

FR 79 x N° 89

CONGRES DE CANNES, 10-14 septembre 1979
Union Internationale des Avocats

Problèmes causés par la concentration de centrales nucléaires
dans les zones frontalières

INLS - m.f. - 5634 ✓

par le Dr. Ch. Billmann, avocat à Braunschweig (Brunswick) RFA

I. Présentation de la problématique

La discussion sur l'énergie nucléaire atteint un point culminant. Le choc provoqué par l'incident et par la catastrophe évitée de justesse d'Harrisburg/USA est profond. Si profond que nombre de personnes ou de groupes exigent qu'il soit renoncé de manière générale à l'énergie nucléaire; d'autres exigent que soient au moins renforcées les mesures de sécurité et que, temporairement, la construction de centrales nucléaires soit stoppée et que les autorisations de construire ne soient plus délivrées. En Belgique, un maire a déjà, de sa propre initiative, ordonné l'arrêt d'une centrale nucléaire sise sur le territoire tombant sous sa responsabilité.

Il est certain que l'accident du réacteur d'Harrisburg ne restera pas sans influence sur les procédures d'autorisation ainsi que sur les procédures du droit administratif concernant les centrales nucléaires. En même temps, cet accident a démontré clairement que les répercussions d'une panne (avec, en particulier, les risques de radioactivité), dans un cas particulier, peuvent s'étendre loin au-delà des frontières nationales. Le danger d'immissions traversant les frontières est particulièrement grand en Europe à cause de ses états territorialement petits.

L'énergie nucléaire et particulièrement la radioactivité ne connaissent pas de frontières. Cependant, étant donné le fait - banal - que la souveraineté des Etats s'arrête à leurs frontières, il est indispensable qu'un accord entre les Etats concernés soit réalisé lors de la planification de centrales nucléaires et de leur autorisation. Ceci est d'autant plus valable lorsqu'il s'agit d'une concentration de ces installations dangereuses pour l'environnement dans une zone frontalière, comme cela est le cas, par exemple, dans le Haut-Rhin (avec la centrale française de Fessenheim, la centrale allemande de Wyhl et la centrale suisse de Kaiseraugst). Car, s'il est vrai que la procédure administrative de droit public de chaque Etat prend fin à la frontière, les conséquences d'un accident s'étendent dans les pays limitrophes et portent tout autant préjudice à leurs habitants qu'à ceux du pays d'où provient l'accident.

Mais, les populations concernées peuvent-elles se défendre contre la procédure dès le stade de la planification, faire valoir leurs inté-

rêts lors de la procédure d'autorisation et, le cas échéant, devant le tribunal administratif ? Les autorités administratives doivent-elles tenir compte, lors de leurs délibérations, des intérêts des voisins étrangers aussi bien que de ceux de la population indigène concernée ? Les autorités indigènes doivent-elles tenir compte des décisions étrangères de planification territoriale ou autre (par exemple de la décision concernant la construction d'une centrale nucléaire à la proximité d'une frontière nationale, même s'il existe déjà une centrale nucléaire sur le territoire du pays frontalier) ? Ces mêmes questions se posent aussi inversement.

Le principe du Droit des Gens qu'aucun pays ne doit provoquer un préjudice dans un pays voisin par des installations nuisibles à l'environnement, sises sur son propre territoire, a été, il est vrai, reconnu entre-temps (voir "Principles 21 and 22 de la Déclaration on the Human Environment de la Conférence sur l'environnement de l'ONU à Stockholm, 1972). Mais en pratique, il dépend de la réponse à ces questions brûlantes si les frontaliers doivent subir sans protection les activités de leurs voisins étrangers et, surtout, s'ils peuvent réclamer des dommages-intérêts pour les préjudices qui leur ont été portés.

II. Participation de voisins étrangers et d'Etats voisins lors de la planification et de l'autorisation de centrales nucléaires ainsi que lors de la procédure de plainte contre ces centrales à la proximité de frontières nationales, selon les systèmes juridiques existants.

Il n'est possible de répondre de manière plus ou moins sûre aux questions posées ci-dessus que par une analyse du droit international sur l'environnement, particulièrement du droit public international de voisinage.

