



Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties à la Convention sur
l'évaluation de l'impact sur l'environnement
dans un contexte transfrontière

Réunion des Parties à la Convention sur
l'évaluation de l'impact sur l'environnement
dans un contexte transfrontière agissant
comme réunion des Parties au Protocole relatif
à l'évaluation stratégique environnementale

Comité d'application**Cinquante-septième session**

Genève, 29 août-1^{er} septembre 2023

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

Initiatives du Comité**Conclusions et recommandations sur le respect
par la Belgique des obligations que lui impose
la Convention en ce qui concerne la prolongation
de la durée de vie de la tranche 1 de la centrale
nucléaire de Tihange****Document établi par le Comité d'application***Résumé*

Dans le présent document, le Comité d'application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) et de son Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale fait part des conclusions et recommandations issues de son initiative sur le respect par la Belgique des obligations que lui impose la Convention en ce qui concerne la prolongation de la durée de vie de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange. Il a établi la version définitive desdites conclusions et recommandations à sa cinquante-sixième session (Genève, 2-5 mai 2023), en tenant compte des observations et déclarations reçues de la Belgique et de l'Allemagne, conformément au paragraphe 9 du texte définissant sa structure et ses fonctions^a.



En application de l'article 13 du Règlement intérieur du Comité^b, le secrétariat a publié ces conclusions et recommandations en tant que document officiel pour que le Comité puisse s'y référer et pour qu'elles soient transmises aux Parties concernées, puis à la Réunion des Parties à la Convention afin que celle-ci en prenne connaissance et en tienne compte lors de l'examen du projet de décision connexe à sa neuvième session (Genève, 12-15 décembre 2023).

^a Disponible à l'adresse <https://unece.org/sites/default/files/2023-04/Implementation%20Committee%20structure%20functions%20procedures%20rules.e%202020%20%281%29.pdf>.

^b Ibid.

I. Introduction – Procédure du Comité

1. Le 14 mars 2016, le Comité d'application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) et de son Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale a reçu une lettre des Länder allemands de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de Rhénanie-Palatinat, dans laquelle ceux-ci faisaient part de leurs préoccupations quant au respect par la Belgique des obligations que lui imposait la Convention en ce qui concerne la prolongation de la durée de vie des tranches 1 et 2 de la centrale nucléaire de Doel et de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange¹.
2. Dans la lettre, les deux Länder allemands affirmaient notamment que la Belgique n'avait pas respecté les articles 1 à 7 de la Convention en ne procédant pas à une évaluation de l'impact sur l'environnement avant de prendre la décision d'autoriser la prolongation de la durée de vie des tranches susmentionnées.
3. À sa trente-sixième session (Genève, 5-7 septembre 2016), le Comité a entamé l'examen des informations reçues, dont il a pris note, et a demandé à la Belgique et à l'Allemagne de préciser, notamment, s'il devait considérer ces informations comme une communication officielle de l'Allemagne².
4. À sa trente-septième session (Genève, 12-14 décembre 2016), le Comité a examiné les renseignements communiqués par les Gouvernements belge et allemand, respectivement les 14 et 15 novembre 2016, en réponse à sa demande du 19 septembre 2016, ainsi que les renseignements additionnels que les deux Länder allemands ont communiqués le 26 octobre 2016. Il a pris note de la confirmation par l'Allemagne que la plainte des deux Länder allemands ne devait pas être considérée comme une communication officielle de l'Allemagne. Il a décidé de demander à la Belgique des précisions supplémentaires³.
5. Après avoir reçu des renseignements de la Belgique le 18 juillet 2017, des Länder allemands de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de Rhénanie-Palatinat le 15 février 2017, ainsi que de l'ONG allemande Nature and Biodiversity Conservation Union le 11 mars, le 24 mars et le 17 août 2017, le Comité a décidé, à sa trente-neuvième session (Genève, 5-7 septembre 2017), de demander des éclaircissements à la Belgique et à l'Allemagne⁴.
6. Étant donné que la Belgique lui avait demandé, le 27 octobre 2017, d'attendre l'issue définitive des procédures judiciaires en instance devant la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour constitutionnelle de Belgique concernant les tranches 1 et 2 de la centrale nucléaire de Doel avant d'émettre des conclusions et des recommandations, et comme il s'occupait alors des préparatifs de l'élaboration des *Lignes directrices sur l'applicabilité de la Convention s'agissant de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires* (ci-après « les Lignes directrices »)⁵, que la Réunion des Parties à la Convention a par la suite approuvées à sa huitième session (Vilnius (en ligne), 8-11 décembre 2020) par sa décision VIII/6 (ECE/MP.EIA/30/Add.2–ECE/MP.EIA/SEA/13/Add.2), le Comité ne s'est plus penché sur la question avant sa cinquantième session (Genève, 4-7 mai 2021).
7. À sa cinquantième session, le Comité a constaté que, dans son arrêt du 29 juillet 2019 sur la loi belge prolongeant la durée de vie des tranches 1 et 2 de la centrale nucléaire de Doel, la Cour de justice de l'Union européenne avait conclu que, en application de la Directive de l'Union européenne concernant l'évaluation de l'impact sur l'environnement⁶, une évaluation de l'impact transfrontière sur l'environnement devait être menée avant que la durée de vie de ces tranches soit prolongée⁷. Il a décidé de demander à la Belgique de lui

¹ Lettre du 8 mars 2016, reçue par le Comité d'application le 14 mars 2016.

