

Démarche ACN sur la convention d'Aarhus

Rapport final du Groupe de Travail n°2

*« Accès du public à l'information et participation à la
prise de décision dans le secteur nucléaire »*

Sommaire

| | |
|---|----|
| Cadre de la réflexion | 2 |
| CHAPITRE 1 | 3 |
| LA PARTICIPATION EN FRANCE SUR LE NUCLEAIRE : ETAT DES LIEUX | 3 |
| I. Principaux constats | 4 |
| II. Recommandations générales..... | 5 |
| CHAPITRE 2..... | 9 |
| AMELIORER L'EFFICACITE DES PROCEDURES EXISTANTES | 9 |
| I. Le débat public, un outil encore à construire..... | 9 |
| II. La procédure d'enquête publique : d'un outil d'information du public à un outil de participation à la prise de décision à l'échelon d'un projet | 11 |
| III. Questions ouvertes..... | 15 |
| ANNEXE N°1 | 16 |
| Extraits de la convention d'Aarhus | 16 |
| ANNEXE N°2 | 18 |
| Liste des participants au GT2..... | 18 |

Cadre de la réflexion

Dans le cadre de la réflexion menée conjointement par le Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCTISN) et l'Association Nationale des Comités et Commissions Locales d'Information (ANCCLI) sur l'application en France de la convention d'Aarhus dans le domaine nucléaire, le groupe de travail numéro deux (GT2) a été chargé d'aborder ce thème sous l'angle « *accès du public à l'information et participation à la prise de décision dans le secteur nucléaire* ».

Le GT2 s'est concentré sur l'application en France des articles 6 et 7 de la convention d'Aarhus¹ qui prévoient les modalités d'une participation du public tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement qu'il s'agisse de projets ou de l'élaboration des plans et programmes². L'accès du public à l'information a été analysé non pas de manière isolée, mais en tant qu'élément nécessaire pour assurer une participation effective du public à la prise de décision.

Le travail du GT2 s'est déroulé de novembre 2010 à janvier 2012 avec 9 réunions organisées autour d'un noyau dur de membres permanents³ et d'auditions menées de visu ou par téléphone. Le groupe a axé sa réflexion d'une part sur quatre cas concrets⁴ d'application des procédures de participation existantes en France, d'autre part sur certaines situations où aucune procédure de participation du public n'est prévue par les textes (et notamment à la suite de l'accident de la centrale nucléaire de Fukushima Daiichi en mars 2011, sur la question du risque d'accident majeur).

Le rapport présente plusieurs recommandations et nouvelles pistes de réflexion ; il tente aussi de rendre visibles les points d'accord ou parfois de désaccord qui ont pu être identifiés entre les participants.

¹ Annexe n°1 : articles 6 et 7 de la convention d'Aarhus

² L'article 6 de la convention d'Aarhus prévoit une participation du public aux décisions relatives aux activités particulières énumérées à son annexe I ; ladite annexe 1 cite « b) Centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, y compris le démantèlement ou le déclassement de ces centrales ou réacteurs ».

³ Annexe n°2 : liste des membres du groupe de travail

⁴ Les cas retenus pour étude sont les deux débats publics autour des projets d'implantation d'EPR (European Pressurized Reactor) de Flamanville 3 et Penly 3 et les enquêtes publiques concernant le démantèlement de la centrale de Brennilis d'une part et de l'usine UP2-400 de la Hague d'autre part.

CHAPITRE 1

LA PARTICIPATION EN FRANCE SUR LE NUCLEAIRE : ETAT DES LIEUX

L'article 6 de la convention d'Aarhus pose les bases de « la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières » ; de façon significative il prévoit :

§ 3. des délais raisonnables laissant le temps d'informer le public et permettant à celui-ci de se préparer et de participer effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel ;

§ 4. que la participation du public commence dès le début du processus, lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence ;

§ 5. d'identifier le public concerné, de l'informer du projet en question et d'engager la discussion avec lui avant de déposer la demande d'autorisation du projet ;

§ 8. qu'au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public sont dûment pris en considération ;

§ 9. La communication au public du texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée.

Par ailleurs, l'article 7 de la convention stipule que « *chaque partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les § 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent* ».

En France, le droit du public à « *participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » est défini par l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004⁵ et se décline en deux procédures que sont le débat public et l'enquête publique. La réforme de l'enquête publique en 2012 a ajouté une procédure de consultation du public.

Tenant compte de ce cadre, le GT2 a tenté de répondre à plusieurs interrogations :

- a. Les règles/procédures de la participation sont-elles aujourd'hui correctement appliquées ?
- b. Ce système permet-il d'atteindre les objectifs fixés par la convention d'Aarhus en matière de participation du public ?
- c. Comment améliorer l'efficacité des procédures existantes et plus largement l'effectivité de la participation du public à la prise de décision dans le secteur nucléaire (donner envie au public de participer et donner au public le sentiment que son opinion a pu être exprimée ou représentée et prise en compte) ?

