptions de l'article 6 avant de fixer la date limite d'exploitation de la centrale nucléaire dans l'engagement contractuel de 2006 et l'amendement de 2010 à la loi sur l'énergie nucléaire, il n'était pas possible d'y remédier par la mise sur pied ultérieure d'un processus de participation du public avant la décision de délivrer le permis de 2013.

84. Bien que le Comité renonce de ce fait à continuer d'examiner la question du respect de la procédure de participation publique de 2012 par rapport aux prescriptions de

⁹⁰ Complément d'information donné par la Partie concernée, 13 novembre 2015, annexe 3, par. 5.1 et 5.2.

⁹¹ Observations formulées par l'auteur de la communication, 20 janvier 2016, par. 10.

⁹² ECE/MP.PP/C.1/2014/12, par. 109.

⁹³ Réponse de la Partie concernée à la communication, appendice 6, p. 32.

l'article 6, il considère utile de formuler des observations à propos de certains aspects du cas qui présentent un intérêt du point de vue de l'application correcte des paragraphes 6 et 8 de l'article 6.

Paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention

85. Si, comme cela a été relevé par l'auteur de la communication, le paragraphe 6 de l'article 6 de la Convention n'exige pas de faire procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement, les autorités publiques compétentes doivent au minimum donner au public concerné l'accès aux informations visées aux alinéas a) à f) de cette disposition. Le Comité insiste sur le fait que, dans le contexte de la prise de décision concernant la prolongation de la durée de vie nominale de la centrale nucléaire, le paragraphe 6 b) de l'article 6 dispose que, s'agissant des effets sur l'environnement d'une exploitation aussi longue, les informations s'y rapportant doivent être portées à la connaissance du public concerné. L'auteur de la communication fait valoir que, dans le cas présent, les autorités publiques détenaient des informations pertinentes sur ce point mais ne les ont pas mises à la disposition du public concerné de manière systématique pendant la procédure de participation du public dont s'est accompagnée la prise de décision de l'octroi du permis en mars 2013 (voir par. 46 ci-dessus). La Partie concernée reconnaît qu'une analyse des conséquences de la fermeture ou de la poursuite de l'exploitation de la centrale de Borssele après 2013 a été demandée par le Secrétaire d'État au logement, à l'aménagement du territoire et à l'environnement et que cette analyse a été jointe à son avis au Parlement le 10 janvier 2006⁹⁴. En conséquence, la Partie concernée fait valoir que, dans la mesure où cette analyse a été jointe à l'avis du Secrétaire d'État en date du 10 janvier 2006, elle a été portée à l'attention du public⁹⁵. Pour le Comité, il va de soi qu'une analyse commandée par le Secrétaire d'État au logement, à l'aménagement du territoire et à l'environnement concernant les conséquences de la fermeture ou de la poursuite de l'exploitation de la centrale de Borssele après 2013 revêt un intérêt majeur dans l'optique de toute prise de décision visant à accorder une prolongation de la durée de vie de ladite centrale au-delà de 2013. Puisque, comme cela a déjà été dit (voir par. 83 ci-dessus), le Comité ne formulera pas de conclusions à propos du paragraphe 6 de l'article 6, il se désintéresse de savoir si l'analyse susmentionnée était ou non en possession des autorités publiques compétentes au moment où a été mise sur pied la procédure de participation du public en 2012. Il fait cependant valoir que le fait d'avoir joint l'analyse à l'avis qui a été soumis au Parlement en 2006 n'équivaut pas à la communication au public concerné de l'ensemble des informations disponibles se rapportant à la procédure de prise de décision qui s'est inscrite dans la période 2012-2013, soit plus de six ans plus tard.

Article 6, paragraphe 8

86. Puisque, comme cela a déjà été indiqué au paragraphe 83 ci-dessus, une procédure de participation du public engagée alors que la date de fin d'exploitation de la centrale nucléaire avait déjà été fixée ne compense pas le fait qu'il n'a pas été satisfait aux prescriptions de l'article 6 concernant la tenue d'une procédure de participation publique avant toute décision concernant la durée d'exploitation de la centrale, il ne servirait à rien que le Comité examine la question du respect du paragraphe 8 de l'article 6 concernant la procédure de participation du public. Toutefois, nonobstant le fait que la procédure de participation du public mise sur pied en 2012 soit intervenue trop tard pour satisfaire aux prescriptions de l'article 6 de la Convention, s'agissant de la décision de prolonger jusqu'en 2033 l'exploitation de la centrale nucléaire, le Comité apprécie le mode de présentation de la décision du 18 mars 2013 qui contenait une compilation et un résumé des observations reçues du public, avec les réponses fournies, estimant que cela pourrait servir d'exemple aux Parties à la Convention concernant le traitement de manière structurée, claire et suffisamment détaillée des observations reçues du public dans le texte d'une décision tombant sous le coup de l'article 6.

⁹⁴ Complément d'information donné par la Partie concernée, 13 novembre 2015, annexe 3, par. 5.2.

⁹⁵ Observations de la Partie concernée sur le projet de conclusions, 3 juillet 2018, par. 11.

IV. Conclusions et recommandations

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

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

88. Le Comité conclut que, faute d'avoir à aucun moment fait en sorte de consulter le public, comme le prescrit l'article 6, alors que toutes les options étaient encore ouvertes, dans la perspective de la décision de fixer au 31 décembre 2033 la date de fin d'exploitation de la centrale nucléaire de Borssele, la Partie concernée a failli aux obligations prescrites par le paragraphe 4 de l'article 6 de la Convention, considéré en liaison avec le paragraphe 10 du même article, en ce qui concerne la modification du permis du 18 mars 2013.

B. Recommandations

89. En application du paragraphe 36 b) de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties, et compte tenu du fait que la Partie concernée se soumet au jugement du Comité selon le paragraphe 37 b) de l'annexe à la décision I/7, le Comité recommande à la Partie concernée de prendre les dispositions législatives, réglementaires et administratives qu'il juge nécessaires pour faire en sorte d'appliquer les dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 de la Convention dès lors que les autorités publiques réexaminent ou actualisent la durée d'une activité en lien avec l'énergie nucléaire tombant sous le coup de ce même article.