² ECE/MP.EIA/IC/2016/4, par. 46.

³ ECE/MP.EIA/IC/2016/6, par. 44 à 47.

⁴ ECE/MP.EIA/IC/2017/4, par. 45 à 47.

⁵ Publication des Nations Unies, ECE/MP.EIA/31.

⁶ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 26 (2012), p. 1 à 21.

⁷ Cour de justice de l'Union européenne, *Inter-Environnement Wallonie ASBL et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL c. Conseil des ministres*, affaire n° C-411/17, arrêt du 29 juillet 2019.

communiquer des renseignements supplémentaires, et notamment de lui faire savoir si des mesures avaient été prises, à la suite de la publication de l'arrêt, pour remédier à son éventuel non-respect de la Convention⁸.

8. À sa cinquante et unième session (Genève (modalités hybrides), 4-7 octobre 2021), le Comité a examiné la réponse de la Belgique datée du 26 juillet 2021. Il a noté que, comme suite à la décision rendue par la Cour constitutionnelle de Belgique le 5 mars 2020, le pays avait engagé une procédure transfrontière au titre de la Convention concernant les tranches 1 et 2 de la centrale nucléaire de Doel avec toutes les Parties ayant manifesté le souhait d'y participer. Il a donc décidé de clore l'examen de la question pour ce qui était de ces deux tranches. Il a également noté que la Belgique n'avait pris aucune mesure pour engager une procédure transfrontière concernant la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange, et a décidé de lui demander des renseignements supplémentaires⁹.

9. À sa cinquante-deuxième session (Genève (en ligne), 29-31 mars 2022), le Comité, tenant compte des informations qu'il avait reçues depuis 2016 et des critères énoncés dans les Lignes directrices, a décidé, conformément au paragraphe 6 du texte définissant sa structure et ses fonctions, de lancer une initiative concernant la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange. Il a conclu à titre préliminaire que l'activité relevait du champ d'application de la Convention et qu'il y avait une forte suspicion de non-respect par la Belgique des obligations que lui imposait la Convention dans le cadre de cette activité. Conformément au paragraphe 9 du texte définissant sa structure et ses fonctions, il a invité la Belgique et l'Allemagne à prendre part à sa cinquante-troisième session (Genève (en ligne), 10-13 mai 2022) afin de présenter des informations et des avis au sujet de la procédure transfrontière relative à l'activité. Il a établi une liste non exhaustive de questions sur lesquelles il fonderait ses débats avec les Parties concernées lors de l'audition et a invité lesdites Parties à y répondre par écrit au plus tard le 30 avril 2022¹⁰.

10. À la demande de la Belgique et de l'Allemagne, le Comité a reporté l'audition à sa cinquante-quatrième session (Genève (hybride), 4-7 octobre 2022) et a invité les deux Parties à répondre par écrit à sa liste non exhaustive de questions au plus tard le 15 août 2022. La Belgique et l'Allemagne lui ont fait parvenir leurs réponses écrites le 14 juillet et le 15 août 2022, respectivement. Le secrétariat a transmis les réponses de chaque Partie à l'autre. Le Comité a reçu les observations de chacune des deux Parties sur les réponses de l'autre le 20 septembre 2022¹¹.

11. En l'absence du membre désigné par le Luxembourg, le Comité a souhaité la bienvenue aux délégations de la Belgique et de l'Allemagne à sa cinquante-quatrième session et les a invitées à lui présenter des informations et des avis sur la question à l'examen. Il a ensuite posé des questions aux deux délégations. Il a accueilli avec satisfaction les renseignements communiqués par les Parties, qui ont principalement confirmé les informations déjà données dans leurs réponses écrites. Il a conclu qu'il n'avait pas d'autres questions à poser aux Parties concernées¹².

12. Le Comité a achevé son projet de conclusions et de recommandations à sa cinquante-cinquième session (Genève (en ligne), 31 janvier-3 février 2023)¹³. Il a transmis le projet aux Parties afin que celles-ci puissent lui faire part de leurs observations ou déclarations avant le 31 mars 2023. À sa cinquante-sixième session (Genève, 2-5 mai 2023), il a établi la version définitive de ses conclusions et recommandations en tenant compte des observations communiquées par la Belgique et l'Allemagne le 30 mars 2023. Les conclusions et recommandations seront mentionnées dans le projet de décision relative au respect des dispositions qui sera soumis à la Réunion des Parties à la Convention à sa neuvième session

⁸ ECE/MP.EIA/IC/2021/4, par. 62 à 66.

⁹ ECE/MP.EIA/IC/2021/6, par. 69 à 74.

¹⁰ ECE/MP.EIA/IC/2022/2, par. 32 à 42.

¹¹ ECE/MP.EIA/IC/2022/4, par. 10 à 13.

¹² ECE/MP.EIA/IC/2022/7, par. 32 à 35.

¹³ ECE/MP.EIA/IC/2023/2, par. 26, disponible à l'adresse https://unece.org/sites/default/files/2023-05/ece_mp_eia_ic_2023_2.f.pdf.

(Genève, 12-15 décembre 2023). Toute recommandation éventuelle sera également incluse dans le projet de décision lui-même.

