

Protection des installations nucléaires contre les chutes d'aéronefs – Questions juridiques en matière d'autorisation et de contrôle actuellement à l'étude en Allemagne

par Ulrike Feldmann*

I. Introduction

La Loi atomique allemande (*Atomgesetz* – AtG¹) démontre que, bien avant le 11 septembre 2001, on était conscient de la possibilité de sabotages, d'actes de malveillance et d'autres ingérences illicites de la part de tiers visant des installations nucléaires, du fait qu'une autorisation relative :

- au stockage de combustibles nucléaires [article 6 de l'AtG] ;
- à la construction, à l'exploitation ou à toute autre détention d'une installation nucléaire fixe [article 7 de l'AtG] ; ou
- au traitement, à la préparation ou aux autres utilisations des combustibles nucléaires en dehors des installations soumises à autorisation [article 9 de l'AtG] ;

ne peut être accordée que si, en sus du respect des autres prescriptions en matière d'autorisation :

- toutes les précautions nécessaires, compte tenu de l'état des connaissances scientifiques et techniques, ont été prises pour prévenir les dommages susceptibles de résulter du stockage ou l'utilisation de combustibles nucléaires ou de la construction et de l'exploitation de l'installation [article 6(2)(2) ; article 7(2)(3) ; article 9(2)(3) de l'AtG] ; et si
- la protection nécessaire est assurée contre les actions perturbatrices ou autres interventions de la part de tiers [article 6(2)(4) ; article 7(2)(5) ; article 9(2)(5) de l'AtG].

Conformément au droit allemand, par « précautions nécessaires » la prévention des dommages (*Schadensvorsorge*), il faut entendre selon l'interprétation adoptée par la Cour constitutionnelle fédérale et le Tribunal administratif fédéral, la protection contre les dangers (*Gefahrenabwehr*) et la prévention des risques (*Risikovorvorsorge*).

Le titulaire de l'autorisation doit prendre toutes les mesures de protection contre les dangers (*Gefahrenabwehr*) sans se soucier des coûts. Il doit également prendre des mesures de précaution

* Ulrike Feldmann est conseiller juridique à l'Association allemande pour le cycle du combustible nucléaire *Wirtschaftsverband Kernbrennstoff-Kreislauf e.V.* Les faits évoqués et les opinions exprimées n'engagent que l'auteur.

1. La version consolidée de 2002 de cette loi est reproduite dans le Supplément au *Bulletin de droit nucléaire* n° 70.

contre les risques (*Risikovorsorge*), mais ces mesures, notamment les coûts, doivent être proportionnelles au risque qu'elles visent à éviter (principe de proportionnalité). S'il semble virtuellement impossible qu'un dommage puisse survenir, le titulaire de l'autorisation n'est pas tenu, aux termes de la Loi atomique, de prendre de quelconques mesures. Selon l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale², les incertitudes se situant au-delà du niveau du bon sens pratique, se fondent sur la limitation de la capacité de perception humaine et doivent être considérées comme faisant partie des « risques de la vie » de tous les jours, qui doivent être supportés par tout le monde. Ce risque, qui subsiste, est qualifié en droit allemand de *Restrisiko*, ce qui peut se traduire par « risque résiduel ».

Cette classification des risques a des incidences déterminantes sur les moyens légaux à la disposition des autorités compétentes en matière d'autorisation et de tutelle, après avoir délivré l'autorisation. L'autorité compétente en matière d'autorisation ne peut imposer des obligations ou révoquer des autorisations ou permis visés à l'article 17 de l'AtG, que si « les précautions nécessaires » contre les risques n'ont pas été prises, et non pas simplement parce qu'il subsiste un risque résiduel. Il en va de même des moyens légaux à la disposition de l'autorité de tutelle.

Considérées comme hautement improbables avant le 11 septembre 2001, les chutes d'aéronefs étaient généralement tenues comme relevant des dispositions sur les précautions nécessaires [article 6(2)(2) de l'AtG et article 7(2)(3) de l'AtG] plutôt que de celles relatives à la protection contre les actions perturbatrices, etc. [article 6(2)(4) et article 7(2)(5)].