⁵ Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er}/3/2005

I. Principaux constats

a. Des outils de participation conçus pour l'élaboration des projets et pas des plans et programmes

Les deux procédures officielles de participation ont été pensées et sont principalement utilisées pour l'élaboration de projets et non pour la définition de plans ou programmes. Le débat public intervient en amont de la décision et porte sur l'opportunité du projet, l'enquête publique intervient elle en aval de la décision de réaliser le projet et porte sur les modalités opérationnelles de cette réalisation.

Il n'existe pas de procédure de participation distincte pour l'élaboration des plans et programmes en lien avec l'environnement. L'outil du débat public a cependant été utilisé à deux reprises dans le processus d'élaboration de plans ou programmes concernant l'environnement : en 2005/2006 sur le sujet des déchets radioactifs dits de haute activité et à vie longue (HAVL) produits par le secteur nucléaire, et en 2010 sur les nanotechnologies.

Dans la pratique, il arrive que le public soit appelé à participer aux décisions qui concernent des projets en lien avec l'activité nucléaire sans que l'élaboration du cadre dans lequel s'inscrivent ces projets ait lui-même été soumis à participation. Ce constat pose la question du respect du paragraphe 4 de l'article 6 de la convention d'Aarhus qui précise que la participation doit s'exercer quand toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence. Il en découle parfois des situations où l'échange de points de vue et les préoccupations et préférences exprimées au cours du processus de participation vont s'étendre au-delà du périmètre du projet pour aller sur le terrain du plan ou programme national.

De la même façon, il peut arriver qu'un projet soit soumis à participation sans qu'aucun cadre national ne soit clairement fixé. On citera le cas de Brennilis où l'absence de cadre national sur le démantèlement des installations nucléaires a pu jouer un rôle dans l'avis défavorable de la commission d'enquête sur ce projet.

En ce qui concerne la participation du public à l'élaboration des plans et programmes, il n'existe donc pas de dispositif général mais des initiatives spécifiques ont été mises en oeuvre, notamment sous la forme de commissions pluralistes spécialisées, et quelquefois une mise à disposition du public voire une enquête publique (par exemple pour la planification en matière de déchets). Dans le domaine nucléaire, la mise en place de groupes de travail pluralistes est souvent utilisée (par exemple pour le PNGMDR) mais elle résulte en général d'une initiative volontaire de l'administration et non d'une obligation légale. Cette pratique n'est en outre pas généralisée.

Ainsi, la participation du public est presque totalement absente de l'élaboration des plans et programmes concernant des activités ayant une incidence sur l'environnement.

b. Des procédures morcelées dans le temps et l'espace

Concernant l'élaboration des projets, le groupe de travail considère que les deux procédures de participation qui existent aujourd'hui sont de bons outils d'information du public. Ils facilitent l'accès à l'expertise (développée par l'exploitant mais aussi par les autorités publiques ou les associations, etc.) et aux éléments du débat entre acteurs éclairés sur le sujet.

Cependant le « grand public » reste encore à l'écart de ces temps d'échange qui relèvent souvent de débats entre experts, loin des préoccupations de « Monsieur tout le monde ». Les commentaires sur les registres d'enquête publique sont rares et les réunions lors des débats publics n'attirent pas les foules...

Le GT2 constate les défis pour la participation qui caractérisent le domaine nucléaire, notamment la haute technicité des dossiers et l'enchaînement pluriannuel complexe des décisions. Le GT2 estime que la participation, pour être effective, exige une durée et une continuité suffisantes pour que s'identifient les intérêts, se nouent les relations entre acteurs, se construisent les compétences, et s'intègrent les retours d'expérience et les apprentissages. Concevoir les temps de la décision par le seul biais des procédures obligatoires prévues pour informer ou consulter le public revient à morceler le champ, et handicape la constitution d'un tel « capital ».

En l'état des choses, il est en outre difficile pour le public de percevoir les liens entre les différentes étapes se déroulant sur des années, et donc l'influence réelle de sa participation sur la décision. Il y a donc une difficulté pour le public à identifier que les données de sa participation sont dûment prises en considération (art.6, §8 de la Convention d'Aarhus). Prenons le cas du débat sur l'énergie de 2003, on ne retrouve ni dans la loi cadre de 2005 sur l'énergie ni dans son exposé des motifs la façon dont les conclusions du débat ont été prises en compte pour élaborer la décision et notamment la décision de construire un réacteur EPR. Ce manque d'une approche continue alimente le sentiment que les résultats de la participation du public n'exercent pas d'influence réelle sur la décision finale. Dans le cas des projets d'EPR ce sentiment a été renforcé par les annonces politiques antérieures à la conclusion de la procédure de participation.