II. Résumé des faits, des renseignements et des enjeux

13. Dans la présente section, le Comité d'application résume les principaux faits, renseignements et enjeux jugés pertinents aux fins de l'examen du respect des dispositions de la Convention, tels que présentés par la Belgique et l'Allemagne dans leur correspondance avec le Comité et pendant l'audition du 5 octobre 2022, ainsi que les informations communiquées par les Länder allemands de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de Rhénanie-Palatinat, et par l'ONG allemande Nature and Biodiversity Conservation Union.

A. Nature de l'activité

14. La centrale nucléaire de Tihange se trouve dans la Province de Liège (Région wallonne, Belgique), près du village de Tihange, le long de la Meuse. Elle est située à 60 kilomètres de la frontière avec la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, à 80 kilomètres de la frontière avec la Rhénanie-Palatinat et à 39 kilomètres de la frontière avec les Pays-Bas. Elle est exploitée par l'entreprise belge Electrabel. Elle se compose de trois réacteurs à eau pressurisée d'une puissance totale d'environ 3 000 mégawatts électriques (MWe), et représente environ 25 % de la production totale d'électricité en Belgique. L'exploitation commerciale de la tranche 1 a commencé en 1975, celle de la tranche 2 en 1983 et celle de la tranche 3 en 1985.

15. La licence d'exploitation de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange, délivrée le 5 septembre 1974, n'avait initialement pas de date d'expiration. Le 31 janvier 2003, le Parlement belge a adopté une loi codifiant la politique nationale de la Belgique tendant à l'abandon progressif de l'énergie nucléaire pour la production industrielle d'électricité et limitant la période d'exploitation des centrales existantes à quarante ans¹⁴. Cette loi prévoyait que l'exploitation de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange prenne fin en décembre 2015.

16. Une loi du 18 décembre 2013 a apporté plusieurs modifications à la loi du 31 janvier 2003¹⁵. Un nouveau calendrier d'abandon progressif de l'énergie nucléaire a été établi. La nouvelle loi a prolongé de quarante à cinquante ans la durée de vie de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange, dont l'arrêt est désormais prévu pour le 1^{er} décembre 2025. Cette loi est toujours en vigueur au moment de l'établissement du présent document.

17. En janvier 2015, à l'invitation du Gouvernement belge et de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a mené une mission d'examen par les pairs des questions de sûreté relatives à l'exploitation à long terme de l'unité 1 de la centrale nucléaire de Tihange, puis a formulé des recommandations¹⁶.

18. Le 27 septembre 2015, conformément à la loi du 18 décembre 2013, la licence d'exploitation de la centrale nucléaire a été modifiée par un arrêté royal¹⁷ sur la base d'une décision de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire prévoyant, conformément aux recommandations de l'AIEA, que la mise en œuvre du plan d'action élaboré par l'exploitant en 2012 était une condition préalable à la poursuite de l'exploitation de la centrale.

¹⁴ Loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité.

¹⁵ Loi du 18 décembre 2013 modifiant la loi du 31 janvier 2003 sur la sortie progressive de l'énergie nucléaire à des fins de production industrielle d'électricité.

¹⁶ Agence internationale de l'énergie atomique, rapport disponible à l'adresse https://fanc.fgov.be/nl/system/files/salto-rapport_tihange_1.pdf.

¹⁷ Arrêté royal n° ANPP-0011846, 27 septembre 2015.

B. Renseignements et enjeux

19. Dans les renseignements qu'ils ont communiqués, les deux Länder allemands ont affirmé que la Belgique n'avait pas mené d'évaluation de l'impact transfrontière sur l'environnement, évaluation prévue par la Convention, dans le cadre de la prise de décisions relatives à la prolongation prévue de la durée de vie de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange. Selon eux, la Belgique n'avait pas respecté les articles 1 à 7 de la Convention. De la même manière, l'Allemagne a déclaré que la prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire relevait du champ d'application de la Convention et devait donc être notifiée à toutes les Parties potentiellement touchées. Elle estimait que la prolongation de la durée de vie de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange était susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important et se considérait comme une Partie potentiellement touchée. Elle a précisé que, selon sa législation relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement, c'est aux Länder qu'il appartenait de demander une notification à la Partie d'origine.

20. L'Allemagne a souligné que, en cas de prolongation de l'exploitation d'une centrale nucléaire, des risques importants pouvaient émaner non seulement de la centrale elle-même, par exemple du fait du vieillissement de composants techniques, des possibilités limitées de modernisation ou de l'évolution des connaissances scientifiques et technologiques, mais aussi de la zone alentour, en raison de potentiels effets environnementaux et climatiques. Depuis que l'exploitation de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange a commencé en 1975, le paysage et l'environnement dans lesquels est intégrée la centrale ont changé, tout comme les facteurs connexes (eau, air, déchets, biodiversité et sols), mais aussi le climat et l'habitat. Selon l'Allemagne, les restrictions techniques et économiques à une rénovation destinée à renforcer la sécurité de la tranche 1 prouvaient que le vieillissement d'une centrale allait de pair avec un accroissement des risques de dysfonctionnements et d'accidents.

21. La Belgique a affirmé qu'aucune décision prise par les autorités belges ne relevait du champ d'application de la Convention. Elle a déclaré que les licences d'exploitation de ses réacteurs nucléaires n'avaient pas de date d'expiration, étaient toujours valables et ne limitaient pas la durée de vie des réacteurs. Elle a ajouté que les lois de 2013 et de 2015 avaient seulement modifié la date de fin de la production électrique dans certaines centrales nucléaires du pays, sans influencer d'une quelconque manière sur la durée de vie des réacteurs nucléaires. Selon la Belgique, les lois en question n'avaient en aucun cas valeur de licence ou d'autorisation d'exploitation d'une tranche d'une centrale nucléaire ou de production d'électricité.

