

## Consultation juridique

### LA SOUMISSION A ETUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL TRANSFRONTIERE DU PROLONGEMENT DE LA DUREE DE VIE DES REACTEURS NUCLEAIRES FRANÇAIS

Julien Bétaille, Maître de conférences à l'Université Toulouse Capitole

Hubert Delzangles, Professeur à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, Agrégé de droit public

Michel Prieur, Professeur émérite à l'Université de Limoges, Agrégé de droit public

La prolongation de la durée de vie technique des centrales nucléaires françaises, c'est-à-dire la poursuite de leur exploitation au-delà de la durée de vie initialement définie, soulève entre autres des questions juridiques quant aux conditions de cette exploitation. La présente consultation, réalisée à la demande de l'association *Greenpeace France*, a vocation à répondre à la **question** suivante :

*La prolongation de la durée de vie technique des réacteurs nucléaires (40 ans) exige-t-elle, conformément à la Convention Espoo, que la France diligente des études d'impact environnementales ?*

La question porte à titre principal sur le champ d'application de la convention d'Espoo mais le droit international comme le droit de l'Union européenne pourront également être mobilisés pour y répondre<sup>1</sup>.

#### ***Histoire***

Le programme nucléaire français a été lancé dans le sillage de la seconde guerre mondiale, d'abord sur le plan militaire puis au niveau civil. Le décret n°63-1228 du 11 décembre 1963 relatif aux installations nucléaires a initié l'encadrement de la création et l'activité des installations nucléaires. Les premiers réacteurs nucléaires sont entrés en service dès le début des années 1960 (Chinon, 1963). Les chocs pétroliers des années 1970 vont conduire au déploiement à grande échelle du nucléaire en France, la plupart des réacteurs nucléaires ayant été mis en service dans les années 1980<sup>2</sup>.

#### ***Droit des études d'impact***

La procédure de l'étude d'impact a été introduite en France avec l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Néanmoins, les premières études d'impact n'ont été réalisées qu'à partir de 1978, le décret d'application de la loi n'étant intervenu qu'en octobre 1977<sup>3</sup>. Tel que nous le relevions à l'époque, le retard du décret d'application a permis « de faire adopter sans étude d'impact des projets (...) tels que les centrales nucléaires de Creys-Malville (décrets des 2 et 12 mai 1977), de Gravelines (décret du 24 octobre 1977), de Flamanville (décret du 22 décembre 1977) »<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> La question a déjà fait l'objet d'importants développements. Voir entre autres Sam Emmerechts et Pierre Bourdon, *Environmental impact assessments and long-term operation of nuclear power reactors: Increasing importance of environmental protection in the European Union?*, *Nuclear Law Bulletin*, Vol. 2020, Issue 2, p. 7.

<sup>2</sup> Sur l'histoire du programme nucléaire français, voir [www.vie-publique.fr/eclairage/271540-la-politique-du-nucleaire-civil-chronologie#i-les-d%C3%A9buts-du-programme-%C3%A9lectronucl%C3%A9aire-fran%C3%A7ais-1952---1973](http://www.vie-publique.fr/eclairage/271540-la-politique-du-nucleaire-civil-chronologie#i-les-d%C3%A9buts-du-programme-%C3%A9lectronucl%C3%A9aire-fran%C3%A7ais-1952---1973)

<sup>3</sup> Décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

<sup>4</sup> Michel Prieur, « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *Revue juridique de l'environnement*, 1981, p. 106.

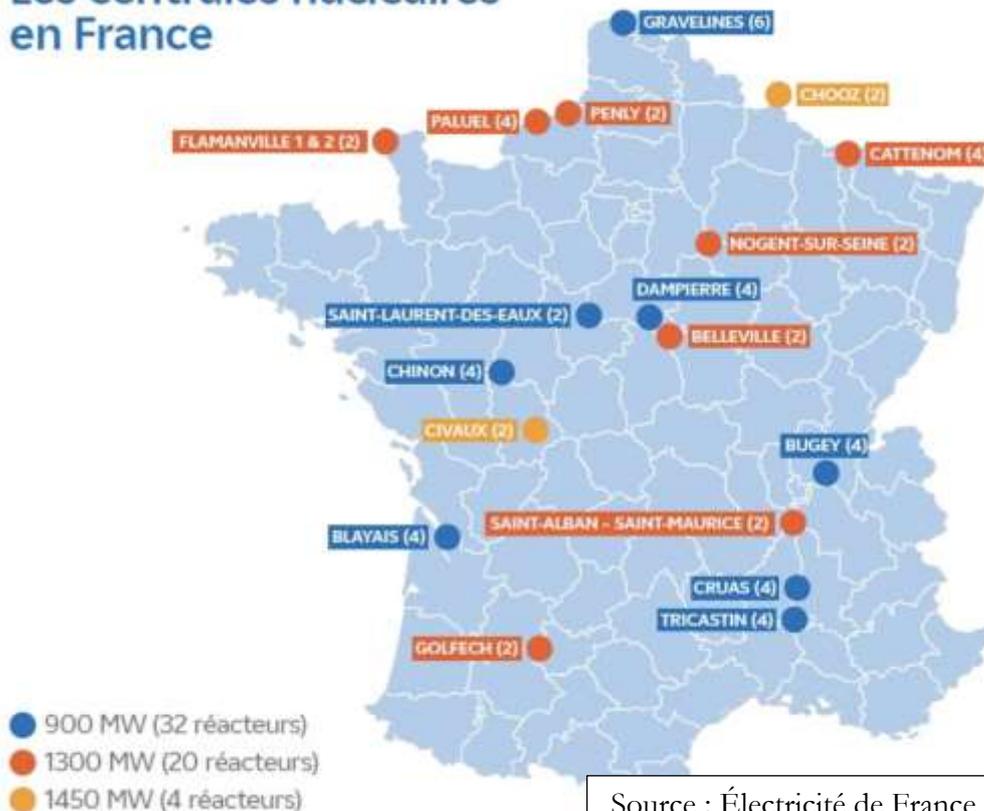
La convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière a été adoptée à Espoo le 27 février 1991 (convention d'Espoo). Elle a été approuvée par l'Union européenne le 24 juin 1997 et ratifiée par la France le 15 juin 2001.

**Il en résulte que certaines centrales nucléaires n'ont pas fait l'objet d'étude d'impact environnemental et qu'aucune centrale n'a fait l'objet d'une procédure transfrontière au titre de la convention d'Espoo.**

### *Le caractère transfrontière des enjeux liés au fonctionnement des centrales nucléaires françaises*

La France dispose d'un parc de centrales nucléaires très important avec pas moins de 18 sites actuellement en activités. Cela représente 56 réacteurs nucléaires.

#### Les centrales nucléaires en France



Quatre de ces sites sont situés dans une zone transfrontalière, c'est-à-dire à proximité immédiate d'une frontière :

- Gravelines est située à 30 km de la frontière belge,
- Chooz est située à 4 km de la frontière belge,
- Cattenom est située à 10 km de la frontière luxembourgeoise et à 12 km de la frontière allemande,
- Bugey est située à moins de 60 km de la frontière suisse.

<sup>5</sup> Électricité de France est une entreprise publique qui exploite l'intégralité du parc nucléaire français. Voir [www.edf.fr/groupe-edf/espaces-dedies/l-energie-de-a-a-z/tout-sur-l-energie/produire-de-l-electricite/le-nucleaire-en-chiffres](http://www.edf.fr/groupe-edf/espaces-dedies/l-energie-de-a-a-z/tout-sur-l-energie/produire-de-l-electricite/le-nucleaire-en-chiffres)

Cela représente 16 réacteurs nucléaires.

Les enjeux transfrontières ne s'arrêtent cependant pas là. En effet, l'ensemble du parc nucléaire français est susceptible de produire des effets significatifs sur l'environnement transfrontière compte tenu de l'ampleur des effets d'un éventuel accident nucléaire. Les précédents de Tchernobyl et de Fukushima ont montré que les effets pouvaient se faire sentir à des milliers de kilomètres, notamment par une contamination radioactive de l'air et de l'eau.

Par conséquent, le fonctionnement des centrales nucléaires françaises ne concerne pas que la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse. ***A minima, la plupart des pays européens sont susceptibles de subir des impacts transfrontières importants.***

**Contrairement aux autres affaires que le Comité d'application de la convention d'Espoo a à connaître en matière nucléaire, le cas français porte sur plusieurs dizaines de réacteurs nucléaires (56), répartis sur 18 sites. Son ampleur et le potentiel impact transfrontière de la prolongation de la durée de vie des réacteurs est donc sans commune mesure avec les affaires que le comité a déjà traité ou s'apprête à traiter.**

### ***L'encadrement de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires en France***

La mise en service des centrales nucléaires fait l'objet d'une autorisation administrative préalable au titre de la législation sur les installations nucléaires de base (INB)<sup>6</sup>. Cette autorisation est délivrée par décret du Premier ministre et ne comporte aucune limitation de durée. Dès lors, il n'y a pas de délai de péremption de l'autorisation au terme de la durée de vie nominale de l'installation.

Le droit français prévoit en revanche un système de réexamen périodique<sup>7</sup>. Ainsi, l'exploitant a l'obligation de procéder à un réexamen périodique tous les dix ans<sup>8</sup>. Il produit ainsi un rapport qui est soumis à enquête publique ainsi qu'à l'appréciation de l'autorité de sûreté nucléaire<sup>9</sup>, autorité administrative indépendante en charge du contrôle des activités nucléaires civiles. Cette autorité peut alors imposer à l'exploitant de nouvelles prescriptions<sup>10</sup>.