La question de savoir si « les précautions nécessaires, compte tenu de l'état des connaissances scientifiques et techniques, ont été prises pour prévenir les dommages susceptibles de résulter de la construction et de l'exploitation de l'installation » doit être interprétée au sens où ces précautions nécessaires incluent des précautions contre la chute d'un aéronef, a été examinée en détail au cours des procédures d'autorisation visant les centrales nucléaires et autres installations nucléaires en Allemagne avant le 11 septembre 2001. Cependant, les évaluations se fondaient sur l'hypothèse qu'une telle chute serait accidentelle. Avant le 11 septembre, l'opinion largement partagée par les juristes allemands était que la probabilité d'une chute accidentelle d'aéronef était si faible qu'aucune prescription n'était requise au titre des « précautions nécessaires ». À cette époque, personne ne pouvait imaginer que la chute d'un aéronef civil pourrait délibérément être provoquée et on ne considérait pas que les attaques terroristes entrent dans le champ d'application de la Loi atomique.

Toutefois, dans les cas prévus par exemple dans l'article 7(2) de l'AtG, où une autorisation ne « peut » être accordée (et non pas « doit être accordée » comme dans l'article 6(2) de l'AtG), l'autorité compétente en matière d'autorisation n'est pas « automatiquement » obligée – bien que toutes les conditions préalables énoncées dans l'article 7(2) de l'ATG aient été satisfaites – d'accorder l'autorisation, car, dans ces cas, l'autorité compétente conserve un « droit de refus » (*Versagungsermessen*). Il va sans dire que l'autorité ne peut pas délibérément faire usage de ce droit spécial de refus ; elle peut seulement le faire en avançant des réserves sérieuses à l'encontre de l'installation nucléaire prévue. Dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, l'autorité peut obliger le titulaire de l'autorisation à prendre des mesures de précaution supplémentaires, autrement dit des mesures contre le risque résiduel (*Restrisiko*).

Compte tenu de cet instrument juridique, des mesures préventives volontairement prises par les titulaires d'autorisations et du système de protection à barrières multiples, que respectent toutes les centrales nucléaires, il existait déjà un système généralisé de protection contre les chutes d'aéronefs

2. Arrêt du 8 août 1978 (concernant la centrale nucléaire de Kalkar), BVerGE 49,89, p. 143, publié dans *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 79,359 (363).

avant le 11 septembre 2001. En outre, toutes les centrales nucléaires pour lesquelles une première autorisation partielle de construction avait été accordée après 1973, étaient tenues de satisfaire les critères établis en 1974 dans une Directive 19.1 (classifiée) sur les chutes d'aéronefs édictée par la Commission sur la sûreté des réacteurs (*Reaktorsicherheitskommission* – RSK³). Depuis 1979, cette directive prévoit la nécessité d'une protection contre la chute d'un avion à réaction militaire volant à grande vitesse.

II. Faits nouveaux survenus après le 11 septembre 2001

À la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001, le risque d'impact d'un aéronef a été soumis à réévaluation et les questions suivantes font l'objet de nouveaux débats en Allemagne :

- les chutes d'aéronefs, et notamment celles qui sont délibérées, relèvent-elles du champ d'application de la Loi atomique ? et, dans l'affirmative :
- les chutes délibérées d'aéronefs sont-elles encore considérées comme un risque résiduel, autrement dit comme faisant partie des risques de la vie quotidienne (*Restrisiko*) ou bien le 11 septembre a-t-il conduit à une nouvelle évaluation en matière de sécurité qui exige des mesures de sécurité supplémentaires conformément à l'article 6(2)(2) de l'AtG, ou à l'article 7(2)(3) de l'AtG⁴; ou
- les chutes d'aéronefs doivent-elles être considérées en vertu de l'article 6(2)(4) de l'AtG ou de l'article 7(2)(5) de l'AtG et la protection nécessaire doit-elle être assurée compte tenu de « l'état des connaissances scientifiques et techniques » comme cela est prévu respectivement dans les articles 6(2)(2) et 7(2)(3).