22. La Belgique a renvoyé à la décision de la Cour constitutionnelle de Belgique selon laquelle la loi de 2003 et ses modifications ultérieures étaient le résultat d'un choix de politique économique et énergétique du Gouvernement belge, et non d'une quelconque obligation juridique internationale¹⁸.

23. La Belgique a affirmé que les améliorations et modifications techniques apportées au cours des dernières années et celles qui le seraient dans un avenir proche n'étaient pas liées à une supposée prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires. Ces améliorations et modifications n'étaient en outre pas considérées comme des « modifications majeures » par les autorités compétentes.

24. La Belgique a fait observer que les tranches 1 et 2 de la centrale nucléaire de Doel, pour lesquelles une évaluation de l'impact transfrontière sur l'environnement était en cours comme suite à un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, étaient situées à proximité de la frontière avec les Pays-Bas (3 km), tandis que la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange se trouvait à une distance beaucoup plus grande de la frontière la plus proche (39 km de la frontière avec les Pays-Bas), et qu'un rapport de vérification préliminaire de 2015 avait confirmé que les travaux de modernisation de cette tranche n'avaient pas d'effets transfrontières importants. De surcroît, la zone de planification d'urgence nucléaire de la tranche 1 de la centrale de Tihange ne s'étendrait pas sur un territoire étranger,

¹⁸ Cour constitutionnelle de Belgique, *Inter-Environnement Wallonie ASBL et Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL c. Conseil des ministres*, arrêt n° 82/2017 du 22 juin 2017.

contrairement à celle des tranches 1 et 2 de la centrale de Doel. En conclusion, si les effets transfrontières des opérations de routine et d'éventuels accidents étaient déjà limités dans le cas des tranches 1 et 2 de la centrale de Doel, qui se trouvait à 3 kilomètres de la frontière la plus proche, ce constat était plus valable encore pour la tranche 1 de la centrale de Tihange, située à 39 kilomètres de la frontière la plus proche, étant donné que les conditions de sécurité étaient équivalentes et que la distance par rapport à la frontière la plus proche était sensiblement plus grande. Selon la Belgique, l'exploitation de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange n'était donc pas susceptible d'avoir des effets transfrontières préjudiciables importants.

25. La Belgique a fait référence à la décision prise par le Comité d'application, à sa cinquante et unième session, de s'abstenir exceptionnellement et provisoirement¹⁹ d'appliquer l'article 5 de son règlement intérieur, qui concernait les conflits d'intérêts, et a prié le Comité de respecter son règlement intérieur tel qu'adopté par la Réunion des Parties. Elle a déclaré qu'il n'appartenait pas au Comité de décider de s'affranchir des dispositions de cet article²⁰.

26. Enfin, la Belgique a estimé que les Lignes directrices ne pouvaient être appliquées rétroactivement à l'examen du respect des obligations que lui imposait la Convention lorsqu'il s'agissait d'affaires dont le Comité s'était saisi avant leur adoption par la Réunion des Parties en 2020.

III. Examen et évaluation

A. Observations d'ordre général

27. Le Comité a recueilli des informations lui permettant de retracer de manière suffisamment précise les principaux faits et événements et d'évaluer l'application de la Convention. Il s'est aussi référé aux clarifications qu'il avait demandées à la Belgique depuis 2016, avant de lancer son initiative, sur l'application par le pays de la Convention à la prolongation de la durée de vie de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange.

28. Pour déterminer s'il convenait ou non d'engager une initiative en application du paragraphe 6 du texte définissant sa structure et ses fonctions, le Comité a tenu compte, notamment, des critères ci-après, tirés de l'article 15 de son règlement intérieur :

- a) La source d'information, à savoir les Länder allemands de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et de Rhénanie-Palatinat, était connue et n'était pas anonyme ;
- b) L'information se rapportait à une activité visée à l'appendice I de la Convention (« centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires ») ;
- c) L'information amenait à douter sérieusement que les dispositions de la Convention aient été respectées en ce qui concerne l'activité proposée (prolongation de la durée de vie de réacteurs nucléaires) ;
- d) L'information se rapportait à la mise en œuvre des dispositions de la Convention ;
- e) Le Comité disposait du temps et des ressources nécessaires à cet effet.

29. Après avoir examiné, à la lumière de la Convention, les informations recueillies depuis 2016 auprès de la Belgique et de l'Allemagne, et tenant compte des Lignes directrices, le Comité a conclu qu'il disposait d'éléments suffisants pour délibérer sur le respect par la Belgique des obligations que lui imposait la Convention en ce qui concerne la prolongation de la durée de vie de la tranche en question. Bien que tous les renseignements ne lui aient pas

¹⁹ ECE/MP.EIA/IC/2021/6, par. 56 à 58, disponible à l'adresse https://unece.org/sites/default/files/2022-01/ece_mp.eia_ic_2021_6_f.pdf.

²⁰ Lettre de la Belgique au Comité, 14 juillet 2022, p. 1.

été soumis en anglais et que certains n'étaient accessibles que via des liens hypertextes²¹, le Comité a pris acte de la disposition de la Partie d'origine à lui fournir autant d'informations que nécessaire pour lui permettre de mener à bien ses délibérations.