Aucune évaluation environnementale ou étude d'impact n'est prévue dans le cadre du réexamen périodique<sup>11</sup>. En particulier, **la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires ne prévoit pas la réalisation d'une étude d'impact au titre de la convention d'Espoo.**

---

<sup>6</sup> Article L. 591-1 et s. du code de l'environnement.

<sup>7</sup> L'autorité de sûreté nucléaire tient à jour un tableau sur le réexamen périodique des installations nucléaires. Voir [www.asn.fr/l-asn-contrôle/reexamens-periodiques/reexamens-periodiques-pour-les-centrales-nucleaires](http://www.asn.fr/l-asn-contrôle/reexamens-periodiques/reexamens-periodiques-pour-les-centrales-nucleaires).

<sup>8</sup> Article L. 593-18 du code de l'environnement.

<sup>9</sup> Article L. 593-19 du code de l'environnement.

<sup>10</sup> Article L. 593-19 et L. 593-10 du code de l'environnement.

<sup>11</sup> L'article R. 593-62-4 définit le contenu du dossier mis à l'enquête publique. Ce dossier ne comporte aucune étude d'impact environnemental.

Les modifications des installations nucléaires de base (INB), de leurs modalités d'exploitation autorisées ou des éléments ayant conduit à leur autorisation, conséquence probable de la prolongation de la durée de vie, pourraient éventuellement être soumises à une étude d'impact. Mais, comme évoqué ci-dessous, cela reste très rare.

En effet, le droit français crée une ligne de partage entre les « modifications notables » et les « modifications substantielles » d'une INB<sup>12</sup>.

Les « modifications notables »<sup>13</sup> ne sont soumises qu'à une autorisation ou à une déclaration auprès de l'ASN sans étude d'impact proprement dite, conformément à l'article L. 593-15 du code de l'environnement. Seules les « modifications substantielles », selon l'article L. 593-14 du code de l'environnement, sont soumises à autorisation ministérielle et à étude d'impact prévue par les articles R. 122-5 et R. 593-17 du code de l'environnement.

Or, selon l'article R. 593-56 du code de l'environnement, « pour obtenir l'autorisation, l'exploitant dépose auprès de l'Autorité de sûreté nucléaire une demande présentant la modification projetée. (...) Si l'autorité estime que la modification projetée relève d'une modification substantielle au titre de l'article L. 593-14, elle invite sous deux mois l'exploitant à déposer la demande d'autorisation correspondant à cette catégorie de modifications ».

C'est donc l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) qui va décider s'il s'agit d'une « modification notable » ou d'une « modification substantielle » en fonction de leur degré d'importance. Une modification substantielle selon une lecture combinée des art. L. 593-1, L. 593-8 et R. 593-47 du code de l'environnement, peut notamment être une modification des éléments essentiels, fixés dans le décret d'autorisation de création, garantissant la protection contre les risques ou inconvénients que les INB peuvent présenter pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement<sup>14</sup>.

Il convient également de souligner que l'ASN décide, d'une part, si une modification est substantielle ou notable, et d'autre part, statue au cas par cas sur l'opportunité de réaliser une évaluation environnementale lorsqu'il s'agit d'une modification notable soumise à sa propre procédure d'autorisation ou de déclaration. Or, dans le premier cas, **l'ASN n'est pas dotée des mêmes compétences techniques face à l'appréciation des risques ou inconvénients que les INB peuvent présenter pour la protection de la nature et de l'environnement qu'une réelle autorité environnementale au sens de la directive 2011/92/UE**. Dans le second, l'ASN statue sur l'opportunité de réaliser une évaluation environnementale<sup>15</sup> qui précèdera sa propre décision sur la modification notable<sup>16</sup>. Elle se

---

<sup>12</sup> V. CE, 30 décembre 2020, *Association ATPN*, n° 420635.

<sup>13</sup> Voir la décision de l'ASN n° 2017-DC-0616, du 30 novembre 2017, relative aux modifications notables des installations nucléaires de base.

<sup>14</sup> Les autres cas de modification substantielle, comme un changement de nature, un accroissement de capacité maximale ou l'ajout dans le périmètre de l'installation d'une nouvelle INB, sont énumérés de façon exhaustive à l'art. R. 593-47 du code de l'environnement.

<sup>15</sup> Pour des exemples de décisions au cas par cas de soumettre ou non une modification notable d'une INB à évaluation environnementale : non soumissions à évaluation environnementale : Décision n° CODEP-LYO-2021-052787 du Président de l'ASN du 9 novembre 2021 relative à la demande d'acidification des puits constituant les sources d'eau ultimes de la centrale nucléaire du Tricastin, après examen au cas par cas, en application du IV de l'article R. 122-3-1 du code de l'environnement ; Décision n° CODEP-OLS-2021-019492 du Président de l'ASN du 27 avril 2021 relative au projet de modification des modalités d'exploitation de l'atelier de décontamination du bâtiment Becquerel de la centrale nucléaire de Chinon, après examen au cas par cas.

<sup>16</sup> La procédure est décrite ainsi sur le site internet de l'ASN : « Conformément aux dispositions du code de l'environnement (articles L. 122-1 et suivants, R.122-1 et suivants), certains projets, plans ou programmes, par leurs

trouve donc **dans une situation de conflit d'intérêts puisqu'elle autorise une modification et statue sur l'opportunité de l'évaluation environnementale de cette dernière et n'est pas plus que précédemment dotée des mêmes compétences techniques face à l'appréciation des risques ou inconvénients que les INB peuvent présenter pour la protection de la nature et de l'environnement.** En effet, l'ASN est une autorité « qui participe au contrôle de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et des activités nucléaires » (art. L. 592-1 Code de l'environnement), non une « autorité environnementale » ou « autorité compétente en raison de ses responsabilités spécifiques en matière d'environnement » au sens du droit de l'Union européenne (art. 6 de la directive 2011/92/UE)<sup>17</sup>.

Pour conclure partiellement sur ce point, la distinction modification substantielle et modification notable des INB cumulé au pouvoir de l'ASN de soumettre ou non une modification notable à évaluation environnementale illustre un « saucissonnage » du processus global de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires faisant échapper ce dernier à une étude d'impact globale en droit interne. Par conséquent, **la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires ne prévoit pas la réalisation d'une étude d'impact au titre de la convention d'Espoo.**

**Les modifications apportées par la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes**

L'article L. 593-19 du code de l'environnement a été modifié par la loi n° 2023-491 introduisant les éléments suivants : « L'exploitant adresse à l'Autorité de sûreté nucléaire et au ministre chargé de la sûreté nucléaire un rapport comportant les conclusions de

---

caractéristiques propres, sont soumis de manière systématique à évaluation environnementale. D'autres projets doivent faire l'objet d'un examen au cas par cas afin de déterminer, au regard de leurs possibles impacts notables sur l'environnement, si une évaluation environnementale doit être réalisée. D'après l'article L. 122-1 du code de l'environnement, l'évaluation environnementale est un processus constitué de l'élaboration, par le maître d'ouvrage, d'une étude d'impact sur l'environnement, de la réalisation de consultations, ainsi que de l'examen, par l'autorité compétente pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage. Les projets de modification notable d'une installation nucléaire de base relèvent d'un examen au cas par cas lorsqu'ils ont susceptibles d'entraîner des incidences négatives notables sur l'environnement. Pour ces projets, conformément au deuxième alinéa du IV de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, l'Autorité de sûreté nucléaire est chargée de déterminer si ces projets doivent ou non faire l'objet d'une évaluation environnementale. Pour ce faire et conformément aux dispositions de l'article R122-3 du code de l'environnement, le maître d'ouvrage adresse un formulaire d'examen au cas par cas à l'Autorité de sûreté nucléaire. Ce formulaire est publié à sa réception ». [www.asn.fr/l-asn-reglemente/evaluations-environnementales](http://www.asn.fr/l-asn-reglemente/evaluations-environnementales).

<sup>17</sup> Pour des avis de l'Autorité environnementale française sur des modifications substantielles des INB voir, par exemple : avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la modification substantielle du grand accélérateur national d'ions lourds, avis n° AE 2022-117, du 9 mars 2023 ; et avis délibéré de l'Autorité environnementale sur les modifications des INB n° 116 et 117 de l'usine Orano Cycle à La Hague, n° AE 2021-18 du 19 mai 2021. Ces avis soulignent certaines défaillances de l'étude d'impact, par exemple l'avis délibéré de l'Autorité environnementale sur la création d'un atelier de maintenance de conteneurs (AMC2) sur le site Orano du Tricastin, n° AE 2021-57 du 22 septembre 2021 : « l'analyse des incidences s'attache à démontrer l'absence d'incidences significatives pour la qualité des milieux mais elle reste largement théorique puisqu'elle fait l'hypothèse du traitement de tous les effluents dans la station d'épuration des eaux uranifères de l'INB 138 et elle n'évoque pas les incidences de l'augmentation des volumes traités sur le site de Malvési. L'Ae recommande de compléter le dossier par une analyse des incidences environnementales liées à l'augmentation prévue des effluents traités sur le site de Malvési. Cette augmentation fait partie intégrante du projet. L'Ae recommande de compléter l'estimation des émissions de gaz à effet de serre en prenant en compte l'ensemble des sources d'émission et de prévoir des mesures d'évitement et de réduction complémentaires ».

l'examen prévu à l'article L. 593-18 [réexamen périodique] et, le cas échéant, les dispositions qu'il envisage de prendre pour remédier aux anomalies constatées ou pour améliorer la protection des intérêts mentionnés à l'article L. 593-1. Pour les réexamens au-delà de la trente-cinquième année de fonctionnement d'un réacteur électronucléaire, le rapport mentionné au premier alinéa du présent article fait l'objet d'une enquête publique. L'Autorité de sûreté nucléaire analyse le rapport mentionné au même premier alinéa. A l'issue de cette analyse, elle peut imposer à l'exploitant de nouvelles prescriptions mentionnées à l'article L. 593-10. (...) L'Autorité de sûreté nucléaire communique son analyse du rapport et ses prescriptions au ministre chargé de la sûreté nucléaire. (...) cette analyse et ces prescriptions sont rendues publiques. Les dispositions envisagées par l'exploitant font l'objet, en fonction de leur degré d'importance, d'autorisations en cas de modifications substantielles, dans les conditions prévues au II de l'article L. 593-14, ou de déclarations ou d'autorisations en cas de modifications notables, dans les conditions prévues à l'article L. 593-15 ».