1.
Comme l'a prouvé la réaction au projet du centre de traitement des déchets intégré à Gorleben (Allemagne), projet contesté, les batailles décisives pour les populations concernées et, avec elles, aussi pour les voisins étrangers et les pays limitrophes (par exemple le Danemark et la DDR) sont livrées déjà lors de la planification dans le cadre de la procédure administrative. Lorsque l'installation dangereuse a été officiellement autorisée, les pourparlers avec les voisins concernés sur les demandes de dédommagement se promettent d'être considérablement moins explosifs. Pour autant que l'on puisse s'en rendre compte, la population indigène concernée - aussi bien les personnes privées que celles qui ont à faire valoir des intérêts publics - participe aux procédures d'autorisation de l'Etat respectif et, afin de rendre possible cette participation, les autorités compétentes ont le devoir de donner des informations préalables très détaillées. C'est seulement ainsi que chacun est en mesure de faire part de ses objections directement ou par l'intermédiaire d'un conseiller juridique dans le délai imparti par la loi aux autorités compétentes (en Allemagne, par exemple, un délai de deux mois est imparti pour une telle présentation du projet).

2.

Comme il n'y a pas de droit de planification supranational dans le secteur de l'énergie nucléaire et, par conséquent, aucune procédure d'autorisation internationale de centrales nucléaires à la proximité des frontières nationales, la position des voisins étrangers lors de la procédure d'autorisation est déjà, pour des raisons formelles, affaiblie. Toutefois, un sondage de l'OCDE révèle que les systèmes juridiques des pays d'Europe occidentale n'opposent aucune difficulté particulière à ce que les populations étrangères concernées présentent des objections lors de procédures administratives; elles possèdent un droit de porter plainte lorsque sont examinés, dans les procédures judiciaires, les autorisations ou des actes d'admission semblables. Une protection juridique équivalente du voisin étranger exige cependant plus, soit une information préalable et la possibilité de prendre connaissance des documents importants concernant l'autorisation.

3.

La convention internationale sur la collaboration dans le cadre des questions de l'environnement du 23.3.1962 (révisée la dernière fois le 11.3.1974) entre l'Islande, la Norvège, la Suède, la Finlande et le Danemark rend, à elle seule, justice à cette prétention légitime. Selon l'article 5 de cette convention, les tribunaux ou les autorités chargés d'examiner l'admissibilité d'installations dangereuses et, par conséquent, également de centrales nucléaires, et qui, ce faisant, constatent qu'une telle exploitation peut porter un préjudice considérable à l'environnement d'un autre pays signataire du contrat, doivent en informer l'organe compétent de cet Etat. Si cette autorité l'estime nécessaire - en considération des intérêts privés et publics - elle fera connaître le projet du pays limitrophe par une publication dans un journal régional ou d'une autre manière appropriée (art. 7).

Ces mesures permettent aux étrangers habitant des zones frontalières d'être informés des projets de centrales nucléaires de la même manière que les indigènes. Selon l'article 3 de la convention, chaque personne incommodée ou qui pourrait être incommodée par des influences nuisibles au milieu vital émanant d'un projet réalisé ou à réaliser dans un pays étranger signataire du contrat est en droit de prendre part aux procédures administratives et judiciaires prévues dans ce pays au même titre que les citoyens indigènes. Elle peut faire examiner l'autorisation, demander une clause supplémentaire au cahier des charges et aller en appel. Enfin, des dommages-intérêts peuvent être réclamés.

Ce contrat entre Etats assure ainsi qu'en cas d'immissions effectives ou à craindre débordant les frontières (en particulier la radioactivité, l'échauffement des rivières, l'influence climatique provoquée par la tour de refroidissement), les voisins étrangers concernés ont les mêmes droits que les habitants du pays où se trouve l'installation. De cette manière, il est possible, en imposant des mesures de sécurité particulières, de tenir compte d'une concentration de centrales nucléaires dans une zone frontalière et, par là, du potentiel de dangers particuliers qui en découle. La concentration de centrales nucléaires sur un espace

restreint avec les risques de préjudices réciproques et les conséquences de la sécurité technique nécessaire n'est pas seulement un problème dépassant les frontières, mais aussi un problème national dont il est de plus en plus tenu compte par les tribunaux administratifs allemands dans l'appréciation de la sécurité technique lors de l'examen juridique d'autorisations.

