## EXPERTISE COMPLEMENTAIRE

## Accès à l'information sur la sécurité nucléaire dans une sélection de pays occidentaux

WISE-Paris: Y. Marignac CEPN: T. Schneider, F. Drouet

## Expertise complémentaire commanditée par la Commission nationale du débat public

Décision n° 2005/57/EPR/8 du 2 novembre 2005

## Rapport à la Commission Nationale du Débat Public Avril 2006

Contact: Thierry Schneider

**CEPN** 

28 rue de la Redoute F-92260 Fontenay-aux-Roses Tel. +33.1.55.52.19.36

Email: schneider@cepn.asso.fr

Yves Marignac WISE-Paris

31-33 rue de la Colonie F-75013 Paris Tel. +33.1.45.65.47.93

Email: <a href="mailto:yves.marignac@wise-paris.org">yves.marignac@wise-paris.org</a>

(Référence CEPN-R-296)

## **SOMMAIRE**

RESUME ET PRINCIPALES CONCLUSIONS		
Α.	CADRAGE DE L'ETUDE	8
1.	INTRODUCTION / CONTEXTE	8
	1.1. Un contexte particulier : les premiers débats publics de la CNDP sur le nucléaire	8
	1.2. Le conflit d'exigences entre ouverture du débat public et secret sur la sécurité nucléaire	8
	1.3. Les actions engagées dans le cadre des débats publics	9
2.	OBJECTIFS / PROBLÉMATIQUE DE L'EXPERTISE COMPLÉMENTAIRE 2.1. Objectifs	10 10
	2.2. Questionnements	10
3.	MÉTHODOLOGIE	11
	<ul><li>3.1. Démarche</li><li>3.2. Méthode de travail</li></ul>	11 12
В.	ANALYSE PAR PAYS	13
1.	INTRODUCTION	13
2.	CADRE INTERNATIONAL	13
	2.1. Le cadre international en termes de protection physique des matières	12
	nucléaires	<b>13</b> 13
	<ul><li>2.1.1. La Convention sur la Protection Physique des Matières Nucléaires</li><li>2.1.2. La Circulaire d'Information INFCIRC/225 de l'AIEA</li></ul>	13
	2.1.2. La chediane d'information in Circle 223 de l'AIEA  2.1.3. Le forum d'échange européen des autorités de sécurité nucléaire	13
	2.2. Le cadre international sur le droit de la propriété intellectuelle touchant	17
	le commerce	14
	2.3. La cadre européen sur l'accès à l'information et la participation du public 2.3.1. Directive Européenne 85/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Directive EIA) modifiée par la Directive Européenne 2003/35/CE	15
	du 26 mai 2003  2.3.2. La Directive Européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à	15
	l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement	16
	2.3.3. La Convention d'Aarhus	16 16
	2.3.4. La Directive Européenne 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant	10
	l'accès du public à l'information en matière d'environnement	16

3.	SUISSE	17
	3.1. Les organismes fédéraux suisses	17
	3.1.1. L'Office Fédéral de l'Energie (OFEN)	17
	3.1.2. La Division principale de la sécurité des installations nucléaires (HSK)	17
	3.1.3. La Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires (KSA)	17
	3.2. La loi relative à la transparence	18
	3.2.1. Le contexte en 2005	18
	3.2.2. La loi fédérale sur le principe de transparence	19
	3.2.3. Extraits de la loi relative à la transparence	20
	3.3. La mise en œuvre de la loi sur la transparence par l'OFEN et HSK	23
	3.4. L'information relative à la chute d'un avion sur une installation	
	nucléaire en Suisse	24
	3.5. Conclusions	25
4.	FINLANDE	27
	4.1. Les organismes nationaux finlandais	27
	4.1.1. Le Ministère du Commerce et de l'Industrie (KTM)	27
	4.1.2. L'autorité finlandaise de radioprotection et de sûreté nucléaire (STUK)	27
	4.1.3. Le Comité consultatif sur la sûreté nucléaire (YTN)	27
	4.2. La législation finlandaise sur l'accès à l'information	29
	4.2.1. La loi 621/1999 sur la transparence des activités gouvernementales	29
	4.2.2. Extraits de la loi sur la transparence des activités gouvernementales	30
	4.2.3. L'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (STUK) et l'accès à	
	l'information	31
	4.3. La pratique appliquée à la sélection et à l'autorisation du réacteur EPR	22
	en Finlande	32
	4.3.1. Le processus de décision finlandais	32
	4.3.2. Le rôle du Comité consultatif sur la sûreté des réacteurs (YTN) dans le	2.4
	processus d'autorisation du nouveau réacteur	34 35
	4.3.3. L'accessibilité du public aux documents du processus de décision <b>4.4. Conclusions</b>	33 <b>37</b>
	4.4. Conclusions	31
5.	ROYAUME-UNI	39
	5.1. Les organismes nationaux anglais	39
	5.1.1. Le Ministère du Commerce et de l'Industrie ( <i>Department of Trade and Industry</i> – DTI)	39
	5.1.2. L'Office de la sécurité nucléaire civile ( <i>Office for Civil Nuclear Security</i> – OCNS)	39
	5.1.3. Commission et Direction de la santé et de la sûreté (Health and Safety	
	Commission – HSC; Health and Safety Executive – HSE)	39
	5.1.4. L'Inspection des installations nucléaires (Nuclear Installations	
	Inspectorate – NII)	39
	5.1.5. Le Comité consultatif sur la sûreté nucléaire (Nuclear Safety Advisory	
	Committee - NuSAC)	40
	5.2. La législation britannique sur l'accès à l'information	40
	5.2.1. Freedom of Information Act 2000 (FOIA)	40
	5.2.2. Extraits du Freedom of Information Act 2000	41

	5.3. La mise en œuvre du FOIA dans le domaine nucléaire	43
	5.3.1. Les Programmes de Publication (« <i>Publication Schemes</i> »)	43
	5.3.2. L'information publiée dans le cadre du FOIA	45
	5.3.3. Le Guide de l'OCNS : « Finding a Balance »	46
	5.4. Exemple d'information disponible sur les attaques terroristes contre les	
	installations nucléaires : le rapport POST	48
	5.5. Les comités consultatifs impliquant des parties prenantes sur les	
	questions de sécurité nucléaire au Royaume-Uni	49
	5.5.1. Le dialogue national de parties prenantes de BNFL (BNFL National	
	Stakeholder Dialogue)	49
	5.5.2. Le comité sur la gestion des déchets radioactifs (Committee on Radioactive	
	Waste Management – CoRWM)	50
	5.6. Conclusions	50
6.	ALLEMAGNE	52
	6.1. Les organismes fédéraux allemands	52
	6.1.1. Le Ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la Nature	
	et de la Sûreté Nucléaire (BMU)	52
	6.1.2. La Commission de Sûreté des Réacteurs (RSK)	52
	6.1.3. La Société pour la sûreté des réacteurs (GRS)	53
	6.2. Les autorités des Länder	53
	6.2.1. Le rôle des Länder	53
	6.2.2. Les associations de contrôle technique (TÜV)	53
	6.3. Les lois sur l'information	54
	6.3.1. La loi de l'information sur l'environnement (UIG)	54
	6.3.2. La loi sur la liberté d'accès à l'information (IFG)	54
	6.4. Exemples de diffusion d'informations concernant la chute d'avion	
	sur une installation nucléaire	54
	6.4.1. Le travail de la Commission Internationale sur la Technique Nucléaire	
	(ILK) sur la chute intentionnelle d'un avion sur une installation nucléaire	54
	6.4.2. Informations de BMU sur la protection des installations nucléaires	
	allemandes contre les attaques aériennes	55
	6.5. Conclusions	55
7.	SUÈDE	57
	7.1. Les organismes nationaux suédois	57
	7.1.1. Le Ministère du Développement Durable (MSD)	57
	7.1.2. Le Service suédois d'inspection de l'énergie nucléaire (SKI)	57
	7.2. Le droit d'accès aux documents officiels	57
	7.3. Expertise pluraliste dans le cadre de l'évaluation de l'impact	
	environnemental du stockage des déchets radioactifs en Suède	59
	7.3.1. L'évaluation de l'impact environnemental dans le Code	
	de l'Environnement	59
	7.3.2. Participation des ONG dans l'évaluation de l'impact environnemental du	<b>-</b> ^
	stockage des déchets radioactifs	59 <b>5</b> 9
	7.4. Conclusions	59

8.	ETATS-UNIS	60
	8.1. La Nuclear Regulatory Commission	60
	8.1.1. Le rôle et l'organisation de la NRC	60
	8.1.2. Les services techniques	60
	8.1.3. Les bureaux régionaux	61
	8.1.4. Les comités consultatifs	61
	8.2. La réglementation de la NRC relative à l'accès à l'information du public	62
	<ul><li>8.2.1. L'accès du public aux documents de la NRC (10 CFR 9 subpart A)</li><li>8.2.2. L'ouverture au public des réunions de la Commission de la NRC</li></ul>	62
	(10 CFR 9 subpart C)	65
	<ul> <li>8.3. Guide pratique élaboré par la NRC pour la classification des documents</li> <li>8.4. L'office d'évaluation Parlementaire (Government Accountability Office –</li> </ul>	67
	GAO)	69
	8.5. Conclusions	69
C.	ANALYSE TRANSVERSALE	70
1.	GRILLE D'ANALYSE	70
2	ACCÈS À L'INFORMATION	71
2.		71 71
	<ul><li>2.1. Périmètres de l'information publique et secrète</li><li>2.2. Disponibilité de l'information publique</li></ul>	71 73
	2.2.1. Approche retenue pour la mise à disposition de l'information	73
	2.2.2. Les recours	74
	2.3. Formes institutionnelles d'évaluation : quelle restitution et par qui ?	75
3.	EXPERTISE PLURALISTE	77
	3.1. Capacité d'expertise pluraliste	77
	3.1.1. La disponibilité d'une expertise pluraliste	77
	3.1.2. Modalités d'implication	77
	3.2. Les procédures de médiation dans le processus de décision	<b>78</b>
4.	PISTES DE REFLEXION	79
PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTES		81
Αľ	NNEXES	84
<b>A1</b>	. DOCUMENTS DE LA MISSION EN SUISSE : BILAN ET	
	COMPTES-RENDUS DE REUNION	84
<b>A2</b>	. DOCUMENTS DE LA MISSION EN FINLANDE : BILAN,	
	COMPTES-RENDUS ET AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF YTN	100
<b>A3</b>	. DOCUMENTS DE LA MISSION AU ROYAUME-UNI : BILAN	
	ET COMPTES-RENDUS	121

## RESUME ET PRINCIPALES CONCLUSIONS

Ce document constitue le rapport final de « l'expertise complémentaire » décidée par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) à la demande de la Commission Particulière du Débat Public EPR – « Tête de Série » (CPDP-EPR). Cette expertise est une des actions engagées dans le cadre des débats publics relatifs au nucléaire qui se sont déroulés en France entre la fin de l'année 2005 et le début de l'année 2006. En effet, au cours de ces débats, un conflit d'exigences tirées de la loi est apparu entre les règles d'exhaustivité et de pluralisme s'appliquant aux débats publics et le maintien de la confidentialité pour préserver la sécurité nationale – et par extension à tous les secrets, les intérêts commerciaux et industriels.