### **Le projet de décret de juillet 2023**

Le ministère de l'écologie a publié, en juillet 2023, un projet de décret qui porte en partie sur la prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires<sup>18</sup>. Ce texte a officiellement pour objet « d'améliorer l'accès à l'information du public et des États étrangers lors du réexamen périodique d'un réacteur électronucléaire au-delà de la trente-cinquième année de fonctionnement ». Il s'agit aussi d'ajouter au rapport de réexamen périodique (évoqué ci-dessus) un « document d'évaluation des incidences sur l'environnement de la poursuite de fonctionnement du réacteur ».

**Ce projet de décret témoigne probablement de l'inquiétude du gouvernement concernant la conformité du droit français par rapport à la convention d'Espoo. Cependant, il est loin de régler les problèmes mis en évidence dans la présente consultation.**

L'article 3 du projet de décret modifie l'article R. 593-62-4 du code de l'environnement en ajoutant au dossier mis à l'enquête publique « un document relatif aux effets sur l'environnement associés à l'exploitation du réacteur pour les dix années suivantes, y compris les conséquences, radiologiques ou non, d'éventuels incidents ou accidents ». Le projet de décret ne comporte aucune autre précision à cet égard et ne renvoie pas non plus aux textes français généraux sur le contenu des études d'impact<sup>19</sup>. Il ne fixe pas plus précisément le contenu de ce document. Dès lors, le projet de décret, en renvoyant à un « document » ne se réfère pas à une étude d'impact proprement dite prévue à l'art. L. 122-1 du code de l'environnement telle qu'exigée par l'art. R. 593-16 6° et dont le contenu est précisé à l'article R. 593-17. En tout état de cause, il ne correspond pas au contenu minimum fixé par l'appendice II de la convention d'Espoo en vertu de son article 4, paragraphe 1. Dès lors, le projet de décret ne permet en aucun cas de satisfaire les exigences de la convention d'Espoo.

L'article 3 du projet de décret modifie également l'article R. 593-62-6 du code de l'environnement. Il est ainsi prévu que « lorsqu'une partie du territoire d'un État étranger

<sup>18</sup> Ce projet a été publié dans le cadre d'une consultation publique : [www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-portant-diverses-dispositions-a2872.html](http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/projet-de-decret-portant-diverses-dispositions-a2872.html)

<sup>19</sup> Articles R. 122-4 s. du code de l'environnement.

est contiguë au secteur de consultation défini à l'article R. 593-5, le préfet lui notifie sans délai l'arrêté d'ouverture de l'enquête publique et lui transmet un exemplaire du dossier d'enquête et transmet le dossier pour information au ministre des affaires étrangères ». Néanmoins, cette consultation ne répond pas aux exigences de la convention d'Espoo. En effet elle est limitée aux États dont le territoire est contigu à un périmètre déterminé par le préfet<sup>20</sup>, c'est-à-dire à un territoire contiguë au territoire français. Les effets transfrontières à longue distance (cf. *infra*) ne sont pas pris en compte. Le même article ajoute néanmoins que « le préfet peut également consulter un autre État, membre de l'Union européenne ou partie à la Convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière signée à Espoo, de sa propre initiative ou à la demande des autorités de cet État ». Néanmoins, cette nouvelle disposition subordonne la consultation d'un État étranger à la condition qu'il en fasse la demande ou à la volonté du préfet. Elle ne permet en aucun cas de s'assurer que la convention d'Espoo sera respectée.

Le projet de décret n'a ainsi pas pour objet de mettre en œuvre la convention d'Espoo. Ni la convention, ni la directive européenne sur les études d'impact, ni les textes français sur les études d'impact ne figurent dans les visas du projet.

### ***Les travaux ordonnés par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN)***

Le processus de réexamen périodique comprend plusieurs étapes successives à la charge de l'exploitant ou de l'ASN.

L'exploitant doit réaliser un examen de conformité visant à comparer l'état de l'installation vis-à-vis des référentiels de sûreté et de la réglementation applicable, notamment le décret d'autorisation de création.

L'ASN détermine aussi la liste des thèmes choisis pour faire l'objet d'études de réévaluation de sûreté lors de la phase d'orientation du réexamen périodique. Ainsi, l'exploitant réalise les études nécessaires sur ces thèmes et des améliorations sont définies qui seront réalisées pendant la visite décennale du réacteur. Cette visite décennale, qui implique un arrêt de longue durée de la centrale, permet de mettre en œuvre les modifications issues du réexamen périodique.

A l'issue de la visite décennale, l'exploitant adresse à l'ASN un rapport de conclusion du réexamen périodique que l'Autorité va analyser. Cette dernière, dans un rapport remis au ministre compétent, conclura éventuellement à la capacité du réacteur à être exploité pour une durée supplémentaire après son réexamen périodique, le cas échéant sous réserve de la mise en œuvre de prescriptions qu'elle fixera.

Les réacteurs en France, en fonction de leur date de mise en service (et de leur niveau de puissance : 900, 1300 ou 1450 MWe), en sont à leur premier, deuxième, troisième ou quatrième réexamen périodique<sup>21</sup>. Entre 2019 et 2030, les exploitants des trente-deux

---

<sup>20</sup> Ce périmètre doit être au minimum de **5 km** autour de l'installation nucléaire (article R. 593-5 du code de l'environnement).

<sup>21</sup> Voir par exemple, s'agissant de la centrale du Tricastin, le projet de décision fixant à EDF des prescriptions complémentaires au vu des conclusions du quatrième réexamen : [www.asn.fr/l-asn-reglemente/consultations-du-public/prescriptions-complementaires-applicables-a-la-centrale-nucleaire-du-tricastin-au-vu-des-conclusions-du-quatrieme-reexamen-periodique-du-reacteur-n-1?commentaires=all&page=3](http://www.asn.fr/l-asn-reglemente/consultations-du-public/prescriptions-complementaires-applicables-a-la-centrale-nucleaire-du-tricastin-au-vu-des-conclusions-du-quatrieme-reexamen-periodique-du-reacteur-n-1?commentaires=all&page=3)

réacteurs à eau sous pression de 900 MWe mis en service entre 1977 et 1987 et répartis dans 8 centrales nucléaires françaises (Blayais, Bugey, Chinon, Cruas-Meysses, Dampierre-en-Burly, Gravelines, Saint-Laurent-des-Eaux, Tricastin), procéderont à leur quatrième visite décennale.

Par exemple, les réacteurs 2 à 5 de la centrale de Bugey ont chacun, à l'issue du troisième réexamen périodique (date du réexamen entre 2011 et 2014) fait l'objet d'un rapport de l'ASN concluant à la capacité du réacteur à être exploité pour une durée supplémentaire, mais aussi d'une décision fixant des prescriptions supplémentaires.

Pour le réacteur n°2, des améliorations de sûreté sont demandées, relatives au management et à la maîtrise des risques, mais aussi des travaux supplémentaires afin de maîtriser les risques d'accident. En effet, dans un délai de deux ans, l'exploitant devait installer un dispositif visant à « éviter une dispersion directe du ciel de cuve du réservoir PTR (de traitement et de refroidissement d'eau des piscines) dans l'environnement en cas d'accident »<sup>22</sup>. Il devait aussi dans un délai d'un an traiter tous les écarts de génie civil relatifs à des défauts de revêtement (décollements, éclats, cloques) au niveau de puisards de rétentions, identifiés lors du bilan de l'examen de conformité à l'issue de la troisième visite décennale. Il devait enfin solder dans un délai d'un an certaines modifications liées au réexamen de sûreté non réalisées ou non achevées lors de la troisième visite décennale, notamment le « renforcement sismique des réseaux de tuyauteries de l'îlot nucléaire », la « fiabilisation du turbo-alternateur de secours (LLS) » et l'« enrubannage des câbles pour les protéger du risque incendie ». D'autres prescriptions de sûreté portent sur la gestion et l'élimination des déchets et des combustibles usés.

La décision, plus récente, de l'ASN relative au réacteur n° 5 du Bugey<sup>23</sup> impose elle aussi une dizaine de modifications, d'achèvements de travaux ou de corrections d'écarts affectant des structures ou composants du réacteur et susceptible d'engendrer des risques d'accident.

De même, pour la centrale de Gravelines, la décision du 26 juillet 2022 prescrit pour les réacteurs n° 2 et 4 que « la mise en conformité au regard du caractère antidéflagrant des matériels électriques et électromécaniques situés dans les locaux du bâtiment des auxiliaires nucléaires classés à risque d'atmosphère explosive d'hydrogène est achevée avant le 31 décembre 2022 »<sup>24</sup>. Toutefois, dans son rapport de 2020, l'ASN estime que « les performances de la centrale nucléaire de Gravelines sont en retrait en matière de sûreté nucléaire, de radioprotection et de protection de l'environnement par rapport à l'appréciation générale que l'ASN porte sur les centrales nucléaires d'EDF ». Même si l'échéance de la mise en demeure pour le 31 octobre 2020 a été respectée, l'ASN a dû exiger une mise en conformité de l'exploitant aux dispositions réglementaires en matière de protection contre le risque d'explosion d'origine externe imposées par les décrets d'autorisation de création des réacteurs n° 1 à 6, datant de 1977 et 1981<sup>25</sup>. Rappelons, comme le souligne la décision de l'ASN de 2015 exigeant déjà cette mise en conformité, que la centrale de Gravelines est à 700 mètres d'un dépôt d'hydrocarbures et que le terminal méthanier de Dunkerque, établissement « Seveso » est à 4km de la centrale. 7 autres

---

<sup>22</sup> Décision de l'ASN n° 2012-DC-0311 du 4 décembre 2012, p. 5.