Je me permets cependant de revenir à l'aspect international du problème:

4.

Aux USA il est reconnu qu'en vertu du National Environmental Protection Act, les personnes étrangères n'habitant pas les USA sont aussi autorisées à porter plainte. Lors de procédures administratives, les autorités compétentes ont le devoir de donner des informations détaillées.

Dans le sect. 108 Clean Air Act et sect. 310 (a) du Federal Water Pollution Act il est prescrit, ici aussi sous la condition de la réciprocité, que les Etats étrangers concernés par les immissions peuvent prendre part à la procédure avec les mêmes droits qu'un Etat des Etats-Unis.

5.

Il est dit plus haut que fait abstraction du droit de protection étendu que les Pays Scandinaves et les Etats-Unis offrent à leurs citoyens et aux habitants concernés à l'étranger, dans les autres pays de l'occident il n'y a aucune difficulté juridique fondamentale pour les personnes étrangères concernées de prendre part formellement à la procédure d'autorisation indigène et de posséder un droit de porter plainte dans les procédures judiciaires. On peut alors se poser la question de savoir sur quelle distance le cercle des personnes étrangères autorisées à porter plainte s'étend et avec quelles objections le voisin étranger sera écouté dans une procédure litigieuse d'autorisation ou administrative. Un citoyen de Cannes peut-il, par exemple, dans le cadre d'une procédure d'autorisation de droit atomique ou dans le cadre d'un litige de droit administratif à l'encontre de la centrale nucléaire de Wyhl (Allemagne) faire l'objection qu'il est incommodé dans ses intérêts personnels légitimes par les répercussions de cette centrale située à environ 500 km de distance, compte tenu des conséquences supplémentaires et réciproques de la centrale de Fessenheim (France)? Ces questions sont loin d'être résolues sur le plan international. En Allemagne, les tribunaux tentent, au niveau national, d'étendre, d'une part, l'autorisation à porter plainte en considération des vastes conséquences nuisibles à l'environnement (par exemple sur les voisins dans un rayon de 200 km), d'autre part, de prévenir une extension illimitée de l'autorisation à porter plainte et, par ce fait, d'éviter une plainte populaire.

Il reste également à éclaircir dans quelle mesure un voisin étranger peut faire valoir ses intérêts se trouvant en pays étranger limitrophe devant les tribunaux et les autorités compétentes allemands. Il résulte du sondage de droit comparé effectué par l'OCDE mentionné plus haut qu'en droit administratif allemand le principe

prépondérant de la limitation territoriale s'oppose à ce que des personnes concernées puissent s'appuyer sur des intérêts cantonnés à l'étranger. Il n'y a pas de convention internationale traitant ce problème.

Dans la littérature juridique allemande, des motifs fondés ont été opposés à l'interprétation de l'OCDE. Selon un juste point de vue, les intérêts étrangers doivent aussi être pris en considération dans l'appréciation qui a lieu dans le cadre d'une procédure d'autorisation se déroulant d'après le droit indigène. Lors d'une décision d'autorisation dont les répercussions s'étendent également sur le territoire voisin étranger, l'autorité de décision ne peut pas fermer les yeux - en raison seulement de la limitation territoriale du droit administratif - devant le fait que des pays étrangers sont touchés. C'est pourquoi, en Allemagne, lors d'une décision d'autorisation ayant pour conséquence des répercussions dépassant les frontières, il faut accorder aux étrangers concernés un droit de participation à la procédure administrative dans la même mesure et aux mêmes conditions formelles et matérielles que cela est le cas pour les indigènes.

