

JURISPRUDENCE ET DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

JURISPRUDENCE

Allemagne

Jugements portant sur le projet de dépôt Konrad et les installations de stockage intermédiaire sur site de combustible nucléaire usé (2006)

1. Dans des jugements du 8 mars 2006, la Cour administrative supérieure du *Land* de Basse-Saxe (*Oberverwaltungsgericht*) a rejeté les actions en justice de plusieurs municipalités et de deux agriculteurs contre la décision d'aménagement du territoire du 22 mai 2002 relative à la construction et à l'exploitation d'une ancienne mine de fer *Konrad* comme dépôt de déchets radioactifs faiblement ou moyennement radioactifs et contre l'autorisation l'accompagnant en vertu de la Loi sur l'eau [*OVG Lünebur U.*, 8 mars 2006, 7 KS 128/02, 145/02, 146/02, 154/02]. Les actions des municipalités ont été rejetées comme étant irrecevables, alors que les actions des agriculteurs ont été rejetées au motif qu'elles n'étaient pas fondées.

La Cour a conclu que la décision d'aménagement du territoire n'enfreint pas les droits des municipalités. Le projet n'empiète pas non plus sur les compétences des municipalités en matière d'aménagement du territoire, ni sur leurs droits en tant qu'exploitants des installations municipales, ni en tant que propriétaires. Cette observation s'applique également aux actions engagées par les agriculteurs.

La procédure administrative a été conduite de manière appropriée. Il n'est pas certain que les doutes exprimés par les plaignants sur la nécessité de poursuivre le projet pourront être examinés de manière satisfaisante par le biais d'une action en justice. La justification du projet résulte clairement du fait qu'il existe déjà une large quantité de déchets radioactifs et que cette quantité va augmenter dans le futur. Il existe, enfin, une obligation juridique pour l'État fédéral d'ériger et d'exploiter une installation de stockage définitif des déchets radioactifs. Le besoin d'un tel dépôt ne peut être contesté en soulignant qu'il existe déjà des installations de stockage des déchets sur site ou qu'il serait préférable de n'avoir en Allemagne qu'un unique dépôt de déchets radioactifs ou en avançant que les sites alternatifs n'ont pas suffisamment été considérés. L'autorité en charge de l'aménagement du territoire a conclu que le site est adapté, et en conformité avec l'état actuel des connaissances scientifiques et technologiques, toutes les mesures nécessaires pour prévenir les dommages et les risques de dommages ont été prises. La Cour est uniquement habilitée à évaluer si la décision de l'autorité est basée sur des faits et des données pertinents et si l'évaluation de la sûreté suit une approche raisonnablement prudente. Ce que la Cour a confirmé.

La Cour a considéré que les délibérations de l'autorité compétente ont démontré que l'exposition radiologique de la population dans le voisinage du dépôt, même dans les situations les

plus défavorables resteront considérablement en dessous des limites de dose prescrites. Les mesures de prévention contre les incidents et les accidents sont adéquates. Les transports de déchets ne sont pas couverts par la décision d'aménagement du territoire mais seront réglementés par des autorisations distinctes. En ce qui concerne la protection des générations futures, la sûreté sur le long terme ne requiert pas de rapporter la preuve que le dépôt ne comportera jamais aucun risque. Les évolutions qui pourraient n'intervenir que dans plusieurs centaines de milliers d'années ne peuvent justifier aujourd'hui une action contre une décision administrative.

La Cour a aussi jugé qu'il est inexact d'affirmer que les actes de terrorisme tels que le crash intentionnel d'un avion n'ont pas été envisagés de manière suffisante par l'autorité. Il y a des doutes quant à l'application de la Loi atomique aux actes de terrorisme majeurs. De tels dangers et risques ne sont pas inhérents à l'exploitation du dépôt. Ils sont, en ce qui concerne la forme qu'ils peuvent prendre et leur amplitude, incertains et dans le meilleur des cas ne sont prévisibles que de façon très limitée. La prévention et la protection sont principalement les tâches de l'État par le biais de ses entités compétentes. Les entités étatiques doivent, de manière discrétionnaire, décider quelles mesures de protection sont appropriées et les citoyens ne peuvent exiger que certaines mesures spécifiques soient adoptées. De plus, l'autorité est arrivée à la conclusion que même le crash d'un avion sur la zone au dessus du dépôt n'entraînerait pas de conséquences catastrophiques nécessitant l'évacuation de la population en raison de l'exposition aux rayonnements.