<sup>23</sup> Décision n° 2014-DC-0474 de l'ASN du 23 décembre 2014, p. 5.

<sup>24</sup> Décision n° 2022-DC-0735 de l'ASN du 26 juillet 2022.

<sup>25</sup> *Ibid*, p. 18.

établissements « Seveso » sont aussi à moins de 10 km de la centrale, située elle-même à 30 km de la Belgique et 60 km du Royaume-Uni.

L'ASN a statué sur les conditions de la poursuite de fonctionnement des réacteurs de 900 MWe d'EDF au-delà de leur quatrième réexamen périodique<sup>26</sup>. Comme le souligne l'autorité, « leur quatrième réexamen périodique revêt une importance particulière puisqu'il avait été retenu, lors de leur conception, une hypothèse de 40 années de fonctionnement. La poursuite au-delà de cette période nécessite une actualisation des études de conception ou des remplacements de matériels »<sup>27</sup>. La décision n° 2021-DC-0706 de l'ASN du 23 février 2021 est révélatrice de l'ampleur des travaux et des adaptations nécessaires au vu des conclusions de la phase générique. L'annexe 1 de la décision fixe notamment des prescriptions de mise en conformité des installations et de maîtrise du vieillissement ainsi que d'adaptation aux aléas associés aux températures extérieures (« grands chauds ») ou aux séismes. De même, pour la gestion des eaux contaminées, « afin de réduire le risque de contamination des eaux souterraines après un accident ayant conduit à la fusion du cœur, l'exploitant met en œuvre les moyens permettant de limiter les fuites d'eau contaminée en dehors du bâtiment du réacteur et du bâtiment du combustible ».

**Malgré l'ampleur des modifications et adaptations à envisager, EDF considère qu'il ne s'agit que de « modifications notables » et n'évoque en aucun cas des « modifications substantielles » dans son analyse<sup>28</sup>.**

**Pourtant, les adaptations envisagées pour permettre la prolongation des réacteurs au-delà de quarante ans semblent bien constituer des « modifications substantielles » au regard de leur degré d'importance. Ces modifications portent sur des éléments essentiels, compris dans les décrets d'autorisation de création et garantissant la protection contre les risques ou inconvénients que les INB peuvent présenter pour la sécurité, la santé et la salubrité publiques ou la protection de la nature et de l'environnement.** Il suffit de se référer, par exemple, à l'article 3 du décret n° 76-594 du 2 juillet 1976 autorisant la création par EDF de quatre tranches de la centrale nucléaire du Tricastin (JORF du 4 juillet 1976 p. 4051) pour apprécier les éléments essentiels de cette INB. Ces éléments essentiels portent notamment sur la qualité de l'installation (structure, systèmes et composants importants, cuve et autres composants du circuit primaire, structures internes), des éléments combustibles, de l'enceinte de confinement, du circuit secondaire des générateurs de vapeur et des tuyauteries, des circuits de ventilation et de rejet. Sont aussi essentiels les éléments relatifs à la manutention et au stockage des combustibles, la protection contre les séismes, contre les incendies et contre les agressions de l'environnement. Les éléments essentiels visés par ce décret d'autorisation de création

---

<sup>26</sup> Voir aussi la position d'EDF sur l'ampleur des modifications nécessaires pour la prolongation : « Le programme industriel d'EDF pour le 4ème réexamen périodique 900 MWe (4ème RP4). Les travaux à réaliser au titre du 4ème Réexamen Périodique, qui sont à mettre en œuvre dans un contexte industriel très chargé compte tenu des visites décennales à effectuer également sur les autres paliers (...), et les impacts induits pour les personnes et les organisations en place sur les sites nucléaires sont d'une ampleur jamais rencontrée depuis la construction du parc nucléaire et constituent un enjeu majeur pour EDF et toute la filière nucléaire française », in EDF, « 4èmes visites décennales des réacteurs du palier 900 MW », réf. D455622023172 :

[www.asn.fr/l-asn-informe/actualites/4eme-reexamen-des-reacteurs-de-900-mwe-premier-bilan](http://www.asn.fr/l-asn-informe/actualites/4eme-reexamen-des-reacteurs-de-900-mwe-premier-bilan)

<sup>27</sup> [www.asn.fr/l-asn-informe/actualites/la-poursuite-de-fonctionnement-des-reacteurs-de-900-mwe-au-dela-de-40-ans](http://www.asn.fr/l-asn-informe/actualites/la-poursuite-de-fonctionnement-des-reacteurs-de-900-mwe-au-dela-de-40-ans)

<sup>28</sup> EDF, « 4èmes visites décennales des réacteurs du palier 900 MW », réf. D455622023172, v. *supra*.

sont tout à fait semblables aux thèmes faisant l'objet de prescriptions dans le cadre de la décision n° 2021-DC-0706 de l'ASN du 23 février 2021.

En outre, afin de démontrer l'ampleur des modifications et adaptations nécessaires à la prolongation des centrales au-delà de quarante ans, il convient de souligner le fait que l'ASN, dans sa décision du 23 février 2021, prescrit une mise à jour de l'étude d'impact initiale en ces termes :

« Études d'impact des installations : [INC-B] I.– L'exploitant consolide les mises à jour de l'étude d'impact réalisées jusqu'à cette date sous la forme prévue par les articles R. 122-5 et R. 593-17 du code de l'environnement. Dans ce cadre, il veille : – à tenir compte de l'évolution de l'état des connaissances, notamment en matière d'évaluation des impacts des rejets des installations et d'évolution de l'environnement du site ; – à décrire l'incidence des installations sur le climat et la vulnérabilité des installations au changement climatique, notamment en ce qui concerne les rejets thermiques, la gestion des rejets liquides et l'utilisation de la ressource en eau. Il peut fonder son étude sur des données et analyses existantes quand celles-ci sont encore pertinentes, en particulier quand il a évalué certains impacts sur l'environnement lors de modifications récentes (...) II.– L'exploitant précise les améliorations contribuant à la réduction des impacts de ses installations sur l'environnement qu'il prévoit au regard des conclusions de l'étude d'impact mentionnée au I et des meilleures techniques disponibles, ainsi que le calendrier de mise en œuvre associé ».

Ce faisant, l'ASN considère implicitement que les modifications à réaliser sont cumulativement substantielles pour impliquer une mise à jour de l'étude d'impact initiale<sup>29</sup>, lorsqu'une telle étude d'impact existe puisque certaines centrales ont été construites avant l'entrée en vigueur de l'obligation de réaliser une étude d'impact.

Pour autant, il s'agit d'une décision de l'ASN sans fondement juridique précis sur ce point à la date du 23 février 2021 et prise avant l'entrée en vigueur de la loi d'accélération du nucléaire et avant le projet de décret d'application publié par ministère de l'écologie en juillet 2023<sup>30</sup>. Il est donc évident que le législateur ainsi que le pouvoir réglementaire ont revu les exigences à la baisse en n'alignant pas, comme l'ASN a tenté de le faire dans sa décision, les

---

<sup>29</sup> Pour une mise à jour de l'étude d'impact lorsque cette dernière a été réalisée, sachant que l'étude d'impact initiale dans ce dossier n'a pas été fournie, ce que regrette vivement l'autorité environnementale tout en soulignant d'autres défaillances : avis délibéré de l'autorité environnementale sur l'INB n° 167 – Flamanville 3 (réacteur EPR) – EDF, n° AE 2021-106 du 22 décembre 2021 : « L'étude d'impact initiale n'est pas fournie (...). Ni la phase de construction, ni la ligne électrique à très haute tension Cotentin Maine, nécessaire à l'exploitation de l'EPR et déjà construite, ne sont incluses. L'étude d'impact devrait correspondre à une actualisation des études d'impact précédentes, rappelant en particulier les autorisations dont bénéficie le projet, l'état d'avancement de chacune de ses composantes et les incidences effectives à l'échelle globale du projet sur l'environnement. Elle devrait rappeler les raisons des choix retenus et expliciter les options remises en cause ou susceptibles d'évoluer à la lumière du retour d'expérience depuis que les premières autorisations ont été accordées. Pour tous les volets, l'évaluation des incidences ne prend en compte que les valeurs limites des rejets. Si elle permet ainsi de démontrer que ces incidences restent compatibles avec le bon état du milieu et la santé humaine, appliquer la démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC) aux valeurs moyennes de rejets, en cohérence avec le principe d'optimisation de la radioprotection, constituerait un facteur de progrès qui doit pouvoir trouver sa traduction dans les autorisations de rejets (par exemple en spécifiant des valeurs cibles aussi basses que raisonnablement possibles). Elle vaudrait alors démarche d'optimisation pour les rejets radioactifs. L'Ae recommande de rappeler l'évolution des rejets réels de tous les polluants chimiques et radionucléides depuis le début des travaux, puis de présenter l'évolution attendue des valeurs limites et des rejets réels du fait de la mise en service de l'EPR », voir : [www.asn.fr/1-asn-reglemente/evaluations-environnementales/reacteur-epr-de-flamanville-22-12-2021](http://www.asn.fr/1-asn-reglemente/evaluations-environnementales/reacteur-epr-de-flamanville-22-12-2021)

<sup>30</sup> Voir *supra*.

exigences du « document relatif aux effets sur l'environnement » sur celles des articles R. 122-5 et R. 593-17 du code de l'environnement relatives aux études d'impact adaptées aux installations nucléaires de base.