Enfin, restreindre la participation au territoire du projet⁶ ne répond pas au besoin d'identification du « public concerné » (art. 6, §5). Si la localisation du projet et son périmètre immédiat sont des éléments importants pour mettre en œuvre la préconisation (art. 6, §5 de la convention) sur l'identification du public concerné par l'exploitant, ils ne permettent pas de définir complètement « le public concerné » au regard des enjeux du projet ni à l'importance accordée par la société à la décision

II. Recommandations générales

a. Mettre en place un processus de dialogue continu

Pour que la participation du public au processus décisionnel soit effective, il faut qu'elle puisse avoir une « influence réelle » sur la décision. L'influence réelle suppose notamment que la participation intervienne quand tout est encore possible, donc dès la réflexion menée sur le cadre stratégique (ex. : quelle stratégie de démantèlement en France ?) et jusqu'à la fin de vie d'un projet (ex. : l'enquête publique sur le démantèlement de la centrale nucléaire de Brennilis). Il s'agit ainsi d'un processus de dialogue continu, cohérent et harmonisé. L'influence réelle suppose aussi que les résultats de la participation soient pris en considération par le décideur ce qui suppose qu'a minima celui-ci explique et motive sa décision de retenir ou non les éléments issus de la participation.

Recommandation n°1 : Développer la participation au processus décisionnel au niveau des plans et programmes, quand toutes les options sont encore ouvertes :

- Elargir le cadre des discussions menées sur les orientations stratégiques en amont de la prise de décision. Exemple : ouvrir le comité de réflexion sur la Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI) afin de faire plus de place aux représentants de la société civile et aux représentants des sciences humaines et sociales.

⁶ Les communes dont une partie du territoire est distante de moins de 5 km du périmètre proposé par l'exploitant pour l'installation nucléaire sont concernées par la procédure

- Généraliser le recours au débat public dans le processus décisionnel sur les orientations stratégiques, plans et programmes, en l'adaptant à un cadre national notamment en ce qui concerne les règles de publicité, le débat public ayant été pensé à l'origine pour intervenir sur un projet.
- Synthétiser les éléments de conclusion des débats publics qui ont eu lieu à ce jour sur le secteur énergétique afin d'identifier les grandes orientations et d'en constituer la base des prochaines discussions sur la politique énergétique.

Recommandation n°2 : Assurer la cohérence, l'harmonisation et la continuité de la participation :

Pour permettre une meilleure effectivité de la participation, il serait souhaitable que chaque étape du processus décisionnel et par là même chaque étape de la participation prenne en compte et retrace ce qui s'est passé en amont. La mise en œuvre concrète de cette recommandation fait l'objet de plusieurs propositions :

- Intégrer aux procédures de participation une visualisation graphique de l'ensemble du processus de prise de la décision qui permettra ainsi aux participants de se positionner dans un cadre plus global.
- De façon additionnelle, faire suivre par une instance pluraliste l'ensemble du processus de participation, qu'il s'agisse d'une instance spécifique au nucléaire comme le HCTISN ou d'une instance généraliste comme la CNDP. Cette proposition pourrait être expérimentée pour un projet soumis à la fois à débat public et enquête publique.

La possibilité d'évoluer vers un concept de participation continue tout au long du processus de décision et qui remplacerait les temps fixes de la participation a été évoquée mais n'a pu être approfondie par le GT2.

Recommandation n°3 : Améliorer et tracer la prise en considération des résultats de la participation :

- Améliorer l'usage des outils actuels que sont l'enquête publique et le débat public en agissant notamment sur la traçabilité des questions/avis/réponses.
- Motiver systématiquement la décision administrative au regard des résultats de la participation (ex. : le modèle CHSCT). La décision administrative doit prendre en considération les résultats de la participation et expliquer précisément ce qui a été écarté et ce qui a été conservé et sur quelles motivations.

b. Améliorer la confiance du public et l'accès à l'information

Pour que les procédures mobilisent le « public concerné », et rendent effective sa participation, plusieurs éléments doivent être réunis. Le périmètre concerné par la décision doit être clairement défini ; des opportunités pour l'expression de chacun doivent être aménagées, ce qui passe notamment par une explicitation des enjeux et des ressorts de la décision ; pour épauler le public, des accès à l'expertise nécessaire sont aménagés ; enfin, la participation doit être ouverte à tous ceux que la décision concerne.

Recommandation n°4 : Renforcer le rôle des tiers garants pendant les procédures en leur donnant notamment un rôle de facilitateur dans l'accès à l'information.