2. La Cour administrative supérieure Bavaroise (*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof*), dans un jugement du 2 janvier 2006, a rejeté les actions contre l'autorisation pour le stockage sur le site du combustible nucléaire à Gundremmingen. L'autorisation couvre le stockage du combustible nucléaire utilisé dans des containers de type Castor V/52 qui sont placés dans une construction en béton armé. Les plaignants sont les propriétaires de maisons résidentielles dans le voisinage*. La Cour a confirmé l'avis juridique général selon lequel le stockage sur le site de combustible nucléaire utilisé nécessite une autorisation en vertu de l'article 6 (autorisation de stockage) et non en vertu de l'article 7 (autorisation pour une installation nucléaire) de la Loi atomique. La Cour a abordé en détail la question de la sûreté sur le long terme des containers de type Castor et en particulier des mesures préventives nécessaires en cas d'accident causé par des tiers. Elle est arrivée à la conclusion que l'autorité compétente en matière d'autorisation, en conformité avec l'état des connaissances scientifiques et techniques, a établi toutes les mesures nécessaires pour prévenir les dommages. Le jugement souligne que la Cour doit seulement déterminer si l'évaluation de la sûreté par l'autorité compétente est basée sur des données et une connaissance scientifique suffisante. Cela peut être confirmé pour la période envisagée et la période de stockage autorisée de 40 ans. Même en cas d'incident au cours de cette période, des mesures de protection appropriées sont mises en place.

La Cour a également envisagé la possibilité qu'un avion s'écrase sur l'installation et a conclu, en conformité avec l'autorité en charge des autorisations, que la possibilité qu'un avion s'écrase de manière accidentelle devait être écartée en raison de sa très faible probabilité et en conséquence cela fait partie de ce que l'on appelle le risque résiduel (*Restrisiko*). L'outil de mesure pour un tel risque est le bon sens (*praktische Vernunft*). Les mesures de protection requises doivent être proportionnelles ce qui signifie que les événements entrant dans la catégorie des risques résiduels n'ont pas besoin d'être couverts par l'exploitant. Bien que les mesures de protection physique nécessaires englobent les mesures contre les attaques terroristes, le crash d'un avion international par des terroristes peut être vu

* *BayVGH U.*, 2 janvier 2006, 22 A 04.40016 ; la Cour a rejeté des actions identiques concernant Gundremmingen le 9 janvier 2006 et, concernant les installations de stockage sur le site à Grafenrheinfeld et Niederaichbach, le 12 janvier 2006 ; 22 A 04.40010 – 40014, 22 A 03.40019 – 40021, 22 A 03.40048 – 40049.

sous une lumière différente. Il est vrai cependant que les exploitants d'installations avec un potentiel de risque élevé doivent prévoir des mesures de prévention et de protection qui sont en adéquation avec le risque élevé de l'installation. Toutefois, la protection contre les actes de terrorisme majeurs est normalement une tâche confiée à l'État.

En conséquence, il est justifié que l'autorité en charge des autorisations ait décidé de manière discrétionnaire que le crash intentionnel fait aussi partie du risque résiduel. Les installations de stockage nucléaire ne sont ni des cibles « molles », et ne représentent pas non plus des « symboles ». Cette qualification rend une attaque contre elles moins probable. Depuis le 11 septembre 2001 de nombreuses restrictions au trafic aérien ont été mises en place aux niveaux national et international afin de minimiser les risques de crash terroriste. Même si un avion de type Boeing 747, avec le plein s'écrasait sur une installation de stockage, les experts s'accordent à dire que l'impact n'entraînerait pas un rejet de radioactivité excédant les niveaux d'intervention prescrits pour l'évacuation. D'un autre côté, l'attaque par des terroristes avec des armes antichars contre une installation de stockage ne rentrerait pas nécessairement dans la catégorie des risques résiduels.

France

Arrêt de la Cour de cassation sur l'autorisation de traitement des combustibles nucléaires usés australiens (2006)

Par un Arrêt du 7 décembre 2005, la Cour de cassation a tranché de façon définitive le contentieux relatif au combustible usé australien d'ANSTO (*Australian Nuclear Science and Technology Organisation*), entreposé sur le site de la Hague dans l'attente de son retraitement et opposant la Cogema à *Greenpeace* (voir *Bulletin de droit nucléaire* n° 76).