L'ensemble de ces éléments, prévus à l'occasion du quatrième réexamen périodique et conditionnant la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires au-delà de quarante ans, ne prévoit pas la réalisation d'une étude d'impact au sens du droit interne, pas plus qu'au titre de la convention d'Espoo.

Dès lors, **malgré l'ampleur des travaux nécessaires à la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires, le droit français ne prévoit pas la réalisation d'une étude d'impact au titre de la convention d'Espoo.**

### *Les difficultés face au vieillissement du parc nucléaire*

Au-delà du processus de réexamen périodique qui implique pour l'exploitant la réalisation d'importants travaux, le contexte actuel témoigne du vieillissement du parc nucléaire français. En octobre 2021, des microfissures sur des soudures de la tuyauterie de certains réacteurs ont été découvertes. Ces fissures relèvent d'un problème de « corrosion sous contrainte » qui est largement répandu sur le parc nucléaire français. En effet, cela a nécessité des travaux de grande ampleur réalisés en urgence au point de menacer l'approvisionnement électrique de la France durant l'hiver 2022-2023, avant que de nouvelles difficultés n'apparaissent au printemps 2023<sup>31</sup>.

Ainsi, alors que le vieillissement du parc menace déjà la sûreté et l'environnement, la France a réaffirmé, par la voix du Président Macron, son intention de « prolonger tous les réacteurs nucléaires qui peuvent l'être »<sup>32</sup>. Celui-ci a ainsi demandé à l'exploitant du parc nucléaire « d'étudier les conditions de prolongation au-delà de 50 ans »<sup>33</sup> et l'exploitant envisage, à la demande du gouvernement, d'augmenter la puissance de ses réacteurs déjà en service<sup>34</sup>. Ainsi, alors que le vieillissement du parc oblige à ralentir, le gouvernement appuie sur l'accélérateur, et cela sans se préoccuper des potentiels impacts de ces décisions dans un contexte transfrontière.

### *Argumentation*

Pourtant, la convention d'Espoo impose bel et bien la réalisation d'une étude d'impact transfrontière (1). Cette position est également confortée par le droit international général (2) et par le droit de l'Union européenne (3).

---

<sup>31</sup> A. Pécourt, Centrales nucléaires : deux nouvelles fissures découvertes par EDF, *Le Monde*, 10 mars 2023.

<sup>32</sup> Discours de Belfort, 10 février 2022 : [www.vie-publique.fr/discours/283773](http://www.vie-publique.fr/discours/283773)

<sup>33</sup> Discours de Belfort, 10 février 2022 : [www.vie-publique.fr/discours/283773](http://www.vie-publique.fr/discours/283773)

<sup>34</sup> A. Pécourt, Nuclear energy: EDF is considering increasing the power of its active reactors, *Le Monde*, 11 avril 2023.

## **1. L'application de la convention d'Espoo à la prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires français**

### **1.1. Les dispositions pertinentes de la convention**

Au titre de l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Espoo, les États-parties doivent établir une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement pour les « activités proposées inscrites sur la liste figurant à l'Appendice I qui sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important ». Les installations nucléaires entrent dans ce cas de figure puisqu'elles sont visées au point 2 de l'appendice I.

L'article 3, paragraphe 1, de la convention est plus précis : ce n'est que si une « activité proposée » inscrite à l'appendice I « est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important », que la Partie d'origine doit notifier les Parties pouvant être touchées.

Il s'agit là des deux notions les plus importantes pour répondre à la question qui nous occupe ici.

L'article 1<sup>er</sup> de la convention apporte des précisions utiles en définissant les notions d'activité proposée et d'impact transfrontière :

- Le v) définit la notion d'« activité proposée » comme désignant « toute activité ou tout projet visant à modifier sensiblement une activité, dont l'exécution doit faire l'objet d'une décision d'une autorité compétente suivant toute procédure nationale applicable ».
- Le viii) définit l'expression « impact transfrontière » comme « tout impact, et non pas exclusivement un impact de caractère mondial, qu'aurait dans les limites d'une zone relevant de la juridiction d'une Partie une activité□ proposée dont l'origine physique se situerait en tout ou partie dans la zone relevant de la juridiction d'une autre Partie ».

Il en résulte que, pour savoir si la prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires français exige la réalisation d'une étude d'impact au titre de la convention d'Espoo, il convient de déterminer si cette prolongation constitue une « activité proposée » (1.2) qui soit « susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important » (1.3).

### **1.2. La prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires français constitue une « activité proposée » au titre de la convention d'Espoo**

La notion d'activité proposée au sens de la convention d'Espoo peut être soit une activité nouvelle, soit un projet visant à modifier sensiblement une activité existante. La prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires français entre dans le second cas de figure. Elle constitue un projet modifiant sensiblement l'activité.

Il convient en premier lieu de souligner une **difficulté tenant à la traduction** de la convention d'Espoo. Alors que la version française parle de modification « sensible » d'une activité, la version anglaise parle de « major change » (art. 1<sup>er</sup> v)). Par conséquent, la version française est moins exigeante que la version anglaise. La modification impliquée par le projet doit simplement être notable et non pas majeure. En effet, le terme de modification « sensible » aurait probablement été mieux traduit par « noticeable change ». Cette précision est importante car le comité d'application de la convention d'Espoo utilise la version

anglaise de la convention. Elle plaide en faveur d'une interprétation souple de la notion de projet modifiant une activité.

En deuxième lieu, le comité d'application de la convention d'Espoo a déjà été amené à interpréter cette notion, justement dans le domaine des activités nucléaires, en l'occurrence s'agissant d'une centrale nucléaire ukrainienne (affaire n° EIA/IC/CI/4 Ukraine). Même si le Comité doit effectuer un examen au cas par cas, il a abouti à la conclusion selon laquelle **la prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire doit être considérée comme une modification sensible** (ou « majeure ») de l'activité. Par conséquent, selon le Comité, la prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire est soumise aux dispositions de la convention<sup>35</sup>. Il est à cet égard important de noter que la position du Comité demeure valable « même en l'absence de tout travaux » entrepris pour prolonger la durée de vie de la centrale. A l'inverse, en droit interne français, l'absence de tout travaux conduit à l'absence d'étude d'impact.

Cette décision du Comité a ensuite été approuvée par la Réunion des Parties à la convention<sup>36</sup> et a conduit à l'élaboration de lignes directrices sur cette question par un groupe de travail mandaté par la Réunion des Parties à la convention d'Espoo<sup>37</sup>.

En troisième lieu, **la prolongation de la durée de vie des réacteurs français répond aux critères proposés dans les lignes directrices de 2020**. Comme on l'a vu en introduction, le cas français correspond à la situation n° 3 décrite dans les lignes directrices de 2020<sup>38</sup>. Il s'agit du cas où « un examen périodique de la sûreté est mené à l'appui du processus décisionnel en vue d'une prolongation de la durée de vie ». Les lignes directrices de 2020 fournissent quelques éléments afin d'appréhender la notion de modification sensible (ou « majeure »).

D'une part, **la modification sensible (ou « majeure ») peut résulter de « travaux de rénovation** importants d'une ampleur comparable, en termes de risques d'impact transfrontalière préjudiciable important sur l'environnement, à celle de la mise en service initiale de ladite centrale »<sup>39</sup>. Comme on l'a vu en introduction, les travaux qu'impliquent le prolongement de la durée de vie des centrales nucléaires françaises sont d'une ampleur considérable. L'autorité de sûreté nucléaire a imposé de très nombreuses prescriptions techniques aux installations pour assurer la sécurité des installations<sup>40</sup>. En complément, on a vu que d'autres travaux liés au vieillissement du parc peuvent s'imposer à l'exploitant au fil du temps, en témoigne les problèmes de corrosion rencontrés sur le parc français. Or,

---

<sup>35</sup> Le Comité « reached consensus that the extension of the lifetime of an (Nuclear Power Plant), even in absence of any works, was to be considered as a major change to an activity and consequently subject to the provisions of the Convention » (Report of the Implementation Committee on its thirtieth session (decision n° ECE/MP.EIA/IC/2014/2, Annex § 35), 25-27 February 2014 ; Findings and recommendations further to a Committee initiative concerning Ukraine (EIA/IC/CI/4)).

<sup>36</sup> Décision VI/2 adoptée par la Réunion des Parties à la Convention sur les travaux de sa sixième session, 2-5 juin 2014, § 68 : la conférence des Parties « *approuve* les conclusions du Comité d'application selon lesquelles la prolongation de la durée de vie de la centrale nucléaire, sous réserve de la procédure à suivre, après l'expiration de la licence initiale, doit être considérée comme une activité  proposée selon le paragraphe v) de l'article premier de la Convention et était donc soumise aux dispositions de la Convention ».

<sup>37</sup> Lignes directrices sur l'applicabilité de la Convention s'agissant de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires, Nations Unies, CEE-ONU, 8-11 décembre 2020.

<sup>38</sup> *Ibidem*, § 28 s..

<sup>39</sup> *Ibidem*, § 46.

<sup>40</sup> Voir le tableau de l'autorité de sûreté nucléaire sur le réexamen périodique des installations nucléaires : [www.asn.fr/l-asn-controle/reexamens-periodiques/reexamens-periodiques-pour-les-centrales-nucléaires\)](http://www.asn.fr/l-<u>asn</u>-<u>controle</u>/<u>reexamens</u>-<u>periodiques</u>/<u>reexamens</u>-<u>periodiques</u>-<u>pour</u>-<u>les</u>-<u>centrales</u>-<u>nucléaires</u>))

comme le soulignent les lignes directrices de 2020, c'est aussi l'accumulation de changements mineurs qui peut constituer un changement majeur<sup>41</sup>.