Peu après le 11 septembre 2001, des échanges de vues aux niveaux administratif et industriel ont débuté afin d'évaluer le risque de chute délibérée d'un grand aéronef civil. Le Ministère fédéral de l'Environnement a demandé entre autres à la Société pour la sûreté des installations et réacteurs nucléaires (*Gesellschaft für Anlagen und Reaktorsicherheit mbH* – GRS⁵) de revoir l'évaluation du risque pour les installations nucléaires eu égard à la protection contre les chutes délibérées d'aéronefs civils. En outre, le Ministère fédéral a examiné ce sujet avec le Ministère fédéral de l'Intérieur et les Ministères de l'Intérieur des États formant la République fédérale d'Allemagne (« *Länder* ») de même qu'avec les organes de tutelle des *Länder*.

Les échanges de vues juridiques ont eu pour résultat, comme c'était prévisible, qu'il était impossible de parvenir à une opinion unanime sur la classification juridique⁶ de ce risque. Les propriétaires d'installations nucléaires sont d'avis que les attaques terroristes sont comparables aux faits de guerre qui, sans aucun doute, ne relèvent pas du champ d'application de la Loi atomique. Cette

3. La RSK est un organe consultatif du Ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sûreté nucléaire.

4. Dans ce contexte, l'article 9 n'a pas de pertinence pratique.

5. La GRS est un organisme d'expertise et de recherche scientifiques et techniques.

6. La même remarque vaut pour l'analyse dans le cadre de la bibliographie jurisprudentielle, bien qu'il semble que les experts juridiques traitant de ce sujet soient en majorité d'avis que des attaques terroristes visant des installations nucléaires ne relèvent pas du champ d'application de la Loi atomique et, même s'ils en relevaient, de tels risques devraient être considérés comme faisant partie des risques de la vie de tous les jours.

opinion est confortée par la Loi sur la sécurité aérienne (*Luftsicherheitsgesetz*), qui a récemment été signée par le Président de la République fédérale d'Allemagne. Cette loi confère la responsabilité de prévenir les attaques aériennes à l'État et non à des organismes privés. Néanmoins, l'industrie nucléaire s'est déclarée disposée à prendre des mesures organisationnelles et structurelles supplémentaires sans obligation de sa part.

Dans sa réponse aux questions de parlementaires appartenant à la fraction du Parti libéral démocrate⁷, le Gouvernement fédéral a répondu – dans l'esprit de la doctrine de la Loi sur la sécurité aérienne – que la lutte contre le terrorisme est fondamentalement du ressort de l'État mais que l'État seul ne peut pas garantir la sécurité. C'est pourquoi le propriétaire d'une installation nucléaire est responsable de la sécurité préventive fondamentale de l'installation contre les incidences des dangers externes (par exemple, les mesures de sécurité des structures, la surveillance de l'installation ou le contrôle du personnel extérieur). La protection contre des dangers spécifiques est du ressort de la police, autrement dit de l'État. Dans sa réponse aux questions des parlementaires susmentionnés, le Gouvernement fédéral a aussi déclaré qu'il était convenu avec les Ministères de l'Intérieur et les organes de tutelle des *Länder* de certaines mesures de sécurité (classifiées) d'ordre technique, personnel et organisationnel sur les sites nucléaires mais aussi dans les aéroports et les aéronefs. L'une des mesures prises par les autorités compétentes par exemple consistait à instaurer une zone d'exclusion aérienne autour de chaque installation nucléaire en Allemagne. Les mesures de sécurité techniques, humaines et organisationnelles sur les sites nucléaires sont, d'après le Gouvernement, du ressort des propriétaires de l'installation nucléaire concernée. Grâce à ces mesures, le Gouvernement fédéral a démontré qu'il est convaincu que toute la liste des mesures de sécurité convenues contre les attaques terroristes visant des installations nucléaires a considérablement renforcé le niveau de sécurité en Allemagne, qui était déjà l'un des plus élevé au monde concernant la protection contre les chutes d'aéronefs⁸.