L'Association *Greenpeace* réclamait qu'il soit mis fin au stockage du combustible usé importé en provenance d'un réacteur de recherche exploité par l'ANSTO et faisant l'objet d'un contrat avec la Cogema en vue de son retraitement, en faisant valoir que ce matériau constituait un déchet au sens de l'article L. 542.2 du Code de l'environnement, qui dispose que « le stockage en France de déchets radioactifs importés, même si leur traitement a été effectué sur le territoire national, est interdit au-delà des délais techniques imposés par le retraitement ». La Cogema soutenait pour sa part que le matériau en cause ne constituait pas un déchet au sens de l'article L. 541-1 du même Code, et qu'elle n'avait pas besoin de détenir une autorisation opérationnelle de traitement, compte tenu de l'autorisation administrative dont elle disposait par ailleurs pour entreposer ce combustible.

La Cour de cassation a considéré qu'un combustible nucléaire usé, entreposé dans l'attente de son retraitement et destiné uniquement à un traitement terminal, est un déchet au sens du Code de l'environnement. La Cour a également jugé que l'article L. 542-2 du Code de l'environnement n'exclut pas le combustible nucléaire usé de son champ d'application.

Enfin, la Cour a conclu que le retraitement est une opération qui s'exerce sur la matière elle-même et que l'entreposage en tant que tel, même s'il est nécessaire au refroidissement, ne peut être considéré comme une phase de retraitement. En l'absence de production d'une autorisation opérationnelle sans laquelle ce dernier ne pouvait être mis en œuvre, la Cogema qui ne justifiait pas des délais techniques imposés par le retraitement ne s'exonérait pas de l'interdiction de principe de stocker des déchets radioactifs importés.

La Cour a donc rejeté le pourvoi formé par la Cogéma.

Japon

Jugement de la Cour de district de Kanazawa ordonnant la fermeture de la centrale de Shika (2006)

Le 24 mars 2006, la Cour de district de Kanazawa a jugé que la centrale de Shika d'une puissance de 1 358 Mw, dont l'exploitation avait démarré le 15 mars 2006, était vulnérable aux tremblements de terre, et a par conséquent ordonné sa fermeture. La centrale de Shika est la 55^{ème} centrale nucléaire japonaise et la deuxième plus importante en termes de production. Cent trente-cinq résidents locaux en provenance de dix-sept préfectures ont engagé des actions en justice contre l'exploitant du réacteur en août 1999, juste après le début de la construction du réacteur. Les plaignants prétendaient que le réacteur, dont la conception est basée sur les lignes directrices en matière de conception pour la résistance aux tremblements de terre établies en septembre 1978 par la Commission de l'énergie atomique de l'époque, est vulnérable aux dommages qui pourraient être causés par un tremblement de terre de grande ampleur.

Lors du procès, l'exploitant de la centrale, *Horuriku Electric Power*, a expliqué que le réacteur était conçu pour résister à un tremblement de terre d'une amplitude de 6.5 sur l'échelle de Richter, avec un épïcêtre situé juste sous le réacteur. Il était considéré qu'il s'agissait de la plus grande ampleur qu'un tremblement de terre pourrait atteindre dans cette zone.

Le jugement a conclu que l'échelle et l'intensité du plus important tremblement de terre envisagé lors de la conception du réacteur étaient trop faibles. Il s'est référé au tremblement de terre d'une magnitude de 7.2 qui est survenu dans la Préfecture de Miyagi le 16 août 2005 et a noté ses effets sur la centrale nucléaire d'Onagawa de la *Tohoku Electric Power Company* dans la même Préfecture. Trois réacteurs dans cette zone ont été automatiquement mis à l'arrêt car les vibrations sur le site étaient supérieures à ce qui avait été pris en compte la conception du réacteur pour la résistance aux tremblements de terre. La Cour de district a décidé que l'architecture du réacteur avait sous-estimé les dommages qui pourraient être causés par un tremblement de terre. Elle a considéré qu'en cas de tremblement de terre majeur, les résidents locaux pourraient être exposés à des radiations dépassant largement les niveaux permis.

Les lignes directrices en matière de conception des centrales nucléaires pour leur résistance aux tremblements de terre se basent actuellement sur l'obligation de construire les centrales nucléaires sur un soubassement situé à l'écart des failles actives et celles-ci doivent être conçues afin de résister en toute sûreté au plus important tremblement de terre envisageable dans la zone. Ce jugement est important car il met en question le caractère adéquat des lignes directrices. La Commission de la sûreté nucléaire a entamé des travaux afin de réviser ces lignes directrices en juillet 2001 mais n'a pas encore rendu de conclusions.