Depuis lors, cette tendance semble s'imposer aussi en Autriche. Toutefois, le tribunal administratif autrichien a affiché une attitude très hostile à l'égard des pays limitrophes dans le jugement du 30.5.1969. La plainte qu'un voisin allemand a déposée contre l'agrandissement de l'aéroport de Salzbourg et des conséquences nuisibles qui en découlent pour le territoire voisin allemand à forte densité de population a été rejetée avec le motif suivant: les prescriptions de droit public relatives à ce sujet ne sont applicables que sur sol autrichien et ne concernent que ce territoire; pour cette raison, les intérêts de voisins étrangers ne peuvent pas être pris en considération. Devant les fortes critiques auxquelles cette jurisprudence a donné lieu, le législateur autrichien s'est vu contraint de modifier les prescriptions relatives à ce sujet dans le code industriel ("Gewerbeordnung". Le § 72 prévoit que lors d'autorisations d'installations dangereuses les intérêts de voisins étrangers doivent être pris en considération, sous la condition de la réciprocité.

Cependant, il résulte du principe général de la limitation territoriale du système de droit public interne que le voisin étranger ne peut faire valoir, dans une procédure d'autorisation nationale ou devant le tribunal de ce pays que des intérêts d'ordre privé. Les autorités chargées de défendre des intérêts étrangers publics ne peuvent pas, en tant que tels, les faire valoir sans une disposition formelle de droit interne de l'Etat. Mais ils peuvent prendre part à la procédure administrative tout comme les personnes privées. Il en résulte que, par exemple, l'Etat français, lors de la procédure d'autorisation pour la centrale nucléaire de Wyhl n'a pas pu faire valoir l'argument que les intérêts nationaux français subiraient un préjudice par la proximité de la centrale nucléaire de Fessenheim. Il est possible, cependant, qu'EDF (Electricité de France), en sa qualité d'exploitante de la centrale nucléaire de Fessenheim, objecte, lors de la procédure d'autorisation, que les nuisances de la centrale nucléaire de Wyhl influent

dangereusement sur la centrale de Fessenheim. Dans ce cas, il est possible que des mesures de sécurité particulières supplémentaires, qui n'avaient pas été comprises, jusqu'à présent, dans les contrôles de sécurité, doivent être ordonnées pour le cahier des charges afin de garantir réciproquement la plus grande sécurité possible en l'état actuel de la science et de la technique. Cette possibilité d'avoir de l'influence ne va toutefois pas assez loin, en l'état actuel du système juridique, pour que les conceptions de planification étrangères (par exemple françaises) soient impératives pour l'autorité compétente de l'autre pays (par exemple l'Allemagne). En cas de planifications contradictoires, la priorité est accordée, pour des raisons de souveraineté et - en ce moment encore - à défaut d'une compétence supranationale de planification, à la planification présentée par le pays constructeur.

III. Résumé du statut légal existant, mais qui s'avère déficient

1.

Dans la plupart des pays occidentaux, dans lesquels des enquêtes ont été effectuées, les voisins étrangers ont, formellement, dans une large mesure, le droit, en tant que détenteurs d'intérêts privés, de faire objection dans un pays limitrophe et de porter plainte devant les tribunaux administratifs contre les autorisations délivrées. Cependant, l'on doit déplorer un manque important du devoir d'informer préalablement les pays voisins et, par conséquent, de la possibilité effective de participer aux procédures administratives. La situation est un peu plus favorable dans les pays scandinaves qui ont signé la convention mentionnée plus haut ainsi qu'aux USA. Dans ces pays, la position des pays étrangers limitrophes a été renforcée, du moins formellement.

2.

De plus, le droit de participation fait défaut ou, pour aller plus loin, la nécessité de demander l'accord des pays étrangers lors de la construction de centrales nucléaires à la proximité de frontières, particulièrement lors d'une concentration de centrales nucléaires étrangères et indigènes aux abords des frontières. Les zones frontalières devraient aussi être légalement définies.

3.

Mais même si l'on aboutissait à une participation générale des pays étrangers limitrophes à une procédure d'autorisation pour les centrales nucléaires, toutes les conditions pour une approbation réciproque et sans problème de telles centrales nucléaires ne seraient pas encore réunies. Ceci ne serait possible que dans la mesure où, en plus d'un traitement égal pour toutes les personnes concernées dans les cas de procédures, une conformité matérielle serait assurée lors de l'estimation des intérêts que ces mêmes personnes font valoir: le mot sécurité, pour les centrales nucléaires, doit avoir la même teneur à Fessenheim et à Wyhl qu'à Kaiseraugst ou n'importe où ailleurs. La notion de sécurité doit être indivisible, particulièrement en considération de la concentration de centrales nucléaires dans une zone frontalière. Cette maxime qui semble aller de soi contraint à adapter le standard de sécurité à l'échelle internationale, ce qui a été négligé jusqu'à présent.