Cependant, le Ministère fédéral de l'Environnement et l'Office fédéral de radioprotection sont d'avis que l'attaque terroriste du 11 septembre 2001 a conduit à une nouvelle évaluation de sécurité et que le risque d'attaques terroristes doit être évalué comme un risque contre lequel doivent être prises des mesures préventives au sens de la *Risikovorsorge* en vertu de l'article 7(2)(5) de l'AtG. Le Ministère fédéral a chargé les autorités compétentes en matière d'autorisation et de tutelle des *Länder* de fonder leurs décisions sur son avis.

Ce point de vue juridique est partagé par la GRS. Dans son rapport d'experts⁹, la GRS est parvenue à la conclusion que les mesures de précaution à prendre pour prévenir les chutes d'aéronefs (y compris manifestement celles résultant d'attaques terroristes) font partie des « précautions nécessaires » prévues aux articles 6 et 7 de l'AtG et que l'autorité compétente en matière d'autorisation peut, en vertu de la troisième phrase de l'article 17(1) de l'AtG, contraindre le titulaire de l'autorisation à prendre de telles mesures.

7. *Bundestags-Drucksache* 15/2829 en date du 31.03.2004, p. 4.

8. *Bundestags-Drucksache* 15/2829, p. 10.

9. Rapport de la GRS, « *Risikovorsorge außerhalb des Störfallspektrums* » (Prévention des risques en dehors du spectre des accidents), volume GRS-189, 2001 ; la partie juridique intitulée « *Auslegungsüberschreitende Ereignisse und atomrechtliche Schadensvorsorge* » établie par Roller est publiée dans *Verwaltungsarchiv* 2004, p. 63-87. Cette opinion est partagée par Koch/John, *Atomrechtliche Fragen der Sicherheit und Sicherung von Kernkraftwerken nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA* (Questions de droit nucléaire soulevées par la sûreté et la sécurité des centrales nucléaires à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis), *Deutsches Verwaltungsblatt* 2002, p. 1578-1588.

Le cœur de ce débat est la question de savoir si toutes les mesures prises dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le niveau 4 de sécurité, doivent être considérées comme faisant partie des « précautions nécessaires ».

Du point de vue technique, on utilise quatre niveaux de sécurité que l'on peut décrire sommairement de la façon suivante :

- Niveau 1 de sécurité : concerne les mesures prévues à ce niveau qui doivent prévenir les événements nucléaires en cours d'exploitation normale ;
- Niveau 2 de sécurité : concerne les mesures prévues à ce niveau qui doivent prévenir les événements nucléaires survenus pendant l'interruption de l'exploitation ;
- Niveau 3 de sécurité : concerne les mesures de sécurité visant à maîtriser un événement nucléaire ;
- Niveau 4a de sécurité : concerne les mesures visant à maîtriser des accidents nucléaires (très) rares, tels que les chutes d'aéronefs, les explosions chimiques ou la défaillance du système automatique d'arrêt rapide ;
- Niveau 4b de sécurité : concerne les mesures visant à prévenir les dommages au coeur en cas d'événement nucléaire ;
- Niveau 4c de sécurité : concerne les mesures visant à garantir l'intégrité de l'enclaustrage de confinement de sécurité ou plutôt à garantir que les rejets de substances radioactives seront retardés et limités (s'agissant de la quantité rejetée).