Réalisée conjointement par le CEPN et WISE-Paris, cette expertise complémentaire avait pour objet d'analyser les procédures mises en place dans différents pays occidentaux sur l'accès à l'information sur la sécurité nucléaire (entendue au sens large de protection des populations contre les situations d'accident ou d'actes de malveillance). Elle visait à analyser en quoi ces procédures sont de nature à concilier le souci d'introduire du pluralisme et de permettre l'exhaustivité du débat et celui de préserver les intérêts industriels et ceux de la nation tout en s'assurant de la confiance du public.

L'étude s'intéresse plus particulièrement aux pays suivants: Suisse, Finlande, Royaume-Uni, Allemagne, Suède et Etats-Unis. Pour chaque pays, l'analyse s'est faite par correspondance et sur la base d'analyses bibliographiques. De plus, des rencontres avec les autorités en charge de la sécurité ou de la sûreté nucléaire ainsi qu'avec des associations, des exploitants et des experts indépendants ont eu lieu en Suisse, en Finlande et au Royaume-Uni, qui ont donc fait l'objet d'une analyse plus détaillée.

Il convient cependant de souligner que les éléments d'analyse présentés dans ce rapport n'ont pas comme objectif de proposer une analyse exhaustive des dispositifs mis en œuvre dans les différents pays étudiés mais visent davantage à identifier les principales similitudes entre les pays ainsi que les dispositifs spécifiques à chacun d'eux dans le domaine de l'accès à l'information et l'expertise sur la sécurité nucléaire.

Sur la base des analyses des dispositifs réglementaires et organisationnels ainsi que des pratiques spécifiques rencontrées dans les différents pays étudiés, une analyse transversale des processus d'accès à l'information et d'expertise dans le domaine de la sécurité nucléaire a été réalisée. Les principaux points qui ressortent sont les suivants :

- En ce qui concerne l'accès à l'information :
  - La définition du périmètre entre ce qui est du domaine public et ce qui est secret est relativement homogène dans ses principes. Dans chacun des pays, des lois générales définissent que l'accès aux informations est la règle et que le secret est l'exception. Ces lois définissent clairement, mais avec plus ou moins de détail, quelles sont les exceptions à ce principe d'accès. Parallèlement, afin de faciliter la mise en œuvre de ces lois, des groupes de travail peuvent être mis en place pour préciser l'application spécifique de ces critères d'exception au domaine nucléaire, et des guides pour le classement des informations peuvent être élaborés;
  - Les modalités de mise à disposition de l'information publique prennent des formes très variées. Les lois d'accès à l'information visent à faciliter la mise à disposition de l'information publique: pas d'obligation de justifier une demande, obligation pour l'administration de répondre à une demande dans un délai défini par la loi, possibilité de recours à plusieurs niveaux d'intervention pouvant favoriser dans un premier temps la médiation. Par ailleurs, dans certains pays, les autorités adoptent des démarches proactives afin de limiter le classement des informations (groupes de travail, évolution des

- pratiques dans la rédaction des documents...). Enfin, certains pays diffusent des listes des documents accessibles par le public ;
- Les formes institutionnelles d'évaluation montrent des degrés d'ouverture divers. Des comités consultatifs sur la sûreté nucléaire, fournissant une évaluation de l'expertise technique, existent dans la plupart des pays. Ces comités, à la composition pluraliste (même si ce pluralisme reste la plupart du temps assez limité) et dans certains cas pluridisciplinaire, abordent majoritairement les questions de sûreté nucléaire et rendent des avis généralement publics tant que ces avis ne touchent pas à des questions sensibles. Une autre forme d'évaluation peut être apportée par des organismes officiels indépendants des autorités de sûreté et de sécurité nucléaires, qui fournissent une évaluation « socio-politico-technique » publique de la situation, notamment aux Parlementaires.
- En ce qui concerne l'expertise pluraliste, celle-ci apparaît clairement comme un moyen mis en œuvre dans différents pays par les pouvoirs publics ou même les industriels face aux problèmes de confiance du public rencontrés dans le domaine de l'évaluation des risques associés aux installations nucléaires :
  - La capacité d'expertise pluraliste est très variable. Il existe une différence notable entre les différents pays étudiés en ce qui concerne la disponibilité d'une expertise pluraliste dans le domaine de l'évaluation des risques associés aux installations nucléaires. Afin de faciliter le développement et l'implication d'expertises pluralistes, certains pays proposent de financer la participation des experts indépendants dans les processus d'évaluation. D'autres pays ont recours à des modalités de médiation/facilitation permettant de créer les conditions d'une concertation entre les différents acteurs impliqués dans les processus d'expertise pluraliste.
  - Les procédures de médiation et la place de l'expertise pluraliste dans le processus de décision sont plus ou moins développés. Selon les pays, les procédures de consultation du public et les demandes d'expertise n'interviennent pas au même moment, ni avec la même importance, dans le processus de décision et n'ont donc pas la même influence quant à la définition du projet.

Finalement, les principes qui prévalent dans les différents pays concernant l'accès à l'information sont relativement homogènes et ce d'autant plus qu'ils s'appuient de façon croissante sur un cadre international qui tend à les uniformiser. Cependant, au-delà de cette similarité des principes, il existe une forte diversité quant à leur mise en œuvre et les règles et les pratiques sont donc déterminantes. Loin de dégager un « modèle unique », cette situation diversifiée met en évidence une richesse de dispositions qui permet d'identifier quelques pistes de réflexion. Sans préjuger de la nécessité de leur mise en œuvre dans le cadre français, elles ont pour objectif de mettre en avant les dispositions ou pratiques qui apparaissent intéressantes dans la perspective de renforcer les procédures d'évaluation des risques et la confiance du public dans le niveau de protection qui lui est apporté dans le domaine nucléaire, tout en préservant les intérêts des entreprises et de la Nation protégés par les différents secrets. Ces pistes sont les suivantes :

- La définition du périmètre :
  - Liste détaillée d'exceptions dans les lois d'accès à l'information afin de mieux clarifier la délimitation entre informations publiques et informations secrètes ;
  - Publication de guides indicatifs exposant les modalités de classement des documents en fonction du type d'information, élaborés lors d'un processus de consultation des différentes parties prenantes favorisant une compréhension mutuelle et transparente des procédures de classement des documents;

- Les modalités de mise à disposition des informations :
  - Développement de procédures et de capacités de traitement des demandes d'information spécifiques émanant du public;
  - Accès favorisé par la publication par l'administration de dossiers thématiques et de listes des affaires traitées accessibles au public;
  - Développement d'une culture partagée par les membres de l'administration par l'analyse du retour d'expérience des pratiques de diffusion des informations et des modalités de classement;
  - Réflexion sur les méthodes de rédaction des documents administratifs pouvant faciliter la publication des documents sans compromettre les obligations liées au secret;
- Les modalités de justification et de recours :
  - Transfert de la justification par le demandeur du besoin d'obtenir une information vers la justification par le détenteur du refus de transmettre cette information ;
  - Procédures de recours comprenant plusieurs niveaux successifs, depuis des processus de médiation jusqu'à une décision indépendante sur la communication ou non de l'information;
- La composition et le fonctionnement des instances d'évaluation :
  - Réflexion sur la composition pluraliste des comités consultatifs et sur la publication de leurs avis et leurs travaux;
  - Réflexion sur la publication de documents décrivant les démarches retenues pour l'évaluation et sur le fait de fournir des informations qualitatives permettant de mieux apprécier les questionnements qui ont prévalu dans l'évaluation effectuée par les autorités ou les institutions d'expertise;
- La capacité d'expertise pluraliste :
  - Réflexion sur les modalités de financement et de construction d'une expertise pluraliste dès lors que celle-ci est reconnue comme étant un des éléments susceptibles d'améliorer la qualité de l'expertise et la compréhension des évaluations ;
  - Etude de la possibilité de recours à des moyens de médiation pour développer des cadres de concertation favorables à une implication « sécurisée » des différents acteurs ;
- Les procédures de médiation dans le processus de décision :
  - Identification et visibilité des étapes du processus de décision dans lesquelles
     l'implication des parties prenantes apparaît nécessaire;
  - Effort d'articulation des phases d'évaluation et de délibération aux différents niveaux de décision.

## A. CADRAGE DE L'ETUDE

## 1. INTRODUCTION / CONTEXTE

## 1.1. Un contexte particulier : les premiers débats publics de la CNDP sur le nucléaire

Deux débats nationaux sur des questions nucléaires ont récemment eu lieu en France :

- Le premier concernait la politique nationale relative à la gestion des déchets nucléaires à longue durée de vie. Le gouvernement français avait demandé ce débat afin de préparer un projet de loi à soumettre au Parlement en 2006. Ce débat s'est déroulé du 12 septembre 2005 au 13 janvier 2006
- Le second concernait le projet français d'équipement d'EDF ayant pour objectif de construire un réacteur EPR à Flamanville. Ce débat public a débuté le 19 octobre 2005 et s'est achevé le 18 février 2006 ;

Ces deux débats étaient organisés sous la responsabilité de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), une autorité indépendante. Chacun était coordonné et dirigé par une commission spécifique nommée par la CNDP : respectivement la Commission Particulière du Débat Public « Gestion des déchets radioactifs » (CPDP-Déchets) et la Commission Particulière du Débat Public EPR - « Tête de série » (CPDP-EPR).

Ces débats étaient uniques en leur genre, c'est-à-dire que c'était la première fois que cette forme de procédure de consultation s'appliquait à des questions nucléaires. En outre, avec le débat sur les déchets nucléaires, c'était la première fois qu'une telle procédure s'appliquait à une politique générale au lieu de s'appliquer à un projet unique.

Cette consultation est définie comme la première partie du processus de prise de décision. Elle est destinée à aider l'exploitant et les autorités par un examen complet et pluraliste des enjeux, bien qu'elle ne fournisse pas de conseils en tant que tels : les CPDP et la CNDP ne doivent pas faire de commentaires sur un projet. Elles doivent en revanche garantir que les questions ont été suffisamment étudiées.

Cette procédure comprend des mois de préparation, antérieure à la phase publique, impliquant toutes les parties prenantes correspondantes souhaitant participer. Une partie importante de cette procédure a été la publication, servant de base aux débats publics, de documents rassemblant non seulement les points de vue des exploitants et des autorités, mais également ceux d'autres parties prenantes, entre autres les ONG sur l'environnement et des experts indépendants.