7

IV. Contrainte en vue d'une coordination interétatique des conditions juridiques et effectives en cas de construction de centrales nucléaires, particulièrement en zone frontalière.

1.
Aussi longtemps qu'en droit international de voisinage des Etats indépendants et souverains se dresseront l'un contre l'autre - et ceci sera certainement encore longtemps le cas - un tel traitement d'égalité matérielle des intérêts du pays et des intérêts étrangers ne peut être assuré que si les deux Etats concernés participent - chacun souverainement - à la procédure d'autorisation. C'est dans ce but que doit être élaborée une procédure d'autorisation commune selon le système juridique des deux Etats concernés moyennant des conventions internationales pour la construction de centrales nucléaires dans une zone frontalière (logiquement, une telle convention devrait inclure l'autorisation de toute installation dangereuse située dans une zone frontalière). Ceci aurait en même temps l'avantage qu'en cas de normes de sécurité différentes, le standard ayant les normes les plus élevées serait déterminant. Une convention bilatérale ne serait en tout cas pas admissible (comme par exemple le contrat entre l'Allemagne et l'Autriche concernant les nuisances de l'aéroport de Salzbourg du 19.12.1967), laquelle simule seulement que la procédure d'autorisation tenant raisonnablement compte des intérêts du voisin étranger a eu lieu sans pour autant que ces intérêts selon le droit national du voisin ne doivent effectivement être pris en considération en cas de conflit. Pour cette raison, la Cour fédérale allemande, dans une décision du 10.3.1978, a déclaré la loi approuvant cette convention bilatérale comme étant contraire à la constitution. Il faut tendre à une convention préventive interétatique garantissant, déjà au stade de la procédure d'autorisation, que les intérêts des personnes concernées seront raisonnablement considérés selon le droit national des deux parties en cause.

2.
Eventuellement conviendrait-il d'aller encore un peu plus loin et de former des communautés de planification pour chaque région frontalière concernée, telles qu'elles sont déjà connues et que l'on commence à appliquer dans la pratique administrative internationale. Je pense, par exemple, au "plan de charges traitant de l'échauffement du Rhin, par lequel les Etats riverains du Rhin se sont mis d'accord pour lutter contre l'échauffement du fleuve en y installant un système de refroidissement de l'eau des centrales nucléaires. Il serait bon d'étudier encore, dans le cadre d'une commission commune, la façon d'appliquer une procédure d'autorisation engageant les deux parties pour les projets de centrales nucléaires dans la zone frontalière, procédure pour laquelle les prescriptions des deux systèmes de droit public concernés seraient valables. Il serait nécessaire, à cette fin, de créer une sorte de commission multilatérale ou bilatérale, et être disposé, par conséquent, à abandonner et à transférer une partie de la souveraineté étatique.

3.

Entre-temps, la nécessité d'un effort à réaliser en vue d'une collaboration plus poussée et aussi multinationale que possible dans le domaine de la planification et de l'autorisation de centrales nucléaires a été reconnue par les politiciens.

Un pas dans la direction qui aurait dû être prise depuis longtemps a été fait par l'Autriche en avril 1979 lorsqu'elle a annoncé son intention de proposer à l'autorité internationale pour l'énergie atomique (A.I.E.A.) une convention pour la construction et l'exploitation de centrales nucléaires. Cette convention prescrirait que le pays limitrophe doit donner son consentement formel à la construction de centrales nucléaires à une distance de 5 à 10 km de la frontière. Il y aurait également lieu d'exiger que le pays voisin soit consulté en vue de fixer les prescriptions de sécurité nécessaires lorsque ces installations sont édifiées dans un rayon de 40 km autour de la frontière.

Cette initiative montre au moins - et cela est fort réjouissant - que l'on tente de trouver une solution à un brûlant problème international de grande actualité.