Jusqu'à ce jour, aucune opinion unanime ne s'est dégagée quant à la classification juridique des mesures nucléaires prévues au titre du niveau 4 – soit par le biais des décisions en matière d'autorisation ou de la jurisprudence, soit dans les publications juridiques. Il semble que, dans ces dernières, de nombreux auteurs traitant de la question des attaques terroristes visant des installations nucléaires, sinon la majorité d'entre eux, estiment encore que les attaques terroristes sont assimilables à des faits de guerre et qu'en conséquence, ces événements ne relèvent pas du champ d'application de la Loi atomique. Cependant, même lorsqu'ils admettent que ces événements relèvent du champ d'application de ladite loi, ces auteurs refusent de reconnaître l'existence d'une obligation pour les titulaires d'autorisation de prendre des mesures préventives, car ces événements semblent hautement improbables et doivent être considérés comme demeurant des risques résiduels¹⁰. En outre, on fait valoir que, même si une chute d'aéronef devait être considérée en vertu de l'article 7(2)(5) de l'AtG, il y avait lieu d'observer le principe de proportionnalité qui, sans aucun doute, est un principe fondamental tacite. Par conséquent, il ne serait pas possible d'imposer au titulaire de l'autorisation des

10. Voir par exemple, *Leidinger*, « *Die Verantwortung des Betreibers für den Schutz vor Einwirkungen Dritter* » (La responsabilité des exploitants visant la protection contre les agissements de tierces parties), *Deutsches Verwaltungsblatt* (DVBl) 2004, p. 95-103 ; « *Ossenbühl, Terroristische Angriffe auf Kernkraftwerke – aus rechtlicher Sicht* » (Les attaques terroristes contre les centrales nucléaires considérées du point de vue juridique), *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (NVwZ) 2002, p. 290-297 ; *Böwing*, « *Die Vorsorge gegen äußerst seltene, auslegungsüberschreitende Vorfälle im Atomrecht – die Sicht der Betreiber* » (Les précautions contre les incidents hors dimensionnement extrêmement rares en droit nucléaire – le point de vue de l'exploitant), Conférence présentée au 12^{ème} Symposium de droit nucléaire allemand (12. *Deutsches Atomrechtssymposium*) à Cologne, 7 octobre 2003.

mesures de mise en conformité contre la chute d'un grand aéronef civil moderne, car ces mesures seraient disproportionnées¹¹.

1. *Incidence des débats juridiques sur les procédures d'autorisation*

Chaque fois qu'un exploitant sollicite maintenant une autorisation en vertu des articles 6 ou 7 de l'AtG, la question de savoir si et de quelle manière l'installation nucléaire concernée satisfait les conditions requises pour assurer la protection contre l'impact d'un d'aéronef, joue un rôle déterminant dans la procédure d'autorisation. Les autorisations délivrées conformément aux articles 6 et 7 de l'AtG spécifieront à l'avenir que l'installation en question respecte les prescriptions contre l'impact d'un aéronef.

Installations de stockage intermédiaire

Ce fut le cas, par exemple, lorsque l'Office fédéral de radioprotection (*Bundesamt für Strahlenschutz – BfS*), qui est notamment chargé d'autoriser le stockage du combustible nucléaire, a accordé l'autorisation d'exploitation relative à l'installation de stockage intermédiaire sur le site de la centrale nucléaire de Lingen le 7 novembre 2002. Dans cette autorisation, la BfS a mis en avant le fait que le scénario extrême de la chute délibérée d'un gros aéronef avait été examiné. Les experts consultés par le BfS, ont confirmé que, même dans ce cas, aucune conséquence radiologique inadmissible n'était à redouter. Cette expertise a également été confirmée par le BfS pour d'autres installations de stockage intermédiaire *in situ*¹². Le BfS a expressément déclaré que les actes de terrorisme et de sabotage doivent être pris en considération conformément à l'article 6(2)(4) de l'AtG.

Châteaux de transport et châteaux de stockage

En liaison avec les procédures d'autorisation visant les installations de stockage intermédiaire sur place, la Commission sur la sûreté des réacteurs (RSK) a déclaré le 11 juillet 2002 que les différents types de châteaux de transport et de stockage autorisés garantissent, en raison de leur construction spécifique, le confinement sûr des substances radioactives même en cas de chute forcée d'un gros aéronef de type courant¹³.