Les deux procédures de l'enquête publique et du débat public font intervenir un tiers extérieur qui encadre la procédure et s'assure de sa bonne tenue : le commissaire enquêteur pour la première et la commission particulière du débat public (CPDP) pour la seconde.

Le public peut parfois avoir le sentiment que la procédure est davantage un exercice de communication du porteur de projet visant à faire accepter le projet, qu'un exercice visant à recueillir le sentiment du public et à l'intégrer à la délibération. Les présidents de CPDP et les commissaires enquêteurs, en tant que « tiers garants », peuvent apporter de la neutralité et de la confiance (ex. : la décision de principe par la Commission d'enquête de Brennilis de ne pas diffuser, malgré son utilité pour l'information, un document de vulgarisation qui avait été rédigé par le seul porteur de projet). Le rôle de ces acteurs est aujourd'hui limité et leur neutralité parfois contestée⁷ :

- Donner au tiers garant un rôle de facilitateur dans l'accès à l'information et leur donner les moyens techniques et financiers pour faciliter les débats (notamment pour les commissaires enquêteurs).

De même, certains membres du groupe ont voulu alerter sur l'absence de tiers extérieur dans le cadre de la procédure dite de consultation du public qui apparaît avec la réforme de l'enquête publique issue de la mise en œuvre de la loi Grenelle 2. Ainsi, le risque que cet exercice soit plus un exercice de communication du porteur de projet qu'un véritable exercice de participation est réel pour une partie des membres du GT2, notamment les membres associatifs.

Recommandation n°5 : Faciliter la compréhension du projet et l'expression des opinions diverses.

- Inciter le recours à la contre-expertise qui peut être à l'initiative du tiers garant (ex. analyse contradictoire demandée par la CPDP à des experts non institutionnels en amont du débat public sur les déchets radioactifs) ou encore de la CLI lors des procédures d'enquête publique. Cette recommandation ne fait pas l'unanimité du GT2. Il est fait remarquer qu'il y a déjà deux expertises : celle du porteur de projet et celle de l'autorité de contrôle dont le document n'est cependant pas encore disponible pour le public lors de l'enquête publique. Une réflexion mériterait d'être engagée pour donner de la visibilité au public sur l'expertise de l'autorité de contrôle pendant les procédures.
- Généraliser la constitution d'un document de vulgarisation de quelques pages qui présenterait l'ensemble des points de vue. Ce document pourrait être rédigé par le porteur de projet avant d'être complété si besoin et visé par l'Autorité environnementale. Le tiers garant (commissaire enquêteur ou président de CPDP) pourrait être associé à la rédaction.

Recommandation n°6 : Renforcer le rôle des corps intermédiaires, notamment les CLI, pouvant servir d'interface entre le public et le porteur de projet

⁷ Il a plusieurs fois été relevé par des participants au groupe de travail que le commissaire enquêteur ne présente pas toujours les compétences ni les critères de neutralité pour assurer correctement ce rôle de tiers garant. Pour ces participants, si la récente réforme de l'enquête publique vient apporter une première réponse au problème des compétences, la problématique de la neutralité est plus complexe et mériterait une attention particulière parce qu'elle seule peut amener la confiance du public.

- Leur donner le temps de s'approprier les sujets afin que dans les procédures les CLI apportent des avis éclairés qui alimentent les débats.
- Cela pose la question de la restitution au public et des moyens financiers et humains des CLI pour assurer ce travail.

Recommandation n°7 : Approfondir la notion de « public concerné » et adapter les outils à ce public à chaque étape de la procédure.

- Adapter le périmètre des débats aux enjeux réels (ex. les risques et les intérêts associés à la construction d'un nouveau réacteur ne sont pas les mêmes que ceux de la construction d'une usine d'enrichissement ou encore d'un centre de stockage de déchets radioactifs).
- Généraliser le recours à internet pour la publicité des débats et la participation. Dans le passé des difficultés ont été rencontrées notamment dans des cas de débat public. Concernant l'enquête publique, la généralisation, à terme, de la mise en ligne des dossiers et de la possibilité d'adresser des observations par voie électronique devrait permettre de faire progresser la problématique du périmètre.

CHAPITRE 2

AMELIORER L'EFFICACITE DES PROCEDURES EXISTANTES

I. Le débat public, un outil encore à construire

Un débat public (DP) est prévu pour tous les projets soumis à l'article 6 de la convention d'Aarhus. Il doit intervenir en amont de la décision et porter sur l'opportunité du projet. La Commission particulière du débat public (CPDP), instituée pour un projet précis et supervisée par la Commission nationale du débat public (CNDP), fait un bilan du débat. A l'inverse de l'enquête publique cette commission ne donne pas d'avis sur le projet. En revanche le bilan du débat public est par la suite joint au dossier d'enquête publique du même projet.

a. Principales conclusions du GT2

A travers l'étude de cas concrets, le GT2 s'accorde pour dire que le débat public est un bon outil d'information du public. Il facilite l'accès à l'expertise et clarifie les positions et les arguments de chacun. Dans le secteur nucléaire, des pratiques innovantes ont vu le jour, par exemple pour tenter de concilier information du public et secret défense.