## 1.2. Le conflit d'exigences entre ouverture du débat public et secret sur la sécurité nucléaire

La mise en œuvre de ces débats a donné l'occasion de mener une réflexion renouvelée sur le rôle et l'état de l'accès aux informations et sur le développement d'une expertise pluraliste dans le domaine nucléaire en France. Ces questions ont également été intégrées à la préparation des débats.

Cependant, une crise est survenue concernant la mise à disposition d'informations relatives à la résistance de l'EPR à la chute d'un avion commercial après que le Réseau Sortir du Nucléaire, un réseau français de groupes anti-nucléaires, ait proposé dans une contribution écrite au débat EPR de distribuer des copies d'une note interne EDF, couverte par le secret défense, contenant, d'après le Réseau Sortir du Nucléaire, des calculs à ce sujet.

Après consultation du Haut Fonctionnaire de Défense, la CPDP-EPR a dû supprimer cet extrait. Cette suppression, condamnée par les opposants au nucléaire et considérée comme de la censure, a soulevé

le problème de l'accès aux informations relatives aux questions de sécurité dans le domaine nucléaire et des contraintes de confidentialité pour des raisons de sécurité ou industrielles et commerciales. Certaines ONG et certains experts indépendants ont demandé qu'un groupe d'experts ait le pouvoir d'accéder aux documents confidentiels afin d'attester de leur exactitude.

## 1.3. Les actions engagées dans le cadre des débats publics

La CNDP a ainsi constaté ce qu'elle a qualifié de « conflit d'exigences » toutes deux issues de la loi, respectivement les règles d'exhaustivité et de pluralisme s'appliquant aux débats publics et le maintien de la confidentialité pour préserver la sécurité nationale – et par extension les intérêts commerciaux et industriels. La CNDP et les deux CPDP ont demandé un effort collectif afin d'analyser les méthodes visant à résoudre ce conflit à l'avenir et ont pris les initiatives suivantes :

- Une **réunion publique**, préparée conjointement par la CPDP-EPR et la CPDP-Déchets, s'est tenue le 14 novembre 2005 avec des représentants des autorités françaises en sûreté et en sécurité nucléaire, des exploitants, des experts indépendants et des ONG qui ont discuté ouvertement de ces questions ;
- Suite à la réunion, un **groupe de travail** a été créé par la CPDP-EPR avec la participation de la CPDP-Déchets. Le groupe devait travailler sur la *délimitation de la confidentialité dans le domaine nucléaire* en France en termes de contenu et de pratiques. Il devait ensuite prendre en compte deux questions : l'accès actuel aux informations non confidentielles et le problème de la confiance du public envers les informations non dévoilées. Le groupe devait en priorité se référer à des cas pratiques qui sont apparus dans les deux débats publics, notamment :
  - La résistance de l'EPR à une chute d'avion commercial.
  - Les stocks de plutonium à l'usine de retraitement de COGEMA La Hague et les risques associés,
  - Les transports des matériaux et des déchets nucléaires et les risques associés,
  - Les flux d'entrée et de sortie du cycle du combustible, en se concentrant sur l'uranium retraité.
  - ~ Le calcul des coûts de génération nucléaire par rapport aux autres sources d'alimentation.

Le groupe de travail a fait l'objet d'une première restitution lors d'une réunion publique dans le cadre du débat EPR le 30 janvier 2006. Les contributions apportées par les différents acteurs dans ce groupe sont rassemblées dans un rapport de synthèse de la CPDP-EPR.

• La CPDP-EPR a également demandé à la CNDP d'effectuer une « expertise complémentaire » sur l'état de l'accès public aux informations et sur les règles de confidentialité concernant la sécurité nucléaire et les intérêts publics dans plusieurs pays occidentaux. Cette expertise a été confiée au CEPN et à WISE-Paris. Les résultats intermédiaires de cette expertise ont également été présentés lors de la réunion publique du 30 janvier 2006.

## 2. OBJECTIFS / PROBLÉMATIQUE DE L'EXPERTISE COMPLÉMENTAIRE

## 2.1. Objectifs

La CNDP a décidé le 2 novembre 2005, sur proposition de M. Mathieu, président de la CPDP-EPR, « une expertise complémentaire sur les modalités d'information du public sur les problèmes de sécurité des centrales nucléaires dans divers pays » 1.

En effet, la question de la « confiance » du public dans une évaluation des risques nucléaires s'est posée tant dans le débat EPR que dans celui relatif à la gestion des déchets radioactifs : quel niveau d'accès à l'information et quelles procédures d'expertise pluraliste sont nécessaires pour traiter de ces risques de façon satisfaisante dans le débat public ?

L'objectif de l'étude est donc d'analyser comment les procédures mises en place dans différents pays occidentaux sur l'accès à l'information sur la sécurité nucléaire sont de nature à concilier le souci d'introduire du pluralisme et de permettre l'exhaustivité du débat et celui de préserver les intérêts industriels et ceux de la nation tout en s'assurant de la confiance du public.

Dans ces domaines, chaque pays a des principes institutionnels et réglementaires ainsi que des pratiques qui lui sont propres. L'analyse de ces dispositifs doit alimenter les réflexions amorcées en France dans le cadre des débats publics.

## 2.2. Questionnements

L'expertise complémentaire s'intéresse plus particulièrement aux pays suivants : Suisse, Finlande, Royaume-Uni, Allemagne, Suède et Etats-Unis. Pour cette étude, trois missions ont été organisées afin de rencontrer des parties prenantes en Finlande, au Royaume-Uni et en Suisse, qui ont été identifiés comme des pays présentant un intérêt particulier.

Les questions qui ont été retenues pour l'analyse portent à la fois sur les dispositifs réglementaires et organisationnels mis en place dans chaque pays ainsi que sur les pratiques concernant des réponses à des situations concrètes sur la question de l'accès à l'information et à l'expertise pluraliste. Les questions retenues sont les suivantes :

#### Délimitation pratique du secret

- ~ Quels sont les différents secrets (défense, d'affaires...)?
- ~ Ouelles sont leur définition et les lois associées ?
- La classification s'applique-t-elle au contenu ou au document?
- ~ Comment la classification est-elle organisée, appliquée et contrôlée ?

#### Accès à l'information

~ L'accessibilité est-elle la règle ou l'exception ?

- ~ Quelles sont les lois associées ?
- ~ Quelle est l'accessibilité réelle aux informations publiques ?
- ~ Quels processus existent permettant de gérer les conflits ?

Décision n° 2005/57/EPR/8 du 2 novembre 2005 d'organiser une expertise complémentaire sur les modalités d'information du public sur les problèmes de sécurité des centrales nucléaires dans divers pays – Débat EPR « Tête de série » - Flamanville 3.

#### • Les Comités Consultatifs

- Des Comités Consultatifs sont-ils impliqués dans les évaluations de sûreté et de sécurité lors du processus de décision ?
- ~ Qui nomme leurs membres et quel est leur statut ?
- ~ Quel accès à l'information ces Comités ont-ils ?
- ~ Ouelle est l'accessibilité à leurs avis ou conclusions ?

## Le rôle des expertises pluralistes

- Comment cette question de la transparence et de la confidentialité est-elle reliée à l'existence d'une expertise pluraliste ou contradictoire ?
- ~ Existe-t-il des exemples pratiques ?
- Existe-t-il des règles spécifiques ou générales pour ce type d'expertise sur des questions sensibles?

## 3. MÉTHODOLOGIE

#### 3.1. Démarche

L'étude se centre, en relation avec les problèmes soulevés par différents acteurs dans les débats, sur :

- Les processus d'accès à l'information associés à des procédures de décision, tels que les autorisations de nouvelles installations nucléaires ;
- Les questions de *sécurité nucléaire* entendues comme l'exposition des populations aux risques majeurs que peuvent constituer un accident grave ou une attaque terroriste.

L'analyse comporte trois niveaux :

Le cadre institutionnel pour l'évaluation

L'identification des institutions en charge de l'évaluation de sûreté et de sécurité nucléaires ainsi que des procédures de consultation et d'expertise pluraliste. L'étude vise notamment à préciser les rôles de différents organismes dans la définition des exigences, dans l'évaluation des risques, dans la validation et le contrôle. Elle s'attache plus particulièrement à identifier la place dans ces dispositifs d'instances pluralistes tels que des comités consultatifs, avec une attention particulière quant à leur composition, leur domaine d'intervention et les conditions d'accès à leurs travaux

### Le cadre réglementaire d'accès à l'information

L'analyse du cadre réglementaire relatif à l'accès à l'information sur la sûreté et la sécurité nucléaires et les restrictions en fonction de diverses exigences. L'analyse porte notamment sur l'accès aux documents fondamentaux tels que le rapport préliminaire de sûreté. Elle concerne à la fois le périmètre de l'information accessible et les conditions d'accès : qui peut accéder à quoi et à quel moment ? Quels sont les critères établis pour déterminer les restrictions d'accès, comment sont-ils fixés ? Quels sont enfin les recours possibles pour accéder à l'information, et qui a la charge de la justification entre le demandeur et le détenteur ?

Le retour d'expérience et l'évaluation des différents acteurs

L'analyse de quelques retours d'expérience quant à l'accès à l'information lors de procédures d'autorisation ou de mise en place de mesures de protection relatives aux problèmes de sécurité et de sûreté nucléaires en se focalisant sur la question des accidents majeurs et des actes terroristes. L'analyse des retours d'expérience se concentre sur les éléments jugés les plus pertinents sur lesquels elle confronte les éléments théoriques à l'évaluation de la qualité des processus d'accès à l'information par divers acteurs (autorités de sûreté, exploitants, experts publics, associations...).

Six pays ont été retenus pour cette analyse : la Finlande, la Suisse, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Suède et les Etats-Unis. Les analyses qui sont menées pour chacun de ces pays ne visent pas l'exhaustivité. Pour chaque pays, l'analyse s'est faite par correspondance et sur la base d'analyses bibliographiques. De plus, des rencontres avec les autorités en charge de la sécurité ou la sûreté nucléaires ainsi qu'avec des associations, des exploitants et des experts indépendants ont eu lieu en Suisse, en Finlande et au Royaume-Uni pour approfondir des points spécifiques d'intérêt identifiés dans ces trois pays.

Les différents pays sélectionnés pour cette étude l'ont été sur la base d'éléments connus mettant en relief les questions d'accès à l'information ou la mise en œuvre d'expertise pluraliste. Compte tenu du temps disponible pour mener cette étude, la sélection tient compte également de la facilité d'accès des données et des contacts disponibles au moment de l'étude.