Usine d'assemblages de combustible nucléaire

Le Ministère de l'Environnement de Basse Saxe a délivré une autorisation visant la modification de l'usine d'assemblages de combustible nucléaire (*Advanced Nuclear Fuel GmbH*) à Lingen le 21 mars 2002. Contrairement à la BfS, le Ministère de Basse Saxe a classé les accidents rares, tels que la chute d'un avion à réaction militaire volant à grande vitesse ou la chute délibérée d'un aéronef civil,

11. Voir à cet égard, Sendler, ancien Président du Tribunal administratif fédéral, dans « *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* », 2002, p. 681.

12. Voir : www.bfs.de/transport/publika/flab18062003/printversion.

13. Rapport de la RSK, « *Sicherheit deutscher Zwischenlager für bestrahlte Brennelemente in Lagerbehältern bei gezieltem Absturz von Großflugzeugen* » (Sûreté des installations de stockage intermédiaire destinées aux éléments combustibles irradiés dans des châteaux de stockage en cas de chute délibérée de gros aéronefs), www.rskonline.de (*Stellungnahme/FLABZWILAG*).

comme étant un « risque résiduel » contre lequel le demandeur n'est pas tenu, en vertu de l'article 7(2)(5) d'assurer les « mesures de protection nécessaire ». Le Ministère de Basse Saxe a fondé son opinion sur le rapport relatif à l'état actuel de la question établi par le Ministère de l'Intérieur selon lequel il n'existait pas de risque spécifique de chute délibérée d'aéronef dans le cas de l'usine d'éléments combustibles à l'époque de la délivrance de l'autorisation. Le Ministère a ajouté que dans l'intervalle – depuis le 11 septembre 2001 – des mesures spéciales en vue d'assurer la sécurité des vols et le contrôle du trafic aérien ont été prises, atténuant davantage encore le « risque résiduel » abstrait¹⁴ subsistant.

Installations d'enrichissement

Plus récemment, le 14 février 2005, une autre autorisation nucléaire a été délivrée. Le Ministère des Transports, de l'Énergie et de l'Aménagement du Territoire de Rhénanie du Nord – Westphalie (*Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung von Nordrhein-Westfalen – MVEL*) a accordé à Urenco Allemagne un permis en vue de l'agrandissement final de l'usine d'enrichissement de Gronau et la construction d'une installation de stockage. Bien entendu, la chute d'un aéronef a été traitée au cours de la procédure d'autorisation. Le Ministère de Rhénanie du Nord – Westphalie a déclaré que la chute délibérée d'un aéronef ne faisait pas partie des événements contre lesquels des mesures préventives doivent être prises conformément aux directives spéciales en matière de sécurité. C'est pourquoi il n'existe pas de limites de dose spéciales sur le plan de la radioprotection pour un tel accident et il n'y a pas lieu d'en établir. Néanmoins, le Ministère de Rhénanie du Nord – Westphalie a rangé les mesures contre l'impact accidentel et délibéré d'un aéronef parmi les « précautions nécessaires » au sens de l'article 7(2)(5) de l'AtG, en fonction desquelles il y a lieu de prendre des mesures supplémentaires au niveau de la construction. En revanche, le Ministère a souligné que seul un système de sécurité intégré sera capable de garantir la protection requise et que ce système doit inclure les mesures de sécurité prises par l'État, les titulaires d'autorisations et autres institutions ou personnes concernées en fonction de leur compétence et possibilité d'action.

Centrales nucléaires

La question des attaques terroristes visant des installations nucléaires ne joue pas seulement un rôle déterminant dans les procédures d'autorisation mais elle constitue aussi un sujet important pour le Ministère fédéral de l'Environnement et son organe consultatif, l'Office fédéral de radioprotection. Étant donné que le Gouvernement fédéral actuel préconise la sortie progressive du nucléaire, le sujet des attaques terroristes a été invoqué pour réévaluer les autorisations en vigueur.