Il existe pourtant des freins à ce que l'outil du débat public permette une participation effective du public à la prise de décision. Ils résident pour partie dans les textes, la loi ne disant rien sur le lien entre les résultats de la participation et la décision, et pour partie dans les pratiques parfois constatées. On citera à titre d'exemple l'annonce par le Président de la République de la construction d'un second EPR à Penly en 2009, soit un an avant la tenue du débat public. Si la CNDP veille au bon déroulement du débat, elle ne dispose d'aucun droit de suite.

De même, il n'y a aujourd'hui pas d'uniformité dans l'usage de l'outil du DP. Les deux débats publics EPR ne se sont pas tenus sur un périmètre comparable ; la CPDP de Flamanville en a fait un enjeu national, celle de Penly un enjeu local.

L'outil du DP a aussi été utilisé une fois dans le secteur nucléaire en amont de l'élaboration d'un programme national, à savoir en 2005/2006 concernant les déchets radioactifs (voir supra). Une seule et même procédure est utilisée avec deux finalités différentes sans adaptation des règles de fonctionnement au niveau de discussion.

Le débat public attire peu de public et peut parfois être vu comme un outil de validation d'une décision politique prise sur des fondements impossibles à remettre en question.

b. Faire du débat public un véritable outil de participation

Recommandation n°8 : Distinguer clairement l'outil du débat public selon qu'il concerne l'élaboration d'un plan/programme ou celle d'un projet et mieux adapter celui-ci aux enjeux (publicité, périmètre du débat)

Recommandation n°9 : Assurer une meilleure qualité du débat notamment en renforçant le rôle du tiers garant dans son travail d'information

- Pour améliorer la qualité du débat, il faut donner au public les outils lui permettant de se mettre au niveau, de se poser les bonnes questions. Il faut travailler en amont afin d'identifier les sujets à aborder, anticiper les points de blocage qui pourraient polluer les échanges (ex. : la question du secret lors du DP de Flamanville 3 qui a porté préjudice au bon déroulé des débats). Il peut être intéressant de généraliser en amont du DP une ou plusieurs réunions pluralistes afin de déceler les points de tension.
- Permettre l'expression des opinions diverses (la pratique des cahiers d'acteurs s'est développée sur certains débats publics), pour une mise en débat également des arguments des opposants.
- Favoriser la pratique de la contre-expertise (ou de l'accès à l'expertise de l'autorité de sûreté) sur le dossier du porteur de projet (voir supra).
- Favoriser la compréhension en généralisant la préparation pluraliste d'un document de vulgarisation visé par un tiers extérieur (voir supra).
- S'assurer de la présence, en sus du porteur de projet, de tous les acteurs concernés par le projet, notamment, dans beaucoup de cas en matière nucléaire, les représentants du Gouvernement, afin que le public puisse obtenir des réponses à toutes ses questions y compris sur les choix politiques.

II. La procédure d'enquête publique : d'un outil d'information du public à un outil de participation à la prise de décision à l'échelon d'un projet

L'Enquête publique (EP) est un outil de participation qui précède la réalisation d'un projet localisé, et est en principe ouverte à tous sans restriction.

L'enquête publique s'ouvre généralement lorsque que les principales options sont prises. . Les observations du public (écrites sur un registre, ou formulées lors d'une réunion) sont examinées par la Commission d'enquête ou le commissaire-enquêteur chargé du dossier. L'avis du commissaire-enquêteur ne lie pas le décideur. Les conséquences juridiques d'un avis défavorable sont très faibles, celui-ci pouvant par exemple inciter à organiser une enquête complémentaire.

a. Les limites de l'enquête publique comme outil de participation

L'enquête publique crée un rendez-vous pour dialoguer entre parties-prenantes autour d'un projet localisé. Sa situation très tardive dans la chronologie du projet limite l'effectivité de la participation à la prise de décision, la plupart des options étant déjà fermées. L'enquête publique est une bonne occasion à saisir pour la sensibilisation et l'information du public, pour le développement des compétences locales, et pour nouer des relations durables entre acteurs. Mais la pression temporelle et les cloisons imposées par la procédure doivent évoluer afin de permettre à l'enquête publique de devenir un meilleur outil de participation.

Un outil local

L'enquête publique n'est pas conçue pour aborder des enjeux nationaux mais des enjeux locaux sur des projets spécifiques. Ce n'est donc pas l'instrument adéquat pour aborder des sujets de société ; il est ainsi nécessaire pour bien fonctionner que la procédure s'inscrive dans un cadre général qui aura lui-même fait l'objet d'une procédure de participation adaptée⁸.