30. Le Comité a également fait observer que, lorsqu'il examinait, en vertu du paragraphe 6 du texte définissant sa structure et ses fonctions, un cas de possible non-respect par une Partie des obligations que lui imposait la Convention, il n'était pas lié par les décisions des tribunaux nationaux ou d'autres organes nationaux ou internationaux, car il ne s'agissait pas, au regard des articles 31 et 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, de sources de droit applicables à prendre en compte pour interpréter les obligations découlant de la Convention.

31. Le Comité a réaffirmé sa décision, exprimée dans le rapport sur sa cinquante et unième session (voir le paragraphe 25 ci-dessus), de s'abstenir exceptionnellement et provisoirement d'appliquer l'article 5 de son règlement intérieur, qui concernait les conflits d'intérêts, précisant qu'il faisait référence au paragraphe 2 de cet article.

B. Fondement juridique

32. La Belgique a déposé son instrument de ratification de la Convention le 2 juillet 1999, et la Convention est entrée en vigueur quatre-vingt-dix jours plus tard, le 30 septembre 1999.

33. La Convention s'applique aux « centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs (à l'exception des installations de recherche pour la production et la conversion de matières fissiles et de matières fertiles, dont la puissance maximale n'excède pas 1 kilowatt de charge thermique continue) » (appendice I, point 2 b)).

34. Dans le cadre de son initiative, le Comité a examiné les dispositions pertinentes des articles 2 (par. 3) et 3 (par. 1) de la Convention et leur application en tenant compte des *Lignes directrices sur l'applicabilité de la Convention s'agissant de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires*.

C. Principales questions

1. Application de la Convention

35. L'activité concerne la prolongation de la durée de vie de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange, y compris la modification de la licence d'exploitation en 2015 et les préparatifs de l'exploitation à long terme de cette tranche.

1.1 Application des Lignes directrices

36. Le Comité a pris note de l'avis de la Belgique selon lequel les Lignes directrices n'étaient pas applicables à la modification de la licence étant donné qu'elles n'avaient été approuvées par la Réunion des Parties qu'en 2020 et n'avaient pas d'effet rétroactif. Toutefois, il a souligné que les Lignes directrices ne faisaient qu'interpréter la Convention pour faciliter son application pratique. Elles n'imposaient pas de nouvelles obligations aux Parties et n'élargissaient pas l'application des articles de la Convention. Comme la Réunion des Parties l'a recommandé à sa huitième session, le Comité prend en considération les Lignes directrices en s'acquittant de ses fonctions²². Il le fait en vue d'assurer une interprétation cohérente de la Convention à tous les cas de prolongation de la durée de vie, que ceux-ci soient nouveaux ou en cours. Par conséquent, il tient également compte des Lignes directrices pour les cas qu'il avait déjà commencé à examiner avant leur adoption.

²¹ Art. 11 (par. 7) du Règlement intérieur du Comité : « L'information doit consister dans des documents originaux et leur traduction en anglais. Le Comité peut décider de ne pas tenir compte de la documentation à laquelle les Parties renvoient par lien hypertexte. ».

²² Décision VIII/6, par. 5.

37. Le Comité a souligné que la Belgique n'avait pas de motif raisonnable de croire que la Convention n'était pas applicable à la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires. Dans ses conclusions et recommandations de 2014 concernant l'Ukraine, il avait déjà conclu que la prolongation de la durée de vie des réacteurs 1 et 2 de la centrale nucléaire de Rivne après l'expiration de la licence initiale devait être considérée comme une activité proposée au sens de l'alinéa v) de l'article premier et était donc soumise aux dispositions de la Convention²³. Cette conclusion précédait la publication de l'arrêté royal n° ANPP-0011846 du 27 septembre 2015. En outre, à sa septième session (Minsk, 13-16 juin 2017), la Réunion des Parties à la Convention avait créé un groupe de travail spécialement chargé de réfléchir à cette question et de fournir des orientations²⁴.

38. L'activité correspondait à la situation où la licence n'avait initialement pas de date d'expiration, mais où la durée d'exploitation avait été restreinte par la loi, puisqu'en 2003, le Parlement belge avait adopté une loi codifiant la politique nationale de la Belgique tendant à l'abandon progressif de l'énergie nucléaire pour la production industrielle d'électricité et limitant la période d'exploitation des centrales existantes à quarante ans. Cette loi prévoyait que l'exploitation de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange prenne fin en décembre 2015. Le Comité a noté que, sans la prolongation de la période d'exploitation de ladite tranche par le Parlement belge, la production d'électricité par cette unité aurait dû être suspendue et n'aurait pas pu se poursuivre.

39. L'exploitation de la tranche 1 avait par la suite été prolongée jusqu'au 1^{er} décembre 2025 par la loi du 18 décembre 2013. Conformément à cette loi, la licence d'exploitation de la centrale nucléaire avait été modifiée en 2015 par un arrêté royal. Le Comité a donc considéré que l'activité correspondait à l'une des situations décrites dans les Lignes directrices, à savoir celle où la centrale nucléaire était exploitée sur la base d'une licence illimitée dans le temps, mais où la durée d'exploitation était restreinte par la loi²⁵.