Après la délivrance d'une autorisation, les autorités ne peuvent imposer des prescriptions ultérieures (mesures de mise en conformité) qu'à certaines conditions stipulées à l'article 17(1) de l'AtG. De même, une fois délivrés, les autorisations et permis généraux ne peuvent être révoqués qu'en vertu des conditions visées à l'article 17(1). L'article 17(5) de l'AtG revêt un intérêt particulier à cet égard :

« Les autorisations ou permis généraux doivent en outre être révoqués si cela est nécessaire en raison d'un danger grave menaçant le personnel, des tiers ou le public en général et s'il n'est pas possible d'y remédier dans un délai raisonnable en imposant des conditions supplémentaires. »

14. Agrément relatif à la modification de la fabrication des éléments combustibles nucléaires délivré par le Ministère de l'Environnement de Basse Saxe le 21 mars 2002, p. 20-21.

2. *Décisions de justice traitant des attaques terroristes*

Tribunal administratif fédéral

La décision de justice fondamentale dans laquelle la question des attaques terroristes et des chutes d'aéronefs a joué un rôle décisif, a été l'arrêt du Tribunal administratif fédéral (*Bundesverwaltungsgericht*) du 19 janvier 1987 concernant la centrale nucléaire de Neckarwestheim. Sur le point de savoir si l'autorité pouvait ou non contraindre le titulaire de l'autorisation à armer les services de sécurité opérant sur le site, le Tribunal fédéral a statué que le niveau de précaution nécessaire en vertu de l'article 7(2)(5) de l'AtG dépend de l'état des connaissances scientifiques et techniques comme le stipule l'article 7(2)(3) de l'AtG et que des accidents tels que la chute d'un aéronef relèvent du champ d'application de l'article 7(2)(5) de l'AtG¹⁵. Le Tribunal fédéral a en outre statué que les autorités peuvent contraindre le titulaire de l'autorisation à prendre des mesures au niveau de la structure et d'ordre technique afin de prévenir les dommages pendant une certaine durée (une demi-heure environ) jusqu'à l'arrivée de la police.

Tribunaux administratifs supérieurs

Dans un arrêt du 28 mai 1997, le Tribunal administratif supérieur du *Land* de Berlin (*Oberverwaltungsgericht Berlin*) a statué que la possibilité d'une chute d'avion ou d'hélicoptère sur un réacteur nucléaire doit être considérée comme un risque résiduel (*Restrisiko*¹⁶), en raison de la probabilité extrêmement faible de l'événement déterminant le risque, à savoir la chute d'un avion à réaction militaire volant à grande vitesse.

Dans un arrêt du 7 octobre 2004, le Tribunal administratif supérieur du *Land* de Bavière (*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof*) a rejeté l'action introduite par un voisin à l'encontre de la troisième autorisation partielle de construction relative au réacteur de recherche FRM II à Munich¹⁷. Les motifs étaient principalement les suivants :

Le fait que la Loi atomique, telle que modifiée le 22 avril 2002, n'a pas interdit d'autoriser des réacteurs de recherche démontre, en principe, que de telles autorisations peuvent être délivrées. Les demandeurs n'ont pas apporté la preuve d'une faille dans la protection nécessaire contre les actions perturbatrices de la part de tiers ou des attaques terroristes. L'examen et l'évaluation des risques par l'autorité compétente en matière d'autorisation n'ont suscité aucun motif de plainte. Cette autorité a prescrit des mesures de précaution contre une chute délibérée d'aéronef de même que contre des actions terroristes à l'intérieur de l'installation nucléaire.

Le Tribunal administratif supérieur n'a pas traité la chute d'un Airbus-380, car ce type d'avion n'était pas en service à l'époque où l'autorisation a été délivrée.

Néanmoins, ce Tribunal n'a pas rejeté en principe la possibilité d'imposer au titulaire de l'autorisation des prescriptions ultérieures (des mesures au plan des structures ou d'ordre technique, par exemple).