### **Les limites du critère fondé sur les travaux de rénovation**

Ce critère, consistant à considérer que la modification sensible (ou « majeure ») résulte du fait que les travaux de rénovation qu'implique la prolongation de l'exploitation des centrales nucléaires sont d'une ampleur comparable à ceux de la mise en service initiale, est tout à fait critiquable. En effet, en droit de l'environnement, l'objectif de l'étude d'impact, qu'elle intervienne dans le contexte transfrontière ou non, est de prévenir les atteintes à l'environnement (voir notamment le considérant 4 de la convention d'Espoo). C'est également la raison pour laquelle, au titre de l'article 2, paragraphe 3, de la convention, l'étude d'impact doit être réalisée « avant que ne soit prise la décision d'autoriser ou d'entreprendre » l'activité. S'agissant de la prolongation de l'exploitation des réacteurs nucléaires, il est évident que la réalisation de travaux est susceptible d'engendrer des atteintes à l'environnement et justifie que cela entre dans le champ de la convention. Cependant, il ne faut pas en faire un critère absolu. En effet, dans ce contexte, c'est aussi l'absence pure et simple de travaux ou des travaux d'une ampleur trop limitée qui peuvent avoir des effets préjudiciables sur l'environnement, et donc justifier la réalisation d'une étude d'impact environnemental. Ainsi, il n'est pas possible de faire de l'ampleur des travaux un critère de soumission de la prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires à la convention d'Espoo.

D'autre part, **la modification sensible (ou « majeure ») peut résulter de la modification de l'environnement** : « l'évolution de l'environnement, en fonction de sa nature et de son ampleur, peut constituer un facteur indiquant que la variation de l'impact probable de l'activité proposée peut, en tant que telle, être qualifiée de modification majeure »<sup>42</sup>. C'est dans ce cas de figure qu'entre en ligne de compte la question de l'adaptation des centrales nucléaires aux **changements climatiques**. En effet, lorsqu'elles ont été implantées, les connaissances sur les changements climatiques étaient limitées et très peu prises en considération. En revanche, il est aujourd'hui impossible d'ignorer cet enjeu, en particulier parce qu'il produit déjà des effets sur le fonctionnement du parc nucléaire français. Dans un avis récent du 13 juin 2023, l'Autorité de sûreté nucléaire française a d'ailleurs rappelé que :

« d'autres facteurs, tels que la prise en compte des effets attendus du changement climatique, ou encore le fonctionnement, dans des conditions de sûreté satisfaisantes, des installations du cycle du combustible, peuvent avoir des conséquences significatives sur la disponibilité des centrales nucléaires et doivent également faire l'objet d'une attention particulière dans la perspective d'un fonctionnement jusqu'à 60 ans. La poursuite du fonctionnement des réacteurs actuels jusqu'à 60 ans, c'est-à-dire à horizon 2040, et au-delà pour les réacteurs les plus récents, ainsi que la mise en service de nouveaux réacteurs sur les sites actuels, pourraient en effet induire une pression supplémentaire en termes de prélèvements d'eau et de rejets radiologiques, chimiques et thermiques cumulés sur certains bassins versants : ceci nécessite de prévoir, dès à présent, des évolutions

<sup>41</sup> Lignes directrices sur l'applicabilité de la Convention s'agissant de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires, 8-11 décembre 2020, § 50.

<sup>42</sup> *Ibidem*, § 49.

technologiques des installations, dans le cadre d'une approche globale et de long terme »<sup>43</sup>.

En particulier, le fonctionnement des réacteurs qui font l'objet d'un refroidissement par de l'eau douce est particulièrement sensible à la sécheresse. C'est entre autres le cas pour les centrales de Chooz, de Cattenom et de Bugey, toutes trois situées à quelques kilomètres de la frontière belge, luxembourgeoise, allemande ou suisse. Quant aux autres réacteurs, ceux qui font l'objet d'un refroidissement par de l'eau de mer, ceux-ci sont sujets au risque de submersion marine accentué par les changements climatiques.

Dès lors, il résulte de ce qui précède que **la prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires français constitue bien une modification sensible (ou « majeure ») de l'activité, soit parce qu'elle implique des travaux de grande ampleur, soit en raison de la vulnérabilité du fonctionnement de ces réacteurs vis-à-vis des changements climatiques.** Par conséquent, une telle prolongation **peut être qualifiée d'« activité proposée »** au titre de l'article 2, paragraphe 2, de la convention.

En dernier lieu, **il est également possible de défendre que la modification sensible (ou « majeure ») au sens de la convention d'Espoo résulte aussi du fait que les réacteurs nucléaires fonctionnent au-delà de leur durée de vie nominale sans qu'il n'y ait jamais eu d'étude d'impact ou sur la base d'une étude d'impact désormais périmée.**

S'agissant d'une part des cas dans lesquels une étude d'impact a été réalisée par le passé, il n'est même pas nécessaire de vérifier si elle répondait aux exigences de la convention d'Espoo dans la mesure où celle-ci ne saurait en aucun cas couvrir l'hypothèse d'une prolongation de la durée de vie des réacteurs. En effet, ces études ont à l'époque été réalisées en prenant pour hypothèse une durée de vie de 40 ans. Dès lors, leur contenu n'est pas valide s'agissant de l'extension de la durée de vie. Elles ont étudié des effets sur l'environnement des centrales nucléaires sur la base d'une durée de vie nominale de 40 ans, pas sur celle de 50 ou même 60 ans. Ce raisonnement est absolument élémentaire, en particulier si on fait un parallèle avec d'autres domaines. Par exemple, en matière de sécurité sanitaire des aliments, personne ne songerait à autoriser la consommation de produits frais pour 50 ou 60 jours si les études préalables ont pris pour hypothèse une durée de 40 jours.

Concernant d'autre part les cas dans lesquels les installations nucléaires fonctionnent sans avoir fait l'objet d'une étude d'impact environnementale ou d'une étude d'impact transfrontière répondant aux exigences de la convention d'Espoo, la prolongation de la durée de vie de ces installations doit s'interpréter comme une nouvelle décision soumise le cas échéant aux exigences procédurales de la convention d'Espoo. En effet, même si la convention d'Espoo n'est opposable à la France que depuis 2001, le fait de prolonger l'exploitation des centrales nucléaires au-delà de leur durée de vie nominale constitue bien une décision nouvelle entrant dans le champ d'application de la convention d'Espoo. En témoigne le discours du Président de la République française Emmanuel Macron<sup>44</sup>, prolonger l'exploitation des centrales nucléaires relève bien d'une décision politique<sup>45</sup>,

---

<sup>43</sup> Avis n° 2023-AV-0420 de l'Autorité de sûreté nucléaire du 13 juin 2023 sur les perspectives de poursuite du fonctionnement des réacteurs électronucléaires d'EDF jusqu'à leurs 60 ans, p. 2.

<sup>44</sup> Discours de Belfort, 10 février 2022 : [www.vie-publique.fr/discours/283773](http://www.vie-publique.fr/discours/283773)

<sup>45</sup> L'exploitant des centrales nucléaires, Électricité de France (EDF), ne joue qu'un rôle de façade dans la mesure où il est détenu à 100 % par l'État français.

même si elle ne se traduit pas en France par un acte juridique susceptible de donner lieu à une étude d'impact transfrontière. Cette décision de prolongation s'interprète comme une « activité proposée » au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Espoo et la France aurait dû prévoir une procédure d'évaluation des impacts transfrontières lorsque cette prolongation est susceptible d'avoir un impact préjudiciable important (voir 1.3.).

En conclusion, **la prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires français constitue une activité proposée au titre de l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Espoo**. Dès lors, une étude d'impact transfrontière au titre de cette convention est requise car la continuation de l'activité est susceptible d'avoir un impact transfrontière négatif significatif.

### **1.3. La prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires français est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important**

L'article 3, paragraphe 1, de la convention d'Espoo soumet son application au fait que l'activité proposée soit « susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important ». L'existence d'un tel impact oblige l'État d'origine à notifier aux parties touchées les renseignements prévus à l'article 3, paragraphe 2, de la convention.

L'appréciation de cette condition est évidemment largement factuelle. Cependant, comme nous l'avons vu en introduction, quatre centrales nucléaires françaises sont situées à proximité immédiate d'une frontière et, en cas d'accident, c'est l'ensemble du parc nucléaire français qui est susceptible d'engendrer ce type d'impact « transfrontière préjudiciable important ».

D'abord, s'agissant de l'**existence potentielle d'un impact**, les lignes directrices de 2020 précisent que le terme impact « fait référence à la probabilité que l'impact préjudiciable se produise », pas à l'ampleur de l'impact dans le cas où il se réalise<sup>46</sup>. Dans la mesure où il est question de faire fonctionner une activité extrêmement dangereuse au-delà de sa durée de validité initiale, cette question ne nécessite pas davantage de développement. Il est évident qu'une telle prolongation est susceptible d'avoir un impact.

Ensuite, s'agissant du **caractère transfrontière** d'un tel impact, l'article 1<sup>er</sup> viii) de la convention d'Espoo précise que l'expression « impact transfrontière » désigne « tout impact, et non pas exclusivement un impact de caractère mondial, qu'aurait dans les limites d'une zone relevant de la juridiction d'une Partie une activité proposée dont l'origine physique se situerait en tout ou partie dans la zone relevant de la juridiction d'une autre Partie ». La notion ne se limite donc pas aux impacts transfrontaliers, de part et d'autre de la frontière, mais concerne les impacts susceptibles d'intervenir sur l'ensemble du territoire de toute autre Partie à la convention, y compris à longue distance. Le guide d'application de la convention d'Espoo est très clair de ce point de vue : « l'expression "impact transfrontière" telle qu'elle est définie dans la Convention englobe les impacts à longue distance, ce qui signifie qu'il est obligatoire d'envisager également la probabilité d'impacts de ce type »<sup>47</sup>. Ce guide expose également que la convention « peut viser aussi des activités

---

<sup>46</sup> Lignes directrices sur l'applicabilité de la Convention s'agissant de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires, 8-11 décembre 2020, § 64.