Pour autant, le périmètre restreint de l'enquête publique ne correspond pas toujours à l'impact réel du projet⁹, notamment dans le cas de projets nucléaires¹⁰.

Une procédure qui manque d'interactivité

Lors de la procédure d'enquête publique, le conseil général, les conseils municipaux, la commission locale de l'eau et la CLI concernés, sont consultés pour avis par le préfet au plus tard avant l'ouverture de l'enquête. Ils peuvent communiquer leurs avis dans les quinze jours suivant la clôture de l'enquête. L'introduction de ces avis dans la procédure d'enquête publique est un premier pas vers une procédure de participation plus dynamique. Cependant, les délais trop serrés et le manque d'interactivité induit par des étapes procédurales cloisonnées sont un frein à une participation effective. Alors que la CLI pourrait jouer un rôle d'appui au public (cf. recommandation 11), elle n'a

⁸ Ainsi sur l'enquête publique de Brennilis une partie du débat a porté sur la *stratégie* de démantèlement alors même que l'outil n'est pas adapté à l'échelon programmatique. L'avis défavorable de la commission s'est d'ailleurs justifié en partie par cette absence d'une stratégie nationale claire de démantèlement.

⁹ Le démantèlement de Brennilis par exemple a des conséquences pour les riverains qui habitent sur le trajet des transports de déchets ou proches du centre de stockage.

¹⁰ Certains membres du GT2 ont posé la question de la pertinence du périmètre de 5km autour des sites comme périmètre de la participation sur les projets nucléaires (notamment, le risque d'accident majeur peut-il être restreint à un tel cadre ? s'agissant d'un équipement national, convient-il de ne solliciter que l'avis d'un public local ?)

aujourd'hui pas les moyens de rendre un avis éclairé en amont de l'ouverture de la procédure au grand public. D'une part l'analyse des dossiers et, notamment, l'éventuel recours à l'expertise de l'IRSN et/ou à une contre-expertise demandent du temps¹¹ qui fait défaut à la CLI dans la procédure telle qu'elle existe aujourd'hui ; d'autre part ces mêmes analyses nécessitent pour être menées des moyens financiers. Enfin, l'accès au dialogue avec l'exploitant n'est pas facilité pendant le déroulé de la procédure par notamment le principe d'intangibilité du dossier¹². Ainsi, les réponses de l'exploitant sont consignées dans un mémoire en réponse qui arrive après la clôture de la procédure, une fois les avis et contributions figés.

Une procédure qui ne mobilise pas le grand public

Le GT2 a entendu des commissaires-enquêteurs et des membres de CLI sur la question de la publicité faite autour de l'enquête publique et de la mobilisation du public sur ce type de procédure. Tout comme la mise à disposition des éléments constituant le dossier d'enquête publique et la formulation des observations, les règles de publicité pourraient évoluer pour mieux s'adapter aux nouvelles formes de communication, dont les médias électroniques¹³. On notera que les contraintes physiques de participation, de déplacement en mairie dans une zone à l'intérieur du rayon des 5 km, ne facilitent pas les observations¹⁴.

Par ailleurs, la pratique de la réunion publique est assez peu développée ; les commissaires enquêteurs s'en saisissent peu aussi parce que le budget d'une enquête publique est modeste face à celui d'un débat public.

Enfin la complexité et la technicité du dossier déposé par le porteur de projet est un frein réel à la participation du public. Le document non technique visé par l'ASN n'est pas pour autant un document de vulgarisation grand public.

b. Faire de l'enquête publique un véritable outil de participation

Recommandation n°10 : Ne pas faire de l'enquête publique un lieu de débat sur les grandes orientations stratégiques

- Il est important que l'enquête publique s'inscrive dans la continuité d'un processus de participation qui aura commencé à l'échelon des plans et programmes (voir supra).
- Il est préférable que l'enquête publique n'intervienne pas sur un projet pour lequel il n'existe aucun cadre. Dans le cas de Brennilis, les difficultés rencontrées dans le déroulement de l'enquête publique s'expliquent notamment par l'absence de cadre national sur le démantèlement des installations nucléaires. La réforme de l'enquête publique prévoit que dans ce type de situation, le préfet pourrait organiser une consultation préalable à l'enquête publique. Le GT2 suggère qu'il pourrait aussi être envisagé que cette responsabilité soit donnée à un organe qui s'assure de la cohérence et de la continuité de la participation (voir Recommandation n°2).

¹¹ Sur l'enquête publique d'UP2-400 la CLI a rendu un avis favorable mais sans avoir les réponses aux questions qu'elle se posait.