40. La licence avait aussi été modifiée comme suite aux recommandations issues de missions internationales, qui avaient été appliquées dans le cadre d'un plan d'action élaboré par l'exploitant²⁶. Conformément aux recommandations issues de la mission de l'AIEA, il avait été fait de la mise en œuvre de ce plan d'action une condition préalable à la poursuite de l'exploitation de la centrale dans le cadre de la licence modifiée (voir le paragraphe 18 ci-dessus)²⁷.

41. À la lumière de ce qui précède, le Comité a conclu que les Lignes directrices s'appliquaient à la prolongation de la durée de vie de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange, car l'activité correspondait à des situations décrites à la section C du chapitre II desdites Lignes directrices, à savoir la situation 2, décrite au paragraphe 27 (« la centrale nucléaire dispose d'une licence illimitée dans le temps, mais la durée de vie nominale des structures, systèmes et composants critiques pour la sûreté a été atteinte ») et la situation 5, décrite au paragraphe 33 (« la centrale nucléaire est exploitée sur la base d'une licence illimitée dans le temps, mais la durée d'exploitation est restreinte par la loi »).

1.2 Modification majeure d'une activité (art. 1^{er}, al. v), et appendice I, point 2 b), de la Convention)

42. Le Comité a rappelé son avis, précédemment exprimé, selon lequel la poursuite de l'exploitation d'un réacteur nucléaire au-delà de la durée de vie initialement autorisée relevait du point 2 b) de l'appendice I²⁸. Il a également rappelé la conclusion des Lignes directrices, approuvées par la Réunion des Parties, d'après laquelle « [l]es prolongations de la durée de

²³ Voir ECE/MP.EIA/IC/2014/2, annexe, par. 59.

²⁴ Voir ECE/MP.EIA/23/Add.1–ECE/MP.EIA/SEA/7/Add.1, décision VII/3–III/3, annexe, point I.9 ; ECE/MP.EIA/27/Add.1–ECE/MP.EIA/SEA/11/Add.1, décision IS/2, par. 4 à 9.

²⁵ *Lignes directrices sur l'applicabilité de la Convention*, situation 5, par. 33.

²⁶ Voir le document intitulé « Rapport de synthèse Long Term Operation – Centrale nucléaire de Tihange 1 », 15 décembre 2020, disponible à l'adresse <https://afcn.fgov.be/fr/dossiers/centrales-nucleaires-en-belgique/exploitation-long-terme-lto-des-centrales-nucleaires>.

²⁷ Arrêté royal n° ANPP-0011846, 27 septembre 2015.

²⁸ ECE/MP.EIA/IC/2014/2, annexe, par. 37.

vie [étaient] [...] à considérer comme relevant du champ d'application de la Convention, même si elles [n'étaient] pas explicitement mentionnées dans la liste des activités²⁹ ».

43. Le Comité a pris note de l'avis de la Belgique selon lequel les améliorations et modifications techniques apportées au cours des dernières années et celles qui le seraient dans un avenir proche n'étaient pas liées à une supposée prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires, et ces améliorations et modifications n'étaient en outre pas considérées comme des « modifications majeures » par les autorités compétentes.

44. Tout en convenant que la Convention accordait aux Parties une certaine latitude quant à son application, le Comité a souligné que cette latitude était limitée par l'obligation de respecter la Convention et son interprétation³⁰. L'approbation des Lignes directrices par la Réunion des Parties pouvait être considérée comme une « pratique ultérieurement suivie » par les Parties concernant l'interprétation de la Convention, au sens de l'article 31 (par. 3 b)) de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

45. Le Comité a examiné minutieusement, en particulier, la description détaillée des travaux réalisés par l'exploitant conformément à son plan d'action de 2012 (voir le paragraphe 40 ci-dessus). Il a noté que ledit plan d'action n'avait pas prévu de modifications majeures de la construction ou de la capacité de la centrale nucléaire, mais avait exigé de l'exploitant qu'il procède à une remise à neuf complète de toutes les parties électriques et mécaniques de la tranche 1, y compris le remplacement et la modernisation d'un très grand nombre d'éléments mécaniques et électriques, afin d'améliorer la conception du réacteur et de remédier au vieillissement physique et à l'obsolescence de ses structures et composants.

46. Dans ce contexte, le Comité a estimé que, si les travaux menés pour remédier au vieillissement d'une tranche ne devaient pas nécessairement être considérés comme des modifications majeures, ils pouvaient avoir leur importance lorsqu'ils visaient à justifier une prolongation de la durée de vie de cette tranche. Le Comité a à nouveau fait observer que, selon l'autorisation de modification délivrée par l'Agence fédérale de contrôle nucléaire le 2 septembre 2015, ces travaux de grande envergure étaient une condition préalable à la poursuite de l'exploitation de la tranche 1 dans de bonnes conditions de sécurité, conformément aux recommandations formulées par l'AIEA dans le rapport de sa mission d'examen par les pairs des questions de sûreté relatives à l'exploitation à long terme de la tranche (voir les paragraphes 17 et 18 ci-dessus).

47. Le Comité a pris en considération l'interprétation des Lignes directrices selon laquelle même des travaux ou des modifications des conditions d'exploitation de faible ampleur pouvaient constituer une modification majeure³¹.