<sup>47</sup> Directive concernant l'application concrète de la Convention d'Espoo, n° ECE/MP.EIA/8, Nations Unies, 2006, § 79.

ayant des impacts transfrontières à longue distance, telles celles qui libèrent des polluants dans l'air ou dans l'eau »<sup>48</sup>. Concernant l'impact potentiel des activités nucléaires, il va de soi qu'il est susceptible d'avoir une dimension transfrontière. La Réunion des Parties à la convention a d'ailleurs eu l'occasion de le constater à plusieurs reprises : « les activités liées à l'énergie nucléaire peuvent, en raison de leur nature, avoir d'importants effets néfastes transfrontières et à longue distance »<sup>49</sup> ; « Les activités liées à l'énergie nucléaire posent des défis particuliers qui tiennent notamment à l'étendue possible des retombées d'éventuels accidents graves »<sup>50</sup>. En particulier, une contamination radioactive est susceptible de se propager par divers biais, notamment dans l'air ou dans l'eau, ce qui implique que, selon son importance, ses effets peuvent facilement se propager au-delà des frontières françaises, y compris pour les centrales qui ne sont pas situées à proximité d'une frontière. Malheureusement, les accidents de Tchernobyl et de Fukushima en ont déjà témoigné.

Enfin, quant au fait que l'impact soit **préjudiciable et important**, cela ne fait que peu de doute s'agissant d'activités nucléaires. Les effets sur la santé et sur l'environnement de la radioactivité sont suffisamment connus pour que cela ne soit pas mis en doute.

Le comité d'application de la convention d'Espoo a d'ailleurs adopté cette position dans l'affaire ukrainienne. En effet, il a considéré que « a significant adverse transboundary impact is likely to be caused not only by the construction and first operation of a nuclear reactor, but also from the continued operation beyond the originally authorized lifetime of a nuclear reactor »<sup>51</sup>.

Il convient également d'interpréter de manière souple ces dispositions dans la mesure où elles conditionnent l'applicabilité d'une grande partie de la convention d'Espoo et donc son effet utile quant à la prévention des dommages transfrontières, ce qui revêt une importance particulière au regard du droit international général (voir 2.).

En outre, la prolongation de la vie d'une centrale nucléaire, avec ou sans travaux, est nécessairement une modification d'une activité susceptible d'avoir un impact "important" sur l'environnement car cela entraîne nécessairement, quelles que soient les mesures prises, et indépendamment des risques accrus d'accidents en raison de la vieillesse des matériaux, de nouveaux prélèvements et rejets dans les eaux nécessaires au refroidissement des réacteurs ainsi que la production supplémentaire de déchets radioactifs dont le stockage ou le traitement n'avait pas été prévu lors de l'autorisation initiale.

En conclusion, l'impact susceptible d'être provoqué par la prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires français, est à la fois transfrontière, préjudiciable et important. Par conséquent, **cette prolongation est sans aucun doute soumise à l'application des dispositions de la convention d'Espoo.**

La même conclusion découle également du droit international général (2) comme du droit de l'Union européenne (3), deux éléments que le Comité d'application de la convention d'Espoo ne saurait ignorer au moment de statuer sur le cas français.

---

<sup>48</sup> Directive concernant l'application concrète de la Convention d'Espoo, n° ECE/MP.EIA/8, Nations Unies, 2006, § 26.

<sup>49</sup> Décision VII/6, Application de la Convention aux activités liées à l'énergie nucléaire, 2017.

<sup>50</sup> Décision VI/7 Application de la Convention aux activités liées à l'énergie nucléaire, 2014.

<sup>51</sup> Report of the Implementation Committee on its thirtieth session (decision n° ECE/MP.EIA/IC/2014/2, Annex § 37), 25-27 February 2014; Findings and recommendations further to a Committee initiative concerning Ukraine (EIA/IC/CI/4).

## 2. Le droit international général

Le droit applicable dans le cadre de la Convention d'Espoo ne peut ignorer les apports du droit international de l'environnement et du droit international général. Ils renforcent tous les objectifs poursuivis par la Convention d'Espoo en matière d'étude d'impact. Il s'agit, grâce à l'étude d'impact transfrontière, de garantir le respect du principe de prévention au moyen d'un outil préalable à une activité ou un projet, de satisfaire à l'obligation de ne pas causer de dommage à un État voisin et de coopérer de bonne foi.

L'obligation de ne pas causer de dommage aux États voisins a été consacrée par le fameux arbitrage dans l'affaire dite *Trail Smelter* (United States c/ Canada) du 11 mars 1941, selon lequel aucun État ne peut utiliser son territoire ou permettre d'utiliser son territoire de manière à provoquer un préjudice sur le territoire d'un autre État ou aux propriétés des personnes qui s'y trouvent. Cette sentence a été codifiée au principe 21 de la déclaration de Stockholm en 1972, puis au principe 2 de la déclaration de Rio en 1992. Le Conseil d'administration du programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a adopté lors de sa 14<sup>e</sup> session en 1987 une sorte de guide international sur les buts et principes en matière d'étude d'impact (UNEP/WG.152/4 Annexe). Comme l'a précisé la Cour internationale de justice dans l'affaire présentée ci-après, ces buts et principes ne lient pas les États mais constituent des directives qui doivent être prises en compte par les États (§ 205, CIJ, 20 avril 2010)<sup>52</sup>.

Du fait de la généralisation progressive des études d'impact sur l'environnement à la fois en droit national et dans la plupart des traités internationaux sur l'environnement, l'obligation de réaliser une étude d'impact est même devenue un principe général du droit international. En effet dans l'affaire relative à des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay qui opposait l'Argentine à l'Uruguay, la Cour Internationale de justice (CIJ) a déclaré le 20 avril 2010 que l'obligation de protéger et préserver l'environnement « doit être interprétée conformément à une pratique acceptée si largement par les États ces dernières années que l'on peut désormais considérer qu'il existe, en droit international général, une obligation de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement lorsque l'activité industrielle projetée risque d'avoir un impact préjudiciable important dans un contexte transfrontière » (§ 204).

A cet égard, l'arrêt de la Cour fut une « belle surprise » selon la formule du professeur J. Sohnle<sup>53</sup>. Cette reconnaissance de l'étude d'impact comme obligation du droit international général se situe dans l'arrêt dans la partie sur les obligations de fond alors qu'en général l'étude d'impact est rangée parmi les instruments procéduraux. En effet l'étude d'impact n'est pas une simple procédure, mais bien un instrument propre à apprécier au fond les effets d'une activité sur l'environnement. La consécration explicite d'un nouveau principe général du droit international issu de la coutume internationale a été salué par l'unanimité de la doctrine<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Neil Craik, *The international law of environmental impact assessment*, Cambridge university press, 2008.

<sup>53</sup> J. Sohnle, « L'arrêt des usines de pâte à papier », *Revue Juridique de l'environnement*, 2010, pp. 605-625.

<sup>54</sup> L. Vatna, L'affaire de l'usine pâte à papier, *Revue québécoise de droit international*, vol 22, 2009, p.25-55 ; Cynie R. Payne, the ICJ recognizes environmental impact assessment as a duty under international law, *The American society of environmental law*, 2010, vol.14, issue 9; L. Trigeaud, La (non) spécificité du droit international de l'environnement, *Annuaire français de droit international*, 2010, p. 249-275 ; M. Prieur, Instruments internationaux et évaluation

L'arrêt de 2010 de la CIJ, par son affirmation générale et universelle, au-delà du cas d'espèce, renforce à l'évidence les acquis de la Convention d'Espoo et peut servir au Comité d'Espoo pour fonder encore plus légitimement ses recommandations.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ne s'est pas directement prononcée sur ce type de question. Néanmoins, sa jurisprudence fait de longue date le lien entre l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme sur la protection de la vie privée et familiale et l'exigence d'une étude d'impact environnemental. Cette exigence doit permettre à l'État de prévenir les atteintes à l'environnement et ainsi mieux protéger le droit au respect de la vie privée et familiale<sup>55</sup>.

### 3. Le droit de l'Union européenne

L'appréciation que portera le comité d'application de la convention d'Espoo ne peut pas faire abstraction de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Néanmoins, cela ne devrait pas poser de difficulté dans la mesure où la position de la Cour converge avec celle du Comité.

La question de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires a été portée devant la Cour par le biais de plusieurs questions préjudicielles posées par la cour constitutionnelle belge à propos de la prolongation de la durée de vie de plusieurs centrales nucléaires belges. La Cour a rendu sa décision le 29 juillet 2019 (**CJUE, 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL, C-411/17***). Factuellement, l'affaire portait sur deux centrales nucléaires. Il s'agissait d'une part de redémarrer pour dix ans l'activité d'une centrale préalablement mise à l'arrêt. L'autre centrale était en revanche toujours en activité et il s'agissait de reporter de dix ans la date de sa désactivation et de sa mise à l'arrêt. Dès lors, pour ce second cas, les faits de l'espèce sont tout à fait comparables au cas français.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette décision.