¹² Mme Faysse rappelle lors de son audition que rien ne s'oppose dans les textes à ce que le porteur de projet réponde directement aux questions de la CLI y compris pendant l'enquête publique. Néanmoins aujourd'hui, du fait du risque juridique de se faire reprocher ultérieurement des « modifications » au dossier, les exploitants respectent le principe d'intangibilité du dossier et ne répondent qu'aux questions du commissaire enquêteur.

¹³ Aujourd'hui est prévue une publicité dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés cf art R.123-11 du CE : et 2 journaux nationaux pour les projets d'importance nationale.

¹⁴ Les commentaires sur les registres tenus en mairie sont relativement rares, ce fut notamment le cas de l'enquête publique sur UP2-400.

Recommandation n°11 : donner plus de temps aux CLI pour s'emparer des dossiers d'enquête publique

En tant que corps intermédiaire, la CLI peut avoir un rôle d'interface entre le grand public et le porteur de projet pour faciliter la compréhension des enjeux techniques et/ou socio-économiques soulevés par le projet. Le GT2 recommande qu'un premier avis de la CLI soit joint au dossier d'enquête publique. Cela permettrait au public d'avoir connaissance de cette position étayée par une expérience et une expertise, avant de s'exprimer à son tour. Il faudrait également qu'il soit donné à la CLI la possibilité de formuler, si elle le souhaite, un deuxième avis, après la clôture de l'enquête publique.

Pour cela, la CLI a besoin d'être en position de rendre un avis éclairé sur le projet avant le démarrage du temps officiel de la participation (l'enquête publique), ce pour quoi elle manque aujourd'hui de temps et d'accès à l'expertise.

Deux enjeux sous-tendent cette problématique : comment ne pas allonger les délais pour l'exploitant tout en donnant plus de temps à la CLI ; comment ne pas créer de risque juridique pour l'exploitant tout en donnant des informations à la CLI ? :

- Le dossier d'enquête publique pourrait être transmis à la CLI le plus en amont possible, au moins en même temps qu'à l'autorité environnementale. Cette recommandation est partagée par l'ensemble des membres du GT2 et il semble qu'il n'y ait pas de risque juridique à des échanges sur le dossier entre la CLI et l'exploitant en amont du lancement officiel du temps de participation.
- En revanche, le principe de l'intangibilité du dossier d'enquête publique suscite des interrogations quant à la possibilité juridique, pour les exploitants, de répondre aux questions de la CLI au cours de la période de participation du public. Ce point mériterait un éclairage si ce n'est une modification juridique.
- Enfin, la CLI peut vouloir, pour rendre son avis, accéder à une expertise autre que celle de l'exploitant ; il peut s'agir de celle de l'IRSN et/ou d'un expert extérieur. En ce qui concerne l'accès des membres de la CLI à l'expertise de l'IRSN, le GT2 recommande d'améliorer la flexibilité des règles garantissant l'instruction afin que cet acteur puisse apporter certaines réponses aux CLI sur des aspects techniques du dossier. Attention, il ne s'agit pas pour l'IRSN de faire en parallèle une contre-expertise technique pour la CLI.
- De plus, pour que les CLI puissent s'emparer efficacement d'un dossier donné, il faut aussi les informer de toutes les procédures administratives concernant l'installation, et des avis rendus même si l'avis de la CLI n'est pas requis.

A noter que la réforme récente de l'enquête publique amènera un peu plus de souplesse par rapport à la situation actuelle en permettant notamment de suspendre pendant 6 mois au maximum l'enquête publique pour apporter des modifications au projet, ou encore de déclencher une enquête complémentaire d'une durée minimale de 15 jours¹⁵. Cependant, ces possibilités ne sont offertes qu'au porteur de projet.

¹⁵ Article R 123-23 du code de l'environnement

Recommandation n°12 : Inciter les commissaires enquêteurs à jouer un vrai rôle de facilitateur :

- Joindre le maximum d'informations au dossier de l'enquête publique. La pratique, expérimentée lors des débats publics, des cahiers d'acteurs visant à présenter la position de chacun pourrait être étendue à l'enquête publique.
- Développer la pratique des réunions publiques, notamment en amont du temps formel de la participation, qui permettent d'améliorer l'interactivité entre CLI, populations, et porteur de projet.
- La rédaction d'un document de quelques pages de vulgarisation visé par des tiers extérieurs doit aussi permettre d'améliorer la compréhension du dossier par le public (voir supra).

III. Questions ouvertes

Un certain nombre de questions ont été posées pendant les travaux du GT 2 sans que celui-ci ne puisse trouver de réponses claires faute de temps pour approfondir ces thèmes.