#### 3.2. Méthode de travail

Les étapes de l'analyse sont résumées ci-après :

- Analyse globale des différentes questions permettant de décrire et comprendre les dispositifs institutionnels et réglementaires : élaboration de la grille d'analyse.
- Renseignement de la grille d'analyse à partir des informations bibliographiques (documents de l'AEN, de l'AIEA, les réglementations nationales...).
- Identification des points spécifiques à investiguer dans chacun des pays retenus et interrogation des différents acteurs sur ces points.
- Mission dans les principaux pays analysés :
  - Suisse : 13 et 14 décembre 2005 ;
  - Finlande : du 10 au 12 janvier 2006 ;
  - Royaume-Uni : 31 janvier 2006.
- Bilan des différentes missions et conclusions des analyses par pays.
- Compte-rendu à la réunion du débat public EPR « Tête de Série » à Dunkerque le 30 janvier 2006.
- Analyse transversale et identification des pistes de réflexion.

## **B.** ANALYSE PAR PAYS

#### 1. INTRODUCTION

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, l'analyse a porté sur six pays. De façon préliminaire, une analyse du cadre international et plus particulièrement européen a été effectuée dans la mesure où cette dimension internationale apparaît primordiale dans l'harmonisation des principes concernant les réglementations relatives à l'accès à l'information. Il convient également de souligner que les dispositifs et les pratiques analysés ci-après doivent être considérés dans leur contexte spécifique et que leur transposition dans un contexte différent ne saurait se faire sans une attention particulière au contexte dans lequel cette transposition pourrait être envisagée.

#### 2. CADRE INTERNATIONAL

En matière d'accès à l'information dans le domaine nucléaire, les pratiques de chaque pays diffèrent essentiellement par l'adaptation dans une culture et dans un cadre institutionnel national de principes généraux faisant l'objet d'une harmonisation internationale. Ainsi, dans les doctrines et notamment dans les différentes lois d'accès à l'information, il n'existe pas de divergences fortes entre les pays. Cependant, cela n'empêche pas des variations significatives dans les pratiques.

## 2.1. Le cadre international en termes de protection physique des matières nucléaires

## 2.1.1. La Convention sur la Protection Physique des Matières Nucléaires

La Convention sur la Protection Physique des Matières Nucléaires (CPPMN), pilotée par l'AIEA et signée en mars 1980, a pour objectifs la prévention du vol de matières nucléaires en cours de transport international et la répression d'actes illicites concernant les matières nucléaires.

Notamment, la convention introduit une nécessité de confidentialité de certaines informations dont la divulgation pourrait nuire aux objectifs de protection de la convention.

Cette convention est actuellement en cours de révision afin notamment d'élargir son cadre à l'usage national des matières nucléaires (dans les installations, en entreposage et en cours de transport) ainsi qu'à la protection des matières et des installations nucléaires contre les actes de sabotage.

#### 2.1.2. La Circulaire d'Information INFCIRC/225 de l'AIEA

Dès 1972, l'AIEA s'est impliquée dans le domaine de la protection des matières et des installations nucléaires par la publication de « Recommandations sur la protection physique des matières nucléaires », préparées par un panel d'experts nommé par le directeur général de l'agence. Ces recommandations ont été révisées par un groupe d'experts en coopération avec le secrétariat de l'AIEA, puis publiées en tant qu'INFCIRC (INFCIRC/225). La dernière révision de ce document (INFCIRCI/225/Rev 4) a eu lieu en 1999. Cette révision prend en compte les améliorations technologiques et les pratiques internationales et nationales ainsi que les recommandations des experts nationaux afin d'améliorer la structure et la clarté du document. En particulier, un chapitre a été ajouté regroupant les recommandations relatives au sabotage des installations et matières nucléaires. Par ces recommandations, l'AIEA cherche à encourager les Etats à coopérer et échanger des informations sur les techniques et pratiques de la protection physique des installations et matières nucléaires.

En particulier, l'article 4.3 de l'INFIRC/225/Rev 4 (voir extrait ci-dessous) recommande la protection des informations détaillées dont la divulgation serait susceptible de mettre en péril la protection physique des installations et matières nucléaires. Il est préconisé que les informations sensibles ne soient accessibles qu'aux personnes ayant la nécessité de connaître de telles informations (« need to know »).

#### 4.3. Confidentiality

- 4.3.1. The State should take steps to ensure appropriate protection of specific or detailed information the unauthorized disclosure of which could compromise the physical protection of nuclear materials and nuclear facilities. It should define requirements for the confidentiality of physical protection systems and associated documentation.
- 4.3.2. Management of physical protection systems should limit access to sensitive information to those who need to know for the performance of their duties. Information addressing possible vulnerabilities in physical protection systems should be highly protected as it could indicate means of successfully removing nuclear material or of carrying out sabotage.
- 4.3.3. Sanctions against persons violating confidentiality should be part of the State's legislative or regulatory system.

### 2.1.3. Le forum d'échange européen des autorités de sécurité nucléaire

En octobre 2004, huit pays européens (Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Suède et Suisse) ont fondé une association européenne des autorités de sécurité nucléaire, ENSRA (European Nuclear Security Regulators Association). Cette association a pour objectif de renforcer l'échange d'informations et de développer une pratique européenne dans le domaine de l'application de mesures de protection des installations nucléaires. Dans l'acte fondateur, signé en janvier 2005, des représentants de ces huit Etats se déclarent disposés à :

- Echanger de manière confidentielle des informations relatives à la protection des installations nucléaires contre le sabotage ;
- Créer un organe ad hoc commun pour traiter les questions de protection contre le sabotage ;
- Développer une large compréhension des principes fondamentaux de la protection des installations nucléaires ;
- Développer une pratique européenne dans le domaine de l'application de mesures de protection, sous réserve des conditions particulières de chaque pays.

# 2.2. Le cadre international sur le droit de la propriété intellectuelle touchant le commerce

L'accord de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), négocié au cours du Cycle d'Uruguay, qui s'est tenu de 1986 à 1994, a introduit pour la première fois des règles relatives à la propriété intellectuelle dans le système commercial multilatéral<sup>2</sup>. Les domaines couverts par les ADPIC sont les suivants :

- Droit d'auteur et droits connexes ;
- Marques de fabrique ou de commerce ;

Pour plus d'informations sur l'accord de l'OMC sur les ADPIC, consulter le site Web de l'OMC : http://www.wto.org/french/thewto\_f/whatis\_f/tif\_f/agrm7\_f.htm

- Indications géographiques ;
- Dessins et modèles industriels ;
- Brevets;
- Schémas de configuration (topographies) de circuits intégrés ;
- Protection des renseignements non divulgués.

L'accord de l'OMC sur les ADPIC vise à atténuer les différences dans la manière dont ces droits sont protégés de par le monde et à les soumettre à des règles internationales communes. Il fixe des niveaux minimums de protection de la propriété intellectuelle que chaque gouvernement doit assurer aux autres membres de l'OMC. L'accord porte sur cinq grandes questions :

- Comment les principes fondamentaux du système commercial et des autres accords internationaux sur la propriété intellectuelle devraient être appliqués ?
- Comment assurer la protection adéquate des droits de propriété intellectuelle ?
- Comment les pays devraient faire respecter ces droits de manière appropriée sur leur territoire ?
- Comment régler les différends sur la propriété intellectuelle entre les membres de l'OMC ?
- Arrangements transitoires spéciaux appliqués pendant la période de mise en place du nouveau système.

## 2.3. La cadre européen sur l'accès à l'information et la participation du public

2.3.1. Directive Européenne 85/337 du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (Directive EIA) modifiée par la Directive Européenne 2003/35/CE du 26 mai 2003

Le principal objectif de cette Directive est de veiller à ce que, préalablement à toute autorisation d'un projet pouvant avoir un impact sur l'environnement, une évaluation de l'impact environnemental (*Environmental Impact Assessment – EIA*) de ce projet soit réalisée. La Directive précise également que le public doit être informé de cette procédure dans un délai raisonnable afin qu'il puisse exprimer son opinion sur ce projet avant que toute décision ne soit prise. Ainsi, une discussion avec toutes les parties prenantes est obligatoire lors de la procédure d'EIA.

Enfin, il est clairement précisé que tous les projets relatifs au domaine nucléaire doivent obligatoirement comporter un processus d'EIA.

On notera que dans sa première version, la Directive avait pour objectif essentiel l'évaluation des impacts économiques des projets en vue de garantir le respect du marché commun. Ce n'est qu'à partir de 1997 que, suite à un amendement (97/11/EC), l'objectif central est devenu l'évaluation environnementale. De plus, si un Etat Membre souhaite exempter un projet de cette procédure, il est tenu d'informer à la fois le public et la Commission Européenne de ses raisons.

Par ailleurs, bien que la Directive ne fasse pas mention de restrictions spécifiques concernant la diffusion des informations, elle stipule clairement dans son Article 10 que rien ne doit affecter les obligations des autorités nationales en matière de confidentialité industrielle et commerciale et de sécurité du public. Dès lors, cette question doit être réglée sur la base des réglementations nationales en la matière. Enfin, il est précisé que les projets ayant pour objet la défense nationale ne sont pas concernés par la Directive.

# 2.3.2. La Directive Européenne 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

La Directive SEA (*Strategic Environmental Assessment*) indique que, dans certains cas, des évaluations identiques à celles conduites en application de la Directive EIA sont obligatoires, par exemple dans la définition d'orientations politiques qui impliquent de fait le développement à venir de projets couverts par la Directive EIA.

Une évaluation de type SEA doit être réalisée avant l'adoption d'un programme ou sa soumission au législateur. Un rapport « environnemental » doit être rédigé. Il doit comporter l'ensemble des impacts environnementaux associés à l'adoption et la mise en oeuvre du programme. Les alternatives raisonnables à ce programme doivent être identifiées, décrites et évaluées. Les raisons des options retenues doivent être clairement explicitées et renseignées.

Les autorités compétentes de l'état et le public doivent recevoir le projet de programme ainsi que le rapport « environnemental ». Ces parties prenantes doivent avoir la possibilité de s'exprimer sur le contenu de ces documents avant qu'ils ne soient soumis au corps législatif. La Directive SEA est plus explicite quant à l'identification du public à consulter que la Directive EIA : il s'agit de l'ensemble des individus affectés ou susceptibles de l'être par la mise en œuvre du programme, ou ayant un intérêt particulier dans le processus de prise de décision, en particulier certaines ONG.

La Directive SEA, au même titre que la Directive EIA, assure que les informations réunies dans le rapport "environnemental" et au travers des opinions exprimées seront prises en compte et que le public et les autorités compétentes seront tenus informés de l'évolution de la procédure.

#### 2.3.3. La Convention d'Aarhus

La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, dite « convention d'Aarhus », signée le 25 juin 1998, est issue des travaux des ministres de l'environnement des pays membres de la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies. S'inscrivant dans le droit fil de la convention de Rio sur le développement durable, elle vise à promouvoir l'implication de la population en matière d'environnement et à améliorer l'application de la législation environnementale.