#### 3.1. La prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire constitue un « projet » susceptible d'être soumis à étude d'impact

Interprétant plusieurs dispositions européennes, la Cour a d'abord considéré qu'un tel report constituait bien, en tant que tel, un « projet » au sens de la directive sur les études d'impact<sup>56</sup>. Cette question rejoint évidemment l'appréciation de la notion d'« activité proposée » au titre de la convention d'Espoo : selon l'avocate générale Juliane Kokott, « la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité de dix ans est une activité proposée au sens de l'article 1er, point v), et de l'annexe I, point 2, de la convention d'Espoo »<sup>57</sup>.

En l'espèce, c'est le critère de l'ampleur des travaux nécessaires à la prolongation de la durée de vie des centrales qui est utilisé par la Cour pour soumettre cette prolongation à étude d'impact. La Cour constate ainsi que la prolongation s'accompagne d'importants

---

environnementale de la biodiversité : enjeux et obstacles , in *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruylant, 2014, p.714-741 ; P.M. Dupuy, J. Vinuales, *International environmental law*, Cambridge Press, 2018, p. 78.

<sup>55</sup> CEDH, 8 juillet 2003, *Hatton c. Royaume-Uni*, § 128 ; 10 novembre 2004, *Taskin c. Turquie*, § 118 ; 2 novembre 2006, *Giacomelli c. Italie*, §83 ; 28 mars 2006, *Ockon c. Turquie*, § 43 ; 5 juin 2007, *Lemka c. Turquie*, § 41.

<sup>56</sup> CJUE, 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, C-411/17, § 59 s.

<sup>57</sup> Conclusion de Juliane Kokott, 29 novembre 2018, aff. C-411/17, § 89.

investissements et travaux de modernisation, pour plusieurs centaines de millions d'euros<sup>58</sup> et que ces travaux « sont de nature à affecter la réalité physique des sites concernés »<sup>59</sup>. Elle en conclut que « les mesures en cause au principal, qui ont pour effet de prolonger, pour une période significative de dix ans, la durée, antérieurement limitée à quarante ans par la loi du 31 janvier 2003, de l'autorisation de production par les deux centrales concernées d'électricité à des fins industrielles, doivent, combinées aux importants travaux de rénovation rendus nécessaires par la vétusté de ces centrales et l'obligation de les mettre en conformité avec les normes de sécurité, être considérées comme étant d'une ampleur comparable, en termes de risques d'incidences environnementales, à celle de la mise en service initiale desdites centrales »<sup>60</sup>. Ainsi, l'ampleur des travaux justifie de soumettre « impérativement » la prolongation de la durée de vie des centrales à une étude d'impact environnementale<sup>61</sup>.

### 3.2. Le critère lié à la réalisation de travaux n'est pas exclusif

Même si, en l'espèce, le critère lié à l'ampleur des travaux est utilisé par la Cour pour conclure à la soumission de la prolongation de la durée de vie des centrales à étude d'impact, la Cour n'en fait pas un critère exclusif, conformément aux conclusions de l'avocate générale Julianne Kokott.

Après avoir rappelé la position antérieure de la Cour, à savoir que « le simple renouvellement d'une autorisation existante d'exploiter un projet ne peut, en l'absence de travaux ou d'interventions modifiant la réalité physique du site, être qualifié de "projet" » au sens de la directive sur les études d'impact<sup>62</sup>, l'avocate générale plaide en faveur d'un élargissement de la notion de projet. Selon elle, il est « impératif d'inclure à tout le moins la prolongation d'autorisations susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important au sens de la convention d'Espoo, dans la notion de "projet" »<sup>63</sup>. Elle souligne à juste titre que « la prolongation de l'exploitation d'une installation peut évidemment avoir des incidences notables sur l'environnement, non seulement en raison de la poursuite de l'exploitation, mais aussi en raison de modifications dans le contexte environnemental dans lequel elle s'inscrit »<sup>64</sup>. Autrement dit, même en l'absence de travaux, la prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire constitue un projet soumis à étude d'impact<sup>65</sup>. En creux, cette position corrobore le contenu des lignes directrices de 2020 sur le fait que la modification sensible (ou « majeure ») peut résulter de la modification de l'environnement, notamment des changements climatiques, indépendamment de tout travaux.

---

<sup>58</sup> CJUE, 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, C-411/17, § 63-64.

<sup>59</sup> CJUE, 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, C-411/17, § 66.

<sup>60</sup> CJUE, 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, C-411/17, § 79.

<sup>61</sup> CJUE, 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, C-411/17, § 80.

<sup>62</sup> Conclusion de Juliane Kokott, 29 novembre 2018, aff. C-411/17, § 66.

<sup>63</sup> Conclusion de Juliane Kokott, 29 novembre 2018, aff. C-411/17, § 108.

<sup>64</sup> Conclusion de Juliane Kokott, 29 novembre 2018, aff. C-411/17, § 109.

<sup>65</sup> Conclusion de Juliane Kokott, 29 novembre 2018, aff. C-411/17, § 111.

### **3.3. La prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire est susceptible d'engendrer un impact transfrontière**

Comme on l'a vu, le fait qu'une activité proposée soit susceptible d'engendrer un impact transfrontière constitue un critère d'applicabilité des dispositions de la convention d'Espoo. Une question similaire était posée dans le cadre de l'affaire belge. Là encore, les conclusions de l'avocate générale Julianne Kokott sont importantes.

D'abord, la proximité avec la frontière permet de conclure à l'existence d'un impact transfrontière. Ainsi, « les centrales Doel 1 et Doel 2 étant situées à proximité de la frontière du Royaume de Belgique avec le Royaume des Pays-Bas, il ne saurait être contesté qu'un tel projet est également susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement de ce dernier État membre »<sup>66</sup>. Pour autant, la notion d'impact transfrontière dépasse le cadre strictement transfrontalier. Julianne Kokott indique ainsi « d'autres États membres seraient probablement aussi touchés en cas d'accident grave »<sup>67</sup>.

L'avocate générale souligne ensuite l'importance de l'impact sur l'environnement de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires. En particulier, « le fait notamment que le prolongement de l'exploitation d'une centrale nucléaire augmente d'autant à la fois le risque d'un accident grave et la quantité de déchet produite montre néanmoins que la prorogation de la durée de production industrielle d'électricité d'une centrale nucléaire est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement. En l'absence de mesures de réhabilitation, on doit craindre en plus que les risques d'accident croissent de manière disproportionnée en raison de l'usure de l'installation. La prorogation de la durée de production industrielle d'électricité de centrales nucléaires peut ainsi avoir un impact transfrontière préjudiciable important justifiant de réaliser une évaluation des incidences sur l'environnement »<sup>68</sup>.

Là encore, elle corrobore l'idée que le critère des travaux n'est pas nécessairement pertinent car la simple continuation de l'exploitation des centrales conduit à un impact transfrontière important.

### **3.4. La prolongation de la durée de vie d'une centrale nucléaire entre dans le champ d'application de la convention d'Espoo**

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, il est tout à fait logique que la Cour de justice conclue clairement à la soumission de la prolongation de la durée de vie des centrales aux exigences de la convention d'Espoo. Ainsi, « des mesures telles que celles en cause au principal font partie d'un projet susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État membre et devant être soumis à une procédure d'évaluation de ses incidences transfrontières conforme à l'article 7 de la directive EIE, laquelle tient compte, ainsi que l'indique son considérant 15, des exigences de la convention d'Espoo »<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Conclusion de Juliane Kokott, 29 novembre 2018, aff. C-411/17, § 81.

<sup>67</sup> Conclusion de Juliane Kokott, 29 novembre 2018, aff. C-411/17, § 86.

<sup>68</sup> Conclusion de Juliane Kokott, 29 novembre 2018, aff. C-411/17, § 86.

<sup>69</sup> CJUE, 29 juillet 2019, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, C-411/17, § 161.

## Conclusion générale

La question soumise par l'association *Greenpeace France* portait sur le point de savoir si la prolongation de la durée de vie technique des réacteurs nucléaires exige que la France diligente des études d'impact environnementales au titre de la convention d'Espoo.

L'ensemble des données juridiques analysées dans la présente consultation convergent. Alors que l'évaluation des impacts transfrontières constitue une obligation tant au niveau du droit international que du droit de l'Union européenne, le cas de la prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires remplit bel et bien les deux critères d'applicabilité de cette obligation.

D'une part, la prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires constitue une « activité proposée » au sens de la convention d'Espoo. Cela ressort tant de la position du Comité d'application de cette convention que des lignes directrices de 2020 et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. En effet, il s'agit d'une modification sensible (ou « majeure ») de l'activité, et cela peu importe l'ampleur des travaux réalisés, entre autres en raison de la vulnérabilité du fonctionnement de ces réacteurs vis-à-vis des changements climatiques

D'autre part, la prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires est susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement. Quelle que soit l'ampleur des travaux réalisés dans le cadre du prolongement de leur durée de vie, c'est la nature même des activités nucléaires qui implique un tel impact. Cela concerne aussi bien les centrales situées à proximité des frontières que le reste du parc nucléaire français.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que **la France est dans l'obligation de soumettre la prolongation de la durée de vie de l'ensemble de ses réacteurs nucléaires aux procédures d'évaluation environnementale transfrontière prévues par la convention d'Espoo**, à savoir la notification du projet français de prolonger la durée de vie de ses centrales nucléaires, l'élaboration d'un dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement, la communication des informations pertinentes, la participation de la Partie touchée et du public et la communication de la décision définitive.

Cette solution, par la clarté qu'elle apporte, participe ainsi à « promouvoir la sécurité juridique et l'application efficace » de la convention, conformément au souhait de la Réunion des Parties<sup>70</sup>.

Toulouse, le 26 juillet 2023.

---

<sup>70</sup> Décision IS/2, L'applicabilité de la Convention s'agissant de la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires, 2019.