48. Le Comité avait déjà exprimé son avis selon lequel l'autorité compétente devait prendre en compte tous les travaux et toutes les modifications des conditions d'exploitation lorsqu'elle décidait de l'applicabilité de la Convention, sans se limiter aux travaux et modifications qui altéraient la conception de l'installation, les technologies, les procédés ou le fonctionnement normal³². En outre, il a précisé que ce que l'on entendait par « travaux » ne se limitait pas à la construction de nouveaux bâtiments. Par conséquent, les activités visant à moderniser, à modifier et à remplacer les structures, systèmes et composants de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange étaient considérées comme des travaux. Le Comité a conclu que ces divers changements, y compris les travaux menés au sein de la centrale nucléaire et les modifications des conditions d'exploitation, constituaient une modification majeure.

²⁹ ECE/MP.EIA/31, par. 37.

³⁰ Voir aussi ECE/MP.EIA/IC/2020/4, annexe I, par. 11 : « [...] si la Convention accordait aux Parties une certaine souplesse quant à l'application des procédures dans divers contextes nationaux, cette souplesse était limitée par le devoir de chaque Partie de respecter la Convention et de la mettre en œuvre efficacement et conformément à son objectif ».

³¹ *Lignes directrices sur l'applicabilité de la Convention*, par. 47.

³² ECE/MP.EIA/IC/2022/2, par. 25.

49. À la lumière de ce qui précède, et sur la base des informations dont il disposait, le Comité a conclu que l'activité constituait une modification majeure d'une activité visée à l'appendice I de la Convention, et relevait donc de la Convention.

1.3 Probabilité d'impact transfrontière préjudiciable important

50. Le Comité a pris note de l'avis de la Belgique selon lequel l'exploitation à long terme de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange n'avait aucune incidence sur les impacts transfrontières préjudiciables importants qui étaient susceptibles de se produire. Il a rappelé son avis, précédemment exprimé, d'après lequel, lorsqu'on évaluait la probabilité d'impacts transfrontières préjudiciables importants au stade de la vérification préliminaire³³, tous les impacts étaient pertinents et pas seulement les impacts supplémentaires par rapport à ceux découlant de l'exploitation de la centrale avant la prolongation de sa durée de vie³⁴. Pour se forger une opinion, il avait pris en compte les Lignes directrices, qui indiquaient que, en général, la prolongation de l'exploitation d'une centrale nucléaire avait des impacts similaires à ceux pris en compte lors de la mise en service d'une centrale neuve³⁵.

51. Le Comité a rappelé son avis, précédemment exprimé, selon lequel il convenait de prendre en compte les impacts que pouvait occasionner l'activité tant au cours de son fonctionnement normal qu'à la suite d'un accident³⁶. Il a également estimé que, conformément aux Lignes directrices, il fallait répertorier aussi bien les impacts résultant des conditions de fonctionnement, y compris le fonctionnement normal et les incidents de fonctionnement prévus, que les impacts résultant d'accidents, y compris les accidents de dimensionnement et les accidents avec conditions additionnelles de dimensionnement, ainsi que les accidents hors dimensionnement³⁷.

52. Le Comité a estimé que, au vu de l'ampleur des travaux de modernisation effectués et à effectuer en application du plan d'action pour permettre l'exploitation de la tranche 1 jusqu'en 2025, l'activité devait être considérée, sur les plans des risques et de l'importance de l'impact préjudiciable sur l'environnement, comme comparable à la première mise en service d'une nouvelle tranche de la centrale.

53. Le Comité a en outre rappelé son avis, précédemment exprimé, selon lequel, si un accident se produisait dans une centrale nucléaire, en particulier un accident hors dimensionnement, la probabilité d'impacts transfrontières préjudiciables importants pouvait être très élevée³⁸. Compte tenu des enseignements tirés des accidents très rares, mais graves, qui s'étaient produits dans des centrales nucléaires par le passé, il a estimé que des distances de 39 kilomètres et de 60 kilomètres entre l'activité et les frontières néerlandaise et allemande, respectivement, n'étaient pas suffisantes pour exclure la possibilité que l'activité ait des impacts transfrontières préjudiciables importants sur l'environnement aux Pays-Bas et en Allemagne.

54. À la lumière de ce qui précède, le Comité a conclu que, lorsqu'elle avait pris sa décision préliminaire, c'est-à-dire lorsqu'elle avait évalué l'applicabilité de la Convention à l'activité proposée, la Belgique n'avait pas répertorié tous les impacts transfrontières préjudiciables importants que cette activité était susceptible d'avoir.

2. Obligation de mener une évaluation de l'impact sur l'environnement (art. 2 (par. 3))

55. Le Comité a fait observer que, comme l'exploitation de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange avait commencé en 1974, c'est-à-dire avant l'existence de la

³³ Le Comité utilise le terme « vérification préliminaire » comme expliqué dans les *Recommandations sur les bonnes pratiques relatives à l'application de la Convention aux activités liées à l'énergie nucléaire* (publication des Nations Unies, ECE/MP.EIA/24), par. 9 : « L'objectif de la vérification préliminaire au titre de la Convention est de déterminer si une activité proposée ou une modification majeure d'une activité visée à l'appendice I de la Convention est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important. ».

³⁴ ECE/MP.EIA/IC/2022/2, par. 27.

³⁵ *Lignes directrices sur l'applicabilité de la Convention*, par. 58.

³⁶ ECE/MP.EIA/IC/2016/2, par. 62 ; ECE/MP.EIA/2019/14, par. 94.

³⁷ *Lignes directrices sur l'applicabilité de la Convention*, par. 58.