L'objectif de cette convention, présenté dans l'article premier, est que « chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention ».

Du point de vue de l'accès à l'information, il est intéressant de noter que la Convention d'Aarhus stipule clairement que l'information concernant l'environnement doit être rendue disponible sur demande, sans que le requérant n'ait à justifier sa demande. Cependant, cette obligation est assortie d'une série d'exemptions relatives aux secrets défense et industriel et commercial.

# 2.3.4. La Directive Européenne 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement

Cette Directive a pour objectif d'intégrer à la législation européenne les principes de la Convention d'Aarhus en ce qui concerne l'accès du public à l'information en matière environnementale. Notamment, la Directive impose aux autorités nationales de mettre à disposition du public les informations environnementales qu'elle détient et définit une liste exhaustive d'exceptions à cette règle.

#### 3. SUISSE

## 3.1. Les organismes fédéraux suisses

## 3.1.1. L'Office Fédéral de l'Energie (OFEN)

La section Energie Nucléaire de la section Droit et Sécurité de l'Office Fédéral de l'Energie (OFEN), sous la tutelle du Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication, est l'organisation compétente pour préparer et faire appliquer la législation en matière d'énergie nucléaire et est chargée d'examiner et de coordonner les études réalisées dans le domaine de l'énergie nucléaire. L'OFEN formule les exigences de sécurité et les critères d'appréciation concernant la protection des installations et des combustibles nucléaires contre toute intervention illicite et acte de sabotage. Par ailleurs, l'instruction des requêtes déposées en vue d'une autorisation de construction, d'exploitation ou de modification d'une installation nucléaire est confiée à l'OFEN. Il délivre également les autorisations s'agissant des établissements nucléaires non producteurs d'électricité. Enfin, l'OFEN est compétent pour autoriser le transport, l'importation et l'exportation des matières et équipements nucléaires, ainsi que pour le stockage des combustibles nucléaires et des déchets radioactifs.

## 3.1.2. La Division principale de la sécurité des installations nucléaires (HSK)

La Division principale de la sécurité des installations nucléaires (HSK), sous la tutelle de l'OFEN, est l'instance de la Confédération chargée de la surveillance et de l'expertise des installations nucléaires en Suisse. HSK est chargée d'apprécier la protection contre les radiations et la sûreté nucléaire dans ces installations. Cette division est également requise pour émettre un avis d'expertise sur les rapports techniques de sûreté relatifs aux diverses autorisations exigées par la réglementation nucléaire suisse : autorisations générales et autorisations pour la construction et l'exploitation des installations nucléaires, autorisations pour le transport et la commercialisation des matières et équipements nucléaires, autorisations dans le domaine de la gestion des déchets nucléaires. Enfin, elle est chargée de définir les mesures à prendre en vue de la prévention des sinistres nucléaires.

HSK établit des directives à caractère indicatif pour les exploitants. En collaboration avec les autres services fédéraux concernés, elle élabore de nouvelles réglementations sur l'utilisation de l'énergie nucléaire, les installations nucléaires, la sûreté nucléaire et la radioprotection.

HSK donne des informations régulières sur la sûreté nucléaire et la radioprotection dans les installations nucléaires suisses. Elle s'efforce d'offrir au public une information à la fois correcte, objective, rapide et aisément compréhensible. HSK publie une grande partie de ses informations par le biais des médias ainsi qu'à l'occasion de manifestations publiques. De plus, le site Internet de HSK (www.hsk.ch) offre un large éventail d'informations (directives, rapports annuels...)<sup>4</sup>.

## 3.1.3. La Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires (KSA)

Rattachée administrativement à l'Office Fédéral de l'Energie (OFEN), la Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires (KSA)<sup>5</sup> (au sens Suisse du terme sécurité) est un organe consultatif

3

A noter qu'en Suisse, le terme sûreté est utilisé pour désigner la sécurité des installations nucléaires et inversement

Division principale de la Sécurité des Installations Nucléaires (HSK), Rapport annuel 2003 sur la sécurité nucléaire et la radioprotection dans les installations nucléaires en Suisse: <a href="http://www.hsk.ch/franz/files/pdf/jabe03">http://www.hsk.ch/franz/files/pdf/jabe03</a> f.pdf

Pour plus d'informations : <a href="http://www.ksa.admin.ch">http://www.ksa.admin.ch</a> (en allemand)

du Conseil fédéral et du Département fédéral de l'Environnement, des Transports et de la Communication. Cette Commission étudie en particulier les questions fondamentales de la sûreté nucléaire (au sens français du terme), observe l'exploitation des installations nucléaires et donne son avis sur les demandes d'autorisation d'installations nucléaires. Pour cela, KSA a, entre autres, accès au dossier de demande d'autorisation de l'opérateur pour ce qui concerne la sûreté et donc notamment au Rapport de Sûreté. Il faut noter que cette Commission ne s'occupe pas de la sécurité nucléaire et n'a donc pas accès aux documents sur ce sujet. S'agissant de la protection des installations contre des agressions extérieures, KSA s'exprime sur les aspects techniques de conception et d'exploitation, dans la mesure où ils sont liés à la sûreté nucléaire. Elle s'exprime sur les rapports d'expertise élaborés à ce sujet par HSK et par d'autres services fédéraux. La Commission donne également son avis lors de l'élaboration et la modification de la législation relative à la sûreté nucléaire. Elle peut recommander l'adoption ou la modification de prescriptions applicables aux centrales nucléaires. Enfin, elle peut recommander des mesures destinées à accroître la sûreté des installations, de même que des améliorations de la procédure d'autorisation et de la surveillance de leur exploitation.

Concernant les demandes d'autorisation des installations nucléaires, la prise de position de KSA est publique contrairement à ses documents et protocoles qui, la Commission n'étant pas une administration, ne sont pas concernés par la future loi sur la transparence (voir paragraphe 3.2.). Cette prise de position est notamment utilisée dans le processus d'enquête publique.

KSA comprend au maximum 13 experts en matière nucléaire, nommés par le Conseil fédéral, sur proposition du Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication. Ces experts sont des universitaires, des industriels spécialisés en physique, chimie, mécanique... Un des membres de la Commission est un psychologue impliqué dans une commission d'éthique. La Commission accueille également des experts étrangers. Les membres de la Commission exercent leur mandat à titre personnel en dehors de leur activité professionnelle principale. Ils ne sont liés par aucune instruction et ne peuvent se faire remplacer. Ils sont soumis à l'obligation du secret professionnel, les travaux de la Commission étant confidentiels. Le président de la Commission peut néanmoins, avec l'accord du Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication, transmettre les résultats des contrôles effectués aux autorités cantonales ou communales compétentes ainsi qu'à l'assureur de l'installation en question.

Pour mener à bien ses missions, la Commission peut organiser en son sein des sous-commissions permanentes et des groupes spécialisés d'experts. Elle peut également demander à d'autres experts externes, avec l'accord de l'OFEN, de participer à ses travaux.

La Commission fédérale, KSA, ne peut délibérer valablement qu'à la condition que deux tiers de ses membres soient présents. Ses décisions sont prises à la majorité simple. L'opinion du président de la Commission prévaut en cas de partage des voix.

## 3.2. La loi relative à la transparence

## 3.2.1. Le contexte en 2005

En 2005, « l'activité de l'administration fédérale suisse, [et en particulier celle de la division principale de la sécurité des installations nucléaires (HSK),] est en principe secrète »<sup>6</sup>. Le citoyen suisse ne dispose d'aucun droit général à obtenir des informations sur l'ensemble de l'activité administrative. « Un droit d'accès aux documents officiels n'est accordé qu'à certaines conditions [...] ou lorsque certaines informations sont déclarées accessibles par la loi ». Cependant, ces cas restent rares et pour le reste, la décision d'autoriser ou non les citoyens à consulter des documents officiels relève des autorités.

Conseil Fédéral suisse, Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration, 12 février 2003

L'absence de droit subjectif général à l'information ainsi que le principe de l'administration secrète sont aujourd'hui fermement critiqués en doctrine<sup>7</sup>. La loi sur la transparence du 17 décembre 2004<sup>8</sup> a été introduite de façon à renverser ce principe du secret en faisant de la transparence la règle généralement applicable et du secret le cas d'exception. Cette loi devait entrer en vigueur entre le 1<sup>er</sup> avril et le 1<sup>er</sup> juillet 2006, mais nécessite au préalable la publication de l'ordonnance d'application, un document de plusieurs centaines de pages, initialement prévu en novembre ou décembre 2005. Enfin, indépendamment de la mise en application de cette loi, le principe de la transparence sera applicable dans le domaine de la protection de l'environnement dès que la Suisse aura ratifié la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public dans la prise de décisions et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus, voir paragraphe 2.3.2) adoptée dans le cadre de la CEE-ONU et signée par la Suisse en 1998.

## 3.2.2. La loi fédérale sur le principe de transparence

D'après l'article 1 de cette loi, l'objectif est de « promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration. A cette fin, elle contribue à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels ». Cette loi s'applique à l'ensemble de l'administration suisse. Il ne s'agit donc pas d'une loi spécifique à la filière nucléaire, mais l'OFEN et HSK sont concernés.

L'article 6 précise que « toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités » (art. 6, al. 1). Pour faire valoir ce droit d'accès, les citoyens n'auront pas à justifier d'un intérêt particulier. La procédure d'accès aux documents officiels sera à la fois simple et rapide. La définition d'un document officiel est donnée dans l'article 5.

Cependant, un certain nombre d'exceptions pour lesquelles le droit d'accès est limité, différé ou refusé, existe. Ces exceptions sont définies de manière exhaustive par l'article 7 de la loi. En particulier, le droit d'accès peut être refusé si l'accès au document « risque de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse » (art. 7, al. 1, let. c). Dans le message relatif à cette loi, publié le 12 février 2003<sup>9</sup>, le Parlement suisse précise que « les conditions nécessaires à l'application de cette disposition peuvent être réunies par exemple si l'accès au public à un document officiel expose certaines personnes ou une partie de la population au terrorisme, à la criminalité, à l'extrémisme violent ou à l'espionnage ». Le Parlement cite en exemple des informations relatives à des mesures de sécurité concernant des installations et des matières nucléaires<sup>9</sup>. Enfin, certains documents, actuellement classés « secrets », « confidentiels » ou « non-classifiés » ne sont pas concernés par cette loi. Ainsi, en vertu de l'article 4, « sont réservées les dispositions spéciales d'autres lois fédérales qui déclarent certaines informations secrètes » (art. 4, let. a). Les lois spéciales priment donc sur la loi sur la transparence. Par exemple, l'article 5, alinéa 3 de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire indique :

• Des mesures de sûreté<sup>10</sup> doivent être prises pour empêcher des tiers d'attenter à la sécurité<sup>10</sup> des installations et des matières nucléaires ou que des matières nucléaires ne puissent être dérobées. Ces mesures seront autant que possibles classifiées.