Horuriku Electric Power, qui exploite la centrale, a exprimé son intention de faire appel de cette décision. L'exploitation de la centrale a repris pour le moment, en l'absence d'injonction par la Cour de fermeture immédiate de la centrale.

Le Japon étant exposé à environ 20 % des séismes les plus violents de la planète, si la Cour devait confirmer cette décision, cela remettrait en cause les fondements de la sûreté sur lesquels les réacteurs du pays sont construits et entraîner leur fermeture temporaire.

Union européenne

*Arrêt du Tribunal de première instance sur le régime allemand d'exonération fiscale des provisions constituées par les centrales nucléaires (2006)**

Le 26 janvier 2006, le Tribunal de première instance (TPI) a décidé dans l'affaire *Stadtwerke Schwäbisch Hall GmbH, Stadtwerke Tübingen GmbH, Stadtwerke Uelzen GmbH/Commission des Communautés européennes* (Affaire T-92/02) que le régime allemand d'exonération fiscale des provisions constituées par les centrales nucléaires ne constitue pas une aide d'État.

Les centrales nucléaires établies en Allemagne sont légalement tenues de constituer des provisions pour couvrir les coûts de l'élimination de leurs éléments combustibles irradiés et de leurs déchets radioactifs, d'une part, et de la mise à l'arrêt définitif de leurs installations, d'autre part. Le *Handelsgesetzbuch* (Code de commerce allemand) prévoit que ces provisions sont éligibles au passif du bilan de l'entreprise concernée, entraînant à due concurrence la réduction de l'assiette de l'impôt.

En 1999, trois régies communales allemandes de production et de distribution d'énergie électrique ont invité la Commission à examiner le régime d'exonération fiscale appliqué auxdites provisions financières. Elles ont soutenu que cette exonération fiscale constituait une aide d'État au profit des centrales nucléaires. Toutefois, au terme d'un examen sommaire, la Commission a décidé que la mesure fiscale examinée ne constituait pas une telle aide.

Les trois régies ont contesté la décision de la Commission devant le TPI. Le Tribunal a noté que l'exonération fiscale examinée constitue un avantage économique concédé au moyen de ressources d'État au profit des centrales nucléaires. Néanmoins, le Tribunal a estimé que ni le régime d'exonération fiscale des provisions, ni les modalités de mise en œuvre du système fiscal litigieux par l'administration ne comporte au profit des centrales nucléaires un avantage spécifique inhérent à la notion d'aide d'État.

En outre, les régies n'avaient pas démontré que le montant de ces provisions soit à considérer comme disproportionné au regard de l'ampleur des dépenses que les centrales nucléaires doivent assumer aux fins du financement de leur obligation de droit public d'éliminer leurs déchets radioactifs et de mettre hors service leurs installations.

Le TPI a constaté donc que l'examen du régime fiscal litigieux n'a pas révélé d'éléments d'appréciation en présence desquels la Commission aurait été tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen approfondi des aides d'État et dans ces conditions, il a rejeté le recours comme non fondé.

* Le texte de cette note de jurisprudence provient du Communiqué de presse n°06/06 publiée par l'Unité presse et information du Tribunal de première instance le 26 janvier 2006. Le texte intégral de l'arrêt est disponible sur le site Internet de la Cour : <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=FR&Submit=rechercher&numaff=T-92/02>.

Arrêt de la Cour de justice concernant sa compétence pour régler les différends relatifs à l'interprétation et à l'application des dispositions des conventions qui font partie de l'ordre juridique communautaire (2006)*

Le 30 mai 2006, la Cour de justice des Communautés européennes a décidé dans l'affaire Commission des Communautés européennes/Irlande (Affaire C-459/03), qu'en engageant une procédure contre le Royaume-Uni dans le cadre de la Convention sur le droit de la mer, l'Irlande a enfreint le droit communautaire.

L'historique de ce différend entre l'Irlande et le Royaume-Uni concernant l'exploitation de l'usine MOX (*mixed oxide fuel* – combustible d'oxide mixte) à Sellafield a été décrit dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 69 et la procédure portant sur le même sujet sous l'égide de la Convention OSPAR a fait l'objet d'un commentaire par M. William Leigh de *British Nuclear Fuel Ltd.* dans le *Bulletin de droit nucléaire* n° 72.