Deux interrogations ressortent :

- Comment concilier le temps long de la participation avec le temps court des impératifs économiques.
- Comment faire bénéficier d'une participation effective, les sujets qui ne font pas selon les textes en vigueur aujourd'hui l'objet d'une procédure d'information/participation alors qu'ils intéressent la société et les CLI (ex. : risque d'accident majeur, extension de la durée d'exploitation des centrales). Parmi les pistes de réflexion figure la proposition qu'une CLI ou un groupe de citoyens concernés pourrait avoir l'initiative de la mise en place d'une procédure.

ANNEXE N°1

Extraits de la convention d'Aarhus

Article 6 : Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières

1. Chaque Partie :

- a) applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I;
- b) applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions;
- c) peut décider, au cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette Partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins.

2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. Les informations concernent notamment :

- a) L'activité proposée, y compris la demande correspondante au sujet de laquelle une décision sera prise;
- b) La nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés;
- c) L'autorité publique chargée de prendre la décision;
- d) La procédure envisagée, y compris, dans les cas où ces informations peuvent être fournies :
 - i) La date à laquelle elle débutera;
 - ii) Les possibilités qui s'offrent au public d'y participer;
 - iii) La date et le lieu de toute audition publique envisagée;
 - iv) L'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents et auprès de laquelle ces renseignements ont été déposés pour que le public puisse les examiner;
 - v) L'autorité publique ou tout autre organisme public compétent auquel des observations ou questions peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations ou de questions;
 - vi) L'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles; et
- e) Le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement.

3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure [sic], c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

5. Chaque Partie devrait, lorsqu'il y a lieu, encourager quiconque a l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande.

6. Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande lorsque le droit interne l'exige, et gratuitement, dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans le présent article qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public, sans préjudice du droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4. Les informations pertinentes comprennent au minimum et sans préjudice des dispositions de l'article 4 :

- a) une description du site et des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, y compris une estimation des déchets et des émissions prévues;
- b) une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement;
- c) une description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire ces effets, y compris les émissions;
- d) un résumé non technique de ce qui précède;
- e) un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation; et
- f) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment où le public concerné doit être informé conformément au paragraphe 2 ci-dessus.

7. La procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée.

8. Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération.

9. Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée.

10. Chaque Partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent mutatis mutandis lorsqu'il y a lieu.

11. Chaque Partie applique, dans le cadre de son droit interne, dans la mesure où cela est possible et approprié, des dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

Article 7 : Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement

Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement.

ANNEXE N°2

Liste des participants au GT2

Pilotage : Sophia MAJNONI D'INTIGNANO, Greenpeace France

Co-pilotage : Henri LEGRAND, ASN

Membres du GT2 :

- Jean-Claude AUTRET, ACRO
- Antoine BIZET, EdF
- Patrick CHARTON, ANDRA
- Sébastien FARIN, ANDRA
- Benjamin MAQUESTIEAU, ONDRAF
- Yves MARIGNAC, WISE Paris
- Michaël PETITFRERE, IRSN
- François ROLLINGER, IRSN
- Isabelle SUBREBOST, ASN
- Alain VICAUD, EDF

Personnes auditionnées ¹⁶ :

- Philippe BERNET, EdF
- Julien BETAILLE, CRIDEAU, U. de Limoges
- Albert COLLIGNON, CLI AREVA La Hague**
- Olivier DEPLACE, CFDT, CLI des Monts d'Arrée**
- Joseph DUPUIS, EDF
- Alexandre FARO, Greenpeace France
- Danielle FAYSSE, Commissaire enquêteur
- Hélène GASSIN, Région IdF**
- Jean-Victor GRUAT, Brennilis, CLI des Monts d'Arrée**
- Jean-Claude HELIN, U. de Nancy, commissaire enquêteur**

¹⁶ Certaines personnes ont participé à plusieurs réunions du GT2

- Didier HOUI, CNDP
- Roland JACQUET, AREVA
- Daniel LEBAILLIF, AREVA
- Michel LALLIER, CGT, HCTISN
- Pierre MAILLE, CG du Finistère, CLI des Monts d'Arrée**
- Jean-Luc MATHIEU, CNDP
- Georges MERCADAL, CNDP
- Gilbert PIGREE, ACRO**
- Yannick ROUSSELET, Greenpeace France
- Annie SUGIER, ANCCLI
- Florence TOUITOU-DURAND, CEA

*** Personnes auditionnées par téléphone, avec compte-rendu validé*

A titre d'appui méthodologique :

- Claire MAYS, Institut Symlog
- Polina DEKHTYAR, Institut Symlog
- Nina SCHNEIDER, Institut Symlog
- Serge GADBOIS, Mutadis
- Anne-Juliette COUTRET, Mutadis

Stagiaire :

Mark HIRIBARNE, Greenpeace France