15. BVerwGE 81, 185, publié dans « *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* », 89, 864 (866).

16. OVG Berlin, numéro de référence du dossier: OVG 2 A 2.91, arrêt (copie), p. 36.

17. www.vgh.bayern.de (*Entscheidungen*/numéro de référence du dossier : 22 A 03.40036).

Le Tribunal administratif supérieur du *Land* de Rhénanie du Nord – *Westphalie* (*Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen*) a eu à connaître d'une réclamation selon laquelle l'installation centralisée de stockage provisoire d'Ahaus était dépourvue de protection contre la chute provoquée d'un grand aéronef civil avec des réservoirs pleins¹⁸. Dans un arrêt du 2 septembre 2004, le Tribunal a émis des doutes sur le point de savoir si le scénario d'une chute d'un gros avion civil pouvait présenter une quelconque pertinence pour l'installation de stockage provisoire d'Ahaus qui, de l'avis du Tribunal, ne semblait pas constituer une cible d'attaques terroristes très vraisemblable. Toutefois, le Tribunal pouvait laisser cette question en suspens car une action contre l'autorisation de stockage (accordée en vertu de l'article 6 de l'AtG) avait été introduite avant le 11 septembre 2001 et du fait que les demandeurs avaient sollicité le retrait de l'autorisation et non pas l'imposition au titulaire de l'autorisation de l'obligation de prendre des mesures de mise en conformité.

Juridiction civile

Dans un arrêt du 27 octobre 2004, le Tribunal de première instance de Hanovre (*Landgericht Hannover*) a statué sur une demande en réparation à l'encontre d'un bureau de tourisme allemand concernant des dommages corporels subis par un touriste allemand à la suite de l'attaque terroriste devant la synagogue de Djerba, le 11 avril 2002. Le Tribunal a rejeté la demande. Dans ses conclusions, le Tribunal a déclaré que les actes de terrorisme, qui ne sont pas fondés sur des actes séditieux assimilables à la guerre civile, font partie des risques de la vie quotidienne et donc doivent être supportés par chacun¹⁹.

Plusieurs actions en justice sont encore en instance. Des actions ont été introduites à l'encontre des installations de stockage intermédiaire sur les sites des centrales nucléaires de Grafenrheinfeld, Gundremmingen et Niederaichbach. Les mesures de précaution contre les attaques terroristes jouent un rôle déterminant dans ces actions.

Des actions ont également été introduites contre certaines des centrales nucléaires en Allemagne. Les demandeurs soutiennent que le 11 septembre 2001 a conduit à une nouvelle évaluation des risques et donc que la protection nécessaire contre les actions perturbatrices et autres interventions de la part de tiers, visée à l'article 7(2)(5) de l'AtG (à savoir, les mesures contre la chute provoquée d'un gros avion de ligne civil avec le plein de carburant), n'est pas assurée.

Conclusion

La question juridique centrale de savoir si une chute délibérée d'aéronef doit être considérée comme faisant partie des risques de tous les jours ou comme un événement contre lequel le titulaire de l'autorisation est tenu par la législation de prendre des mesures préventives, demeure encore sans solution²⁰. Depuis le 11 septembre 2001, toutes les parties concernées s'accordent généralement à considérer que, malgré le niveau très élevé de sécurité des installations nucléaires en Allemagne, il convient de prendre des mesures supplémentaires contre de telles attaques terroristes.

18. Les arrêts du Tribunal administratif supérieur de Rhénanie du Nord – Westphalie sont publiés sur sa page d'accueil : www.justiz.nrw.de/RB/nrwe ; numéro de référence du dossier : 20 D 13/98.AK.

19. www.landgericht-hannover.niedersachsen.de/master/C6614037_N6258025_L20_DO_14800694.html (*Entscheidungen*/numéro de référence du dossier : 13 O 114/04).

20. Une autre question controversée est de savoir si le propriétaire d'une installation nucléaire est en droit d'obtenir une indemnisation (conformément à l'article 18, paragraphe 3 de l'AtG) dans les cas où il est contraint par l'autorité de prendre des mesures de mise en conformité.