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer a été approuvée au nom de la Communauté européenne par une décision du Conseil de 1998¹. Selon la déclaration de compétences de la Communauté faite lors de la confirmation formelle de cette convention, celle-ci détient une compétence exclusive en ce qui concerne les dispositions de la convention relatives à la prévention de la pollution marine seulement dans la mesure où ces dispositions affectent des règles communautaires existantes. Cette convention comporte un régime de règlement des différends. De plus, le Traité CE dispose que les États membres s'engagent à ne pas saisir d'autre cour que la Cour de justice des Communautés européennes pour les différends concernant l'application ou l'interprétation du droit communautaire.

L'usine MOX, située sur le site de Sellafield sur la côte bordant la mer d'Irlande, recycle des matériaux provenant d'usines nucléaires à partir desquels est produit le combustible MOX utilisé en tant que source d'énergie dans des centrales nucléaires. L'Irlande a interpellé les autorités du Royaume-Uni au sujet de l'usine MOX, mettant plus particulièrement en cause le bien-fondé des rapports et des décisions par lesquelles la fondation de l'usine a été justifiée.

L'Irlande a engagé une procédure contre le Royaume-Uni devant le Tribunal arbitral prévu par la convention en vue du règlement du différend relatif à l'usine MOX, aux transferts internationaux de substances radioactives et à la protection du milieu marin de la mer d'Irlande. La requérante avait reproché au Royaume-Uni de ne pas avoir respecté la Convention, en ne prenant pas les mesures appropriées pour la protection du milieu marin en ce qui concerne l'exploitation de l'usine MOX.

La Commission a été informée de la procédure engagée par l'Irlande et a demandé sa suspension au motif que le différend concerné relevait de la compétence exclusive de la Cour. L'Irlande ne s'est pas conformée à cette demande et la Commission a introduit ce recours devant la CJCE.

La Cour a considéré que les dispositions de la Convention que le Royaume-Uni était accusé d'avoir violé concernent la protection et la préservation du milieu marin, domaine pour lequel la compétence externe de la Communauté n'est pas exclusive, mais en principe partagée entre elle et les

* Le texte de cette note de jurisprudence provient du Communiqué de presse n° 45/06 publié par l'Unité presse et information du Tribunal de première instance le 30 mai 2006. Le texte intégral de l'arrêt est disponible sur le site Internet de la Cour : <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=FR&Submit=rechercher&numaff=C-459/03>.

1. Décision 98/392/CE (Journal officiel L 179, p. 1).

États membres. De plus, les dispositions de la Convention invoquées par l'Irlande devant le Tribunal arbitral sont très largement réglementées par des actes communautaires. La Cour s'est référé en particulier aux directives portant sur l'obligation de procéder à une évaluation adéquate des incidences environnementales des activités liées d'une usine sur le milieu marin, sur les transferts internationaux de substances radioactives liés à l'activité de l'usine MOX et sur la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement. Enfin, la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est, que l'Irlande a invoqué devant le Tribunal arbitral, a été conclue par la Communauté.

D'après la Cour, puisque les dispositions de la convention invoquées par l'Irlande dans le cadre du différend font partie de l'ordre juridique communautaire, elle est donc compétente pour connaître des différends relatifs à leur interprétation et à leur application ainsi que pour en apprécier le respect par un État membre. Elle a conclu donc qu'en engageant une procédure dans le cadre du régime de règlement des différends prévu par la Convention sur le droit de la mer sans avoir informé et consulté au préalable les institutions communautaires compétentes, l'Irlande n'a pas respecté le devoir de coopération qui découle des traités CE et EA et a ainsi enfreint le droit communautaire.

DÉCISIONS ADMINISTRATIVES

Hongrie

Décision parlementaire relative à la construction d'un dépôt de déchets radioactifs de faible et moyenne activité et à l'extension de la durée de vie de la centrale nucléaire de Paks (2005)

Le 21 novembre 2005, le Parlement de Hongrie a approuvé la résolution approuvant en principe le travail préparatoire pour la construction d'un dépôt national de déchets radioactifs de faible et moyenne activité à Bataapati dans la région de l'Uveghuta. La résolution a aussi approuvé les projets d'extension pour 20 ans de la durée de vie de la centrale nucléaire de Paks. Les autorisations actuelles pour les quatre tranches de Paks doivent expirer entre 2012 et 2017.

Cette décision parlementaire fait suite à un référendum qui s'est déroulé en juillet 2005, où la municipalité de Bataapati a voté pour approuver la construction de ce dépôt. Les résidents ont voté à 90.7 % en faveur de la construction d'un dépôt sur le territoire municipal. Le vote a suivi une décennie d'enquêtes géologiques et d'approbations ultérieures du site par l'Inspection géologique de Hongrie.