³⁸ ECE/MP.EIA/IC/2016/2, par. 62 ; ECE/MP.EIA/2019/14, par. 94.

Convention, la Convention ne s'appliquait pas à la licence initiale. Sur la base des informations dont il disposait, il a constaté qu'aucune procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement n'avait été entreprise ni avant la délivrance de la licence initiale ni avant l'octroi de la licence permettant la prolongation de la durée de vie de la tranche.

56. Compte tenu de ce qui précède, le Comité a estimé que la Belgique n'avait pas respecté l'obligation qui lui incombait, au titre de l'article 2 (par. 3) de la Convention, de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement avant de prendre la décision d'autoriser la prolongation de la durée de vie de la tranche.

3. Obligation de notifier l'activité aux Parties potentiellement touchées (art. 3 (par. 1))

57. Ayant établi que la prolongation de la durée de vie de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange relevait du champ d'application de la Convention, le Comité a estimé que la Belgique était tenue, conformément à l'article 3 (par. 1) de la Convention, de notifier cette activité aux Parties potentiellement touchées.

IV. Conclusions

58. Compte tenu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions ci-après en vue de les porter à l'attention de la Réunion des Parties pour adoption officielle, conformément au paragraphe 13 de l'appendice de la décision III/2 (ECE/MP.EIA/6, annexe II).

1. Application de la Convention

59. Le Comité conclut que la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures prévues par le plan d'action de 2012, dont l'exécution était une condition préalable à l'exploitation à long terme de la tranche dans le cadre de la licence octroyée en 2015, constitue une modification majeure d'une activité visée à l'appendice I de la Convention.

60. Ayant utilisé les Lignes directrices pour évaluer l'applicabilité de la Convention, le Comité estime que l'activité constitue une prolongation de la durée de vie, qui relève de situations décrites à la section C du chapitre II desdites Lignes directrices (voir le paragraphe 41 ci-dessus).

61. Le Comité estime que la Belgique, en limitant le champ d'application de la vérification préliminaire aux impacts supplémentaires découlant des modifications entreprises pour préparer les installations à une exploitation à long terme, n'avait pas répertorié tous les impacts transfrontières préjudiciables importants que l'activité était susceptible d'avoir. De ce fait, le pays n'avait pas évalué tous les impacts transfrontières préjudiciables importants que pouvait occasionner l'activité, tant au cours de son fonctionnement normal qu'à la suite d'un accident, dans le cadre de la poursuite de l'exploitation de la tranche au-delà de 2015.

2. Évaluation de l'impact sur l'environnement (art. 2 (par. 3))

62. Le Comité estime que la Belgique n'a pas respecté l'article 2 (par. 3) de la Convention lorsqu'elle a préparé l'exploitation à long terme de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange et renouvelé la licence d'exploitation de cette tranche en 2015 sans entreprendre au préalable une évaluation de l'impact transfrontière sur l'environnement telle que prévue par la Convention.

3. Notification de l'activité aux Parties potentiellement touchées (art. 3 (par. 1))

63. Le Comité conclut que la Belgique n'a pas respecté l'article 3 (par. 1) de la Convention en ne notifiant pas à l'Allemagne, Partie potentiellement touchée, la prolongation de la durée de vie de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange en 2015.

V. Recommandations

64. Le Comité recommande à la Réunion des Parties :

a) D'approuver ses conclusions selon lesquelles, d'après les informations dont il dispose, la Belgique n'a pas respecté les articles 2 (par. 3) et 3 (par. 1) de la Convention en prolongeant la durée de vie de la tranche 1 de la centrale nucléaire de Tihange et en la préparant en vue de son exploitation à long terme sans appliquer la Convention ;

b) De se féliciter que la Belgique se soit engagée à notifier aux Parties potentiellement touchées toute prolongation future de la durée de vie d'une autre tranche de la centrale nucléaire de Tihange, conformément à l'article 3 (par. 1) de la Convention ;

c) De demander à la Belgique d'appliquer pleinement la Convention dans le contexte de toute future prise de décisions relatives à la centrale nucléaire de Tihange, en veillant notamment à ce que :

i) Tous les impacts susceptibles de résulter des conditions de fonctionnement et d'accidents soient dûment pris en compte dans le cadre de l'évaluation de l'impact sur l'environnement ;

ii) Les activités menées pour préparer l'exploitation à long terme avant la dernière modification de la licence soient prises en compte pour déterminer si la prolongation de la durée de vie constitue une modification majeure ;

iii) Toutes les Parties susceptibles selon elle d'être touchées, y compris l'Allemagne, reçoivent une notification conformément à l'article 3 (par. 1) de la Convention ;

d) De conseiller à la Belgique de suivre les Recommandations sur les bonnes pratiques de la Réunion des Parties, selon lesquelles, compte tenu des vives préoccupations du public et des intérêts nationaux en jeu lorsqu'il s'agit d'activités liées à l'énergie nucléaire, on peut éviter des malentendus ultérieurs et d'éventuels différends en adressant des notifications à un grand nombre de destinataires, c'est-à-dire au-delà des États parties voisins³⁹.

³⁹ Voir le paragraphe 28 des *Recommandations sur les bonnes pratiques relatives à l'application de la Convention aux activités liées à l'énergie nucléaire* (ECE/MP.EIA/2017/10), que la Réunion des Parties a approuvées à sa septième session (Minsk, 13-16 juin 2017) par sa décision VII/6.