Cependant, en cas de demande d'accès à un tel document, la classification de ce document devra être réexaminée par l'autorité détenant le document. Par ailleurs, en vertu de l'article 13 de la Loi sur la transparence de l'administration, en cas de limitation de l'accès à certains documents, le citoyen suisse

19

Voir référence 5, p 1809 du Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration

Assemblée fédérale de la Confédération suisse, Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans), 17 décembre 2004

Conseil Fédéral suisse, **Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration,** 12 février 2003

En Suisse, le terme sûreté est utilisé pour désigner la sécurité des installations nucléaires et inversement.

a la possibilité de déposer par écrit une demande en médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Son objectif doit être de concilier le demandeur et l'autorité compétente pour décider de l'accès et, en général, de tendre à un compromis entre les parties. Les deux parties doivent être entendues par oral ou par écrit par le Préposé fédéral. Celui-ci dispose également d'un accès illimité à tous les documents demandés. Si cette médiation n'aboutit pas, l'autorité compétente rendra donc une décision susceptible d'être attaquée en justice (art. 15 et art. 16).

La section 3 précise la procédure d'accès aux documents officiels. L'article 10, alinéa 1 indique que « la demande d'accès à des documents officiels est adressée à l'autorité qui les a produits ou qui les a reçus ». Il faut que la demande soit précise afin que l'autorité puisse déterminer de quel document officiel il s'agit. L'article 10, alinéa 4 précise que « le Conseil Fédéral règle les modalités de la procédure :

- a. Il tient compte des besoins particuliers des médias ;
- b. Il peut prévoir d'autres modalités d'accès lorsqu'un grand nombre de demandes portent sur les mêmes documents ;
- c. Il peut prolonger les délais de traitement des demandes nécessitant un surcroît important de travail. »

L'article 12 prévoit que l'autorité dispose de 20 jours (ou 40 jours si la demande porte sur un grand nombre de documents) pour prendre position quant à l'accessibilité des documents. En cas de dépassement de ce délai ou si le droit d'accès est limité ou refusé, l'autorité doit en informer le requérant et lui expliquer le motif du refus ou de la limitation par écrit. Dans ce dernier cas, le requérant a la possibilité de demander une médiation. Enfin, l'article 17 précise que « l'accès aux documents officiels est en principe soumis au paiement d'un émolument ».

Enfin, il est important de noter que la loi sur la transparence ne s'applique qu'aux documents établis après son entrée en vigueur. Pour les autres documents, la situation actuelle en termes d'accès est conservée. De plus, elle concerne les documents qui sont finalisés et non les documents de travail ou en cours d'élaboration.

## 3.2.3. Extraits de la loi relative à la transparence

#### Art. 1 But et objet

La présente loi vise à promouvoir la transparence quant à la mission, l'organisation et l'activité de l'administration. A cette fin, elle contribue à l'information du public en garantissant l'accès aux documents officiels.

#### Art. 4 Dispositions spéciales réservées

Sont réservées les dispositions spéciales d'autres lois fédérales:

- a. qui déclarent certaines informations secrètes;
- b. qui déclarent certaines informations accessibles, à des conditions dérogeant
- à la présente loi.

## Art. 5 Documents officiels

1 On entend par document officiel toute information:

- a. qui a été enregistrée sur un quelconque support;
- b. qui est détenue par l'autorité dont elle émane ou à laquelle elle a été communiquée, et
- c. qui concerne l'accomplissement d'une tâche publique.
- 2 Sont également réputés documents officiels les documents pouvant être établis par un traitement informatisé simple sur la base d'informations enregistrées satisfaisant aux conditions énoncées à l'al. 1, let. b et c.
- 3 Ne sont pas considérés comme des documents officiels les documents:
  - a. qui sont commercialisés par une autorité;
  - b. qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration, ou
  - c. qui sont destinés à l'usage personnel.

#### Art. 6 Principe de la transparence

- 1 Toute personne a le droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements sur leur contenu de la part des autorités.
- 2 Elle peut consulter les documents officiels sur place ou en demander une copie. La législation sur le droit d'auteur est réservée.
- 3 Si les documents officiels ont déjà été publiés par la Confédération sur papier ou sous forme électronique, les conditions énoncées aux al. 1 et 2 sont réputées remplies.

#### Art. 7 Exceptions

I Le droit d'accès est limité, différé ou refusé, lorsque l'accès à un document officiel:

- a. est susceptible de porter notablement atteinte au processus de la libre formation de l'opinion et de la volonté d'une autorité qui est soumise à la présente loi, d'un autre organe législatif ou administratif ou d'une instance judiciaire;
  - b. entrave l'exécution de mesures concrètes prises par une autorité conformément à ses objectifs;
  - c. risque de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse;
- d. risque de compromettre les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure et ses relations internationales;
- e. risque de compromettre les relations entre la Confédération et les cantons ou les relations entre cantons;
  - f. risque de compromettre les intérêts de la politique économique ou monétaire de la Suisse;
  - g. peut révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication;
- h. peut avoir pour effet de divulguer des informations fournies librement par un tiers à une autorité qui en a garanti le secret.
- 2 Le droit d'accès est limité, différé ou refusé si l'accès à un document officiel peut porter atteinte à la sphère privée de tiers, à moins qu'un intérêt public à la transparence ne soit exceptionnellement jugé prépondérant.

#### Art. 10 Demande d'accès

- 1 La demande d'accès à des documents officiels est adressée à l'autorité qui les a produits ou qui les a reçus en tant que destinataire principal de la part de tiers qui ne sont pas soumis à la présente loi.
- 2 Le Conseil fédéral peut prévoir une procédure spéciale pour l'accès aux documents officiels des représentations suisses à l'étranger et des missions auprès d'organisations internationales.
- 3 La demande doit être formulée de manière suffisamment précise.
- 4 Le Conseil fédéral règle les modalités de la procédure:
  - a. il tient compte des besoins particuliers des médias;
- b. il peut prévoir d'autres modalités d'accès lorsqu'un grand nombre de demandes portent sur les mêmes documents;
  - c. il peut prolonger les délais de traitement des demandes nécessitant un surcroît important de travail.

#### Art. 12 Prise de position de l'autorité

- *1 L'autorité prend position aussitôt que possible, mais au plus tard dans un délai de 20 jours à compter de la date de la réception de la demande.*
- 2 Ce délai peut être exceptionnellement prolongé de 20 jours lorsque la demande d'accès porte sur un grand nombre de documents ou sur des documents complexes ou difficiles à se procurer. Il est prolongé de la durée nécessaire lorsque la demande porte sur des documents officiels contenant des données personnelles.
- 3 Lorsque la demande porte sur des documents officiels contenant des données personnelles, l'autorité diffère l'accès jusqu'à droit connu.
- 4 L'autorité informe le demandeur, en motivant sommairement sa prise de position, lorsque le délai est prolongé ou le droit d'accès limité ou refusé. La limitation ou le refus du droit d'accès et son motif sont communiqués par écrit.

#### Art. 13 Médiation

- 1 Toute personne peut déposer une demande en médiation:
  - a. lorsque sa demande d'accès à des documents officiels est limitée, différée ou refusée;
  - b. lorsque l'autorité n'a pas pris position sur sa demande dans les délais;
- c. lorsque l'autorité, après l'avoir entendue selon l'art. 11, entend accorder l'accès aux documents malgré son opposition.
- 2 La demande en médiation est déposée par écrit auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence dans un délai de 20 jours à compter de la date de réception de la prise de position de l'autorité ou à l'échéance des délais fixés à l'autorité pour prendre position.
- 3 Lorsque la médiation aboutit, l'affaire est classée.

#### Art. 15 Décision

- 1 Le demandeur ou la personne qui a été entendue peut demander dans les dix jours qui suivent la réception de la recommandation que l'autorité rende une décision selon l'art. 5 PA6.
- 2 Au surplus, l'autorité rend une décision si, en dérogation à la recommandation:
  - a. elle entend limiter, différer ou refuser le droit d'accès;
  - b. elle entend accorder le droit d'accès à un document officiel contenant des données personnelles.
- 3 Une décision est rendue dans un délai de 20 jours à compter de la date de réception de la recommandation ou de la requête en décision au sens de l'al. 1.

#### Art. 16 Recours

- *1 La décision peut faire l'objet d'un recours devant la Commission fédérale de la protection des données et de la transparence (commission) selon l'art. 33 LPD7.*
- 2 Le refus de statuer ou le dépassement du délai sont assimilés à une décision.
- 3 Dans le cadre de la procédure de recours, la commission a accès aux documents officiels même s'ils sont protégés par le secret.
- 4 Elle statue dans un délai de deux mois.
- 5 Au surplus la procédure de recours est régie par les dispositions générales de la procédure fédérale.

#### Art. 17 Emoluments

- I L'accès aux documents officiels est en principe soumis au paiement d'un émolument.
- 2 Il n'est pas perçu d'émolument:
  - a. pour le règlement des demandes qui occasionnent peu de frais;
  - b. pour la procédure de médiation (art. 13);
  - c. pour la procédure en première instance (art. 15).
- 3 Le Conseil fédéral règle les modalités et fixe le tarif des émoluments en fonction des frais effectifs. Les dispositions spéciales prévues dans d'autres lois sont réservées.
- 4 La remise de rapports, de brochures ou d'autres imprimés et supports d'information, peut, dans tous les cas, être subordonnée au paiement d'un émolument.

## 3.3. La mise en œuvre de la loi sur la transparence par l'OFEN et HSK

Actuellement, avant la mise en application de la loi sur la transparence, pour obtenir des documents officiels concernant les installations nucléaires et notamment les documents d'autorisation, il faut d'abord en faire la demande écrite auprès de l'autorité de sûreté suisse (HSK). Si la demande est acceptée, la consultation des documents se fait alors sur place et il est strictement interdit d'en faire des copies. La nouvelle loi permettra de faciliter les conditions pour la consultation de ces documents et plus particulièrement les rapports d'inspection de HSK.

La prochaine mise en œuvre de la loi sur la transparence a incité les administrations, notamment HSK et l'OFEN, à mettre en place une réflexion pour bien identifier les documents à diffuser et réorganiser les modes d'archivage et de mise à disposition des documents (informations non publiques d'un document en annexe du document public, publication des documents sur Internet). Par ailleurs, ces organismes vont devoir progressivement modifier leur façon de rédiger les comptes-rendus des réunions, notamment les réunions internes et les réunions avec les opérateurs nucléaires afin de ne pas évoquer certaines informations secrètes (par exemple, secret de fabrication) qui pourraient empêcher la diffusion de ces comptes-rendus au public. Ils devront également remplacer les noms des personnes par leurs fonctions et mettre certaines informations sensibles dans des annexes qui ne seront pas diffusées. De plus, dans ces deux organismes, une attention particulière est portée à la formation du personnel chargé de faciliter l'accès à l'information et au retour d'expérience par la constitution de groupes de travail chargés d'examiner des cas concrets et d'en tirer les enseignements pour l'organisation des services de l'administration.

## <u>Cas particulier des informations relatives à la protection physique des installations nucléaires et des transports de matière radioactive</u>

En application de la Loi Nucléaire, les documents concernant la protection physique des installations nucléaires et des transports des matières radioactives restent inaccessibles pour le public. Ainsi, des guides présentant des principes fondamentaux concernant la protection physique peuvent être accessibles au public, mais restent confidentiels s'ils font référence à des points précis qui concernent une installation spécifique. Par exemple, HSK a travaillé sur l'évaluation des risques associés à des chutes d'avions sur des installations nucléaires. Le résumé de cette étude est accessible au public, mais le rapport détaillé de ce travail est réservé exclusivement à HSK. Cependant, HSK conserve un nombre limité de ce type de documents.

Par ailleurs, pour les autorités, il n'est pas exclu que certains documents concernant la sécurité des installations nucléaires puissent révéler des informations qui pourraient servir à planifier un acte malveillant contre une installation nucléaire ou un transport de matières radioactives. Cependant, ces cas pratiques restent à définir plus précisément. C'est pourquoi, en préparation de la mise en œuvre de la loi, HSK travaille actuellement avec des juristes spécialisés sur une collection de cas spéciaux pour lesquels il convient d'établir des règles de diffusion ou de confidentialité dans le cadre de la mise en œuvre de cette loi.

## Cas particulier du secret d'affaires ou de fabrication

En pratique, les autorités ne savent pas par avance quels documents provenant de l'opérateur contiennent des secrets d'affaires ou de fabrication. En effet, ce sont les opérateurs eux-mêmes qui doivent déclarer les documents contenant de tels secrets. Dans le cadre de la nouvelle loi, il est convenu avec HSK que les opérateurs devront donc envoyer les informations avec des secrets d'affaires ou de fabrication dans une annexe au document principal : cette annexe devra être labellisée comme secret d'affaires ou de fabrication par l'opérateur et ne sera en conséquence pas accessible au public. Le problème de la justification de ce secret se pose : comment être sûr que ce qui a été déclaré par l'opérateur relève bien du secret commercial ? Concrètement l'opérateur doit justifier sa décision de classifier une information et l'autorité se garde la possibilité de revoir cette décision en prévenant

l'opérateur, si elle considère que le recours au secret n'est pas justifié. Dans ce cas, l'autorité demande à l'opérateur de préciser la nature de ce secret. Si l'autorité juge que la classification n'est toujours pas justifiée, elle a alors la possibilité de publier le document. Il faut noter qu'en ce qui concerne les secrets d'affaires, l'opérateur n'a pas de recours.

Dans ce contexte, HSK sera très prudente, lors de l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence, en ce qui concerne les secrets d'affaires et de fabrication dans la mesure où une diffusion d'informations protégées par ce type de secret pourrait conduire à demandes de dédommagement devant les tribunaux (notamment dans le cas de contrats avec des pays étrangers). Une expertise doit être mise en place afin d'établir un guide interne pour définir le cadre d'application de la loi pour ce type de secret. Cette expertise consistera en une collection de documents et d'études de cas qui seront traités par un juriste spécialiste de cette problématique en interaction avec les opérateurs.

## 3.4. L'information relative à la chute d'un avion sur une installation nucléaire en Suisse

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, la question des conséquences de la chute intentionnelle d'un avion sur une installation nucléaire s'est largement posée dans les pays nucléarisés. Ainsi, en Suisse, quelques jours seulement après les attentats, HSK a mis en ligne un document accessible au public sur la résistance des installations suisses à la chute d'un avion tel que cela était connu à l'époque. Dans un second temps, HSK a mené une étude détaillée sur la question. Les résultats de cette étude ont été communiqués aux autorités en 2003. Le rapport comprenant le détail des calculs et les résultats de l'étude n'est pas accessible au public. Par contre, HSK a publié sur son site Internet un résumé présentant les aspects qualitatifs détaillés de l'étude<sup>11</sup>. Le résumé de ce rapport public est présenté cidessous.

After the terrorist attacks on September 11, 2001 the Swiss Federal Nuclear Safety Inspectorate (HSK) commissioned the operators of the nuclear power plants to carry out an in-depth analysis of the safety of the Swiss nuclear power plants in the event of an intentional aircraft crash.

A group of experts of the operators of the nuclear power plants examined the basic conditions of an intentional aircraft crash using state-of-the-art models, methods and data material. All types of aircrafts used throughout the world today, their weight, fuel load, speed and other flight conditions were considered. Using a dynamic load analysis approach that realistically assesses the structural design margins and thereby the impact of aircraft crash loads on the structural integrity and stability of the safety relevant structures of the Swiss nuclear power plants (this analysis is hereafter referred to as "dynamic load limit analysis"), the group of experts studied the effects on the structural integrity and stability of the safety relevant structures of the Swiss nuclear power plants. This was done using extensive crash and fire models. The available protection against an intentional aircraft crash was also evaluated using a probabilistic analysis.

The investigations in Switzerland and other countries agree that the probability of a large commercial aircraft striking a specific point on the safety relevant structures of the nuclear power plants decreases with increasing speed due to aeronautical, technical and topographical reasons as well as the specific layout of the power plants.

In contrast to the attacks on the World Trade Center, the aircraft will be nearly completely destroyed outside the building during the impact into the containment building. In addition, recent international experiments and analyses confirm that the containment buildings with massive reinforced concrete walls can withstand greater loadings than previously demonstrated.

In a world-wide comparison, all Swiss nuclear power plants have a very high safety level due to the fact that they all possess autonomous, bunkered emergency systems. These additional safety systems also increase the degree of protection in the event of an intentional aircraft crash. The following findings can be derived for Swiss

24

HSK, Position of the Swiss Federal Nuclear Safety Inspectorate regarding the safety of the Swiss nuclear power plants in the events of an intentional aircraft crash, Mars 2003 <a href="http://www.hsk.psi.ch/english/files/pdf/gus-03-04-03-e.pdf">http://www.hsk.psi.ch/english/files/pdf/gus-03-04-03-e.pdf</a>

nuclear power plants as a result of the analyses:

- The load limit analyses for the newer Swiss nuclear power plants Gösgen and Leibstadt show that the safety relevant buildings offer complete protection against the impact of a modern, fully fuelled large commercial aircraft at high speed. Thus, both facilities possess a significantly higher degree of protection than was required by the authorities during their design in the 1970's. At that time protection was required against the impact of a Boeing 707 with a residual fuel level and an impact velocity of 370 km/h. The probabilistic analyses using different aircraft types and impact velocities show that the probability of release of radioactivity following an aircraft crash is very low.
- For the older Swiss nuclear power plants Beznau and Mühleberg no design requirements against an aircraft crash existed at the time of construction. The load limit analyses, however, reveal that they comply with the design requirements against the crash of a Boeing 707 such as was required for the design of the newer Swiss plants. In addition further safety margins exist. The results of the probabilistic analyses carried out for the case of an aircraft crash show that the autonomous, bunkered emergency systems contribute to a low probability of release of radioactivity.

#### 3.5. Conclusions

La Suisse s'est dotée le 17 décembre 2004 d'une loi instaurant le principe de la transparence des activités de l'administration, dont l'entrée en vigueur est prévue entre le 1<sup>er</sup> avril et le 1<sup>er</sup> juillet 2006. Selon cette loi, l'accès à l'information issue de l'administration devient la règle tandis que le secret est l'exception. Elle s'applique aux documents produits ou reçus par l'administration dans le cadre des tâches qui lui incombent. Elle ne concerne que les documents dans leur version finale, relatifs à une prise de décision et dont la date de publication est postérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi. Cependant, la loi définit un certain nombre d'exceptions pour lesquelles l'accès aux documents peut être refusé, limité (certaines parties seulement sont publiques) ou différé (reporté à la fin du processus de décision par exemple). Les principales exceptions sont les suivantes :

- Atteinte à la formation de la décision des autorités et de l'exécution de leur volonté ;
- Atteinte à la « sûreté » intérieure et extérieure de la Suisse (cette exception inclut les documents concernant la protection physique des installations nucléaires);
- Préservation des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication;
- Atteinte à la sphère privée de tiers.

Par ailleurs, lorsque des conditions spécifiques d'accès à l'information sont définies dans les procédures réglementaires, ces procédures priment sur la loi sur la transparence : par exemple, pendant une procédure d'autorisation d'une installation nucléaire, seules les personnes justifiant d'un intérêt peuvent avoir accès à cette information, la loi sur la transparence ne s'appliquant qu'une fois la procédure achevée. Enfin, d'autres lois spéciales peuvent primer sur la loi sur la transparence et ainsi déclarer certaines informations secrètes ou, au contraire, rendre accessibles des informations à des conditions dérogeant à la loi du 17 décembre 2004.

Cette loi a été introduite afin de simplifier la procédure d'accès aux documents : notamment, il n'y a plus besoin de justifier d'un intérêt pour demander à avoir accès à un document. Ensuite, les autorités ont l'obligation d'aider le demandeur et de répondre à la requête dans un délai court, défini par la loi. En cas de refus de diffuser une information, le demandeur dispose de quatre niveaux de recours successifs :

- Médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ;
- Recommandation du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ;
- Recours devant la Commission fédérale de la protection des données et de la transparence ;
- Recours devant le Tribunal Fédéral

En amont de l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence, les autorités (Office Fédéral de l'Energie, OFEN et Division Principale de la Sécurité des Installations Nucléaires, HSK) ont réfléchi sur la pratique en matière d'accès à l'information, applicable au domaine nucléaire dans le cadre de cette loi. Les autorités ont donc mis en place une démarche pragmatique d'évolution progressive :

- Amélioration des processus de travail afin de garantir l'accès et la diffusion des documents : par exemple, une évolution des méthodes de rédaction des documents pour éviter que l'accès soit restreint par l'application d'exceptions lorsque le contenu en lui-même ne le justifie pas (les noms des personnes sont remplacés par des fonctions, les informations secrètes sont placées dans des annexes qui ne seront pas diffusées...);
- Recours à des avis juridiques sur l'application de la loi au droit d'auteur et surtout au droit du secret de fabrication et du secret des affaires (secret industriel et commercial);
- Etablissement d'un nouveau système d'archivage et de publication en ligne d'une liste des dossiers contenant potentiellement des documents accessibles ;
- Formation des personnels ;
- Mise en place de groupes de travail pour préparer la mise en œuvre de la loi et discuter ensuite du retour d'expérience ;
- Discussion avec les opérateurs sur la structure des documents (notamment pour rassembler les parties couvertes par le secret industriel et commercial en annexe afin d'avoir une version accessible et une version non accessible du document).

En ce qui concerne le cas particulier de la chute intentionnelle d'un avion sur une installation nucléaire, HSK a conduit une étude détaillée sur la question à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Le rapport détaillé (calculs et résultats) de cette étude n'est pas accessible, mais un résumé présentant les aspects qualitatifs détaillés est facilement accessible au public via Internet.

#### 4. FINLANDE

## 4.1. Les organismes nationaux finlandais

#### 4.1.1. Le Ministère du Commerce et de l'Industrie (KTM)

En Finlande, l'utilisation de l'énergie nucléaire relève de la compétence générale du Ministère du Commerce et de l'Industrie (KTM). Ce Ministère est chargé de coordonner et de superviser la procédure de demande d'autorisation pour les nouveaux réacteurs de puissance.

## 4.1.2. L'autorité finlandaise de radioprotection et de sûreté nucléaire (STUK)

L'autorité finlandaise de radioprotection et de sûreté nucléaire (STUK) est un organisme indépendant exerçant des fonctions réglementaires. Cet organisme est toutefois rattaché, sur le plan administratif, au Ministère des Affaires Sociales et de la Santé Publique. STUK rend compte de ses activités à ce même Ministère et au Ministère du Commerce et de l'Industrie.

L'autorité a pour principales fonctions de prévenir les effets nocifs des rayonnements ionisants, de réglementer l'utilisation sûre de l'énergie nucléaire et des rayonnements ionisants, d'effectuer des recherches sur la radioprotection et de fournir une formation et des informations. Afin de lui permettre de s'acquitter de ces fonctions, STUK est habilitée à participer à la procédure d'autorisation, à imposer des conditions d'autorisation et à en obtenir l'exécution, à prendre et à faire appliquer des règles et des règlements, à fournir des avis autorisés aux autres organismes compétents... Toutes les autres autorités publiques sont tenues de consulter STUK si une question de sûreté nucléaire vient à se poser.

### 4.1.3. Le Comité consultatif sur la sûreté nucléaire (YTN)

Il existe en Finlande trois comités consultatifs relatifs au nucléaire, nommés par le Gouvernement :

- Le Comité consultatif sur l'énergie nucléaire (YEN), créé en 1988, qui travaille en liaison avec le Ministère du Commerce et de l'Industrie ;
- Le Comité consultatif sur la sûreté nucléaire (YTN), créé en 1988, qui travaille en liaison avec l'autorité de radioprotection et de sûreté nucléaire voir description plus détaillée ci-dessous ;
- Le Comité consultatif sur la radioprotection, créé en 1991, qui travaille en liaison avec le Ministère de la Santé et des Affaires Sociales.

## Rôle du Comité consultatif sur la sûreté nucléaire (YTN)

En vertu de la section 56 de la Loi sur l'énergie nucléaire 12, YTN est créé afin de « travailler à la préparation des affaires concernant l'utilisation sûre de l'énergie nucléaire en collaboration avec l'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection, STUK » (« to work to prepare matters concerning the safe use of nuclear energy in conjunction with the Radiation and Nuclear Safety Authority (STUK) »).

La loi sur l'énergie nucléaire (Nuclear Energy Act 990/1987) peut être téléchargée à l'adresse suivante : <a href="http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1987/en19870990.pdf">http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1987/en19870990.pdf</a>

D'après le décret de création d'YTN, les tâches de ce comité sont de :

- Suivre les évolutions et les recherches relatives à l'utilisation sûre de l'énergie nucléaire et faire des suggestions sur les mesures à prendre en conséquence ;
- Donner un avis sur les demandes d'autorisation relatives à la construction et au fonctionnement des installations nucléaires ainsi que sur tout type d'application relative à l'énergie nucléaire;
- Donner un avis sur les questions significatives concernant l'utilisation sûre de l'énergie nucléaire ;
- Donner un avis et faire des suggestions relatives au développement de la législation sur la sûreté nucléaire :
- Examiner et évaluer les règles, lois et guides préparés par STUK et d'autres autorités sur les questions de sûreté nucléaire ;
- Maintenir et promouvoir la coopération entre les autorités et les autres organisations impliquées dans les questions de sûreté nucléaire.

YTN est un Comité consultatif très actif en comparaison des autres Comités, se réunissant environ 10 fois par an et produisant des avis très détaillés.

## Composition d'YTN

YTN est composé de 12 membres :

- Un Président, un Vice-Président et au maximum 5 autres membres ;
- Un expert permanent : le Directeur Général de STUK ;
- Un Secrétaire Général et un Secrétaire, issus de STUK ;
- Deux experts invités : pour le Comité nommé pour la période 2003-2006, il s'agit de l'ex-Directeur Général de STUK et du Directeur de SKI, l'autorité de sûreté suédoise (ce dernier a quitté ce poste fin 2005, suite à un changement de fonction).

Les membres d'YTN, qui doivent obligatoirement avoir un haut niveau d'expertise dans le domaine de la sûreté nucléaire, sont officiellement nommés pour trois ans par le Gouvernement. En pratique, ils sont nommés par le Ministère du Commerce et de l'Industrie sur proposition de STUK. En dehors des membres issus de STUK, YTN est composé de représentants des centres de recherche finlandais, principalement VTT<sup>13</sup>, d'autres autorités et d'universitaires.

Ainsi, le pluralisme d'expertise d'YTN est réel, mais reste limité aux membres de l'industrie, de l'administration et de la recherche publique. Une des difficultés à ce pluralisme est notamment la langue qui rend difficile l'implication d'experts étrangers. De plus, il y a peu de personnes dans la société civile disposant d'une expertise suffisante pour intégrer YTN.

## Les Sections

YTN a le droit de mettre en place des Sections pour les travaux préparatoires du Comité. Ces Sections peuvent comporter des membres supplémentaires. Il existe à l'heure actuelle trois Sections :

- Sûreté des réacteurs ;
- Gestion des déchets ;
- Contrôle des matières nucléaires et préparation aux situations d'urgence.

VTT est un organisme indépendant de recherche. C'est le support technique principal pour les autorités et l'industrie nucléaire finlandaise. VTT réalise des recherches sur des sujets tels que la sûreté nucléaire, la gestion des déchets nucléaires...

## Accès à l'information par les membres d'YTN

Pour la réalisation de leur évaluation, les membres d'YTN ont accès à la majorité des documents internes de STUK. Par ailleurs, les réunions d'YTN et des Sections sont ouvertes aux présentations données par des experts, certains étant des experts étrangers.

Les membres d'YTN sont soumis à une obligation de confidentialité quant à leurs travaux.

#### Publication des travaux d'YTN

La règle générale est que les comptes-rendus des réunions ainsi que les avis rendus par YTN sont des documents publics. Cependant, cela ne signifie pas que les documents sont diffusés. En effet, ces documents ne sont en général pas publiés mais seulement accessibles sur demande.

Les comptes-rendus et les avis des Sections du Comité ne sont pas publics. En effet, ces documents sont considérés comme des documents préparatoires aux travaux du Comité et ne sont donc pas concernés par la loi sur la transparence (voir paragraphe ci-dessous).

## 4.2. La législation finlandaise sur l'accès à l'information

## 4.2.1. La loi 621/1999 sur la transparence des activités gouvernementales

Cette loi sur la transparence (Act on the Openness of Government Activities, 621/1999<sup>14</sup>) présente les dispositions sur le droit d'accès aux documents officiels dans le domaine public et toutes les restrictions d'accès nécessaires à la protection du public ou des intérêts privés ainsi que sur les obligations des autorités pour la réalisation des objectifs de cette loi.

Le chapitre 3 de cette loi définit le droit d'accès à un document officiel. Ainsi, la section 9, paragraphe 1 précise que tout un chacun doit avoir le droit d'accéder à un document officiel entré dans le domaine public. Le caractère officiel d'un document est décrit par la section 5 comme un document possédé par une autorité et préparé par celle-ci ou qui lui a été délivré parce qu'il entre dans son domaine de compétence. La procédure d'entrée dans le domaine public d'un document officiel est décrite en détail dans le chapitre 2. En résumé, un document officiel entre dans le domaine public lorsque le document, rédigé par l'autorité, est terminé, signé et approuvé par la personne compétente (dépendant de la nature du document) ou, dans le cas où l'autorité n'est pas l'auteur du document, lorsque l'autorité le reçoit. Cependant, il existe certains cas dans lesquels un document officiel n'entre pas dans le domaine public. Ainsi, d'après la section 22, un document officiel est secret s'il répond aux critères du secret, définis par la section 24 de la présente loi ou par une autre loi, ou s'il a été déclaré secret par une autorité en vertu d'une loi. La section 10 précise cependant que l'accès à un document secret reste interdit sauf cas spécifique précisé dans la loi, au chapitre 7, et en particulier la section 26.

Les obligations de secret sont donc définies dans le chapitre 6. En particulier, la section 24 présente une liste des cas pour lesquels les documents officiels doivent rester secrets. Entre autres, cette section évoque :

- Les documents liés à ou affectant la mise en place de dispositifs de sécurité de personnes, de bâtiments, d'installations... sauf s'il est évident que cela ne compromet pas la réalisation des objectifs de ces dispositifs;
- Les documents concernant la préparation aux accidents et aux conditions d'urgence, la défense civile et les enquêtes sur les accidents ;

Le texte et le résumé de cette loi sont consultables sur le site de STUK à l'adresse suivante : <a href="http://www.om.fi/23963.htm">http://www.om.fi/23963.htm</a>

• Les documents contenant des informations sur des inspections ou d'autres travaux de supervision si l'accès est susceptible de compromettre l'inspection ou la réalisation de ces objectifs.

Les conditions d'obtention d'un document officiel sont décrites dans le chapitre 4. La section 13 indique qu'une requête doit être suffisamment détaillée afin que l'autorité concernée puisse déterminer de quel document il s'agit. Par contre, le requérant n'est pas dans l'obligation de fournir son identité ni la raison pour laquelle il demande le document. La décision de fournir ou non le document relève de l'autorité en possession du document. En cas de refus, l'autorité doit fournir une explication au requérant justifiant ce refus. Le document officiel peut être fourni sous forme papier ou électronique sauf si cela est en désaccord avec la législation sur la protection des données personnelles.

Une demande d'accès à un document secret ou confidentiel peut également être déposée, mais les conditions sont beaucoup plus strictes. Le requérant doit indiquer l'utilisation qui sera faite du document ainsi que les détails nécessaires pour déterminer si cette personne est autorisée à consulter ce document et enfin expliquer quelles dispositions sont prises pour protéger les informations présentes dans ce document.

### 4.2.2. Extraits de la loi sur la transparence des activités gouvernementales

#### **Section 9** — Access to a document in the public domain

- (1) Everyone shall have the right of access to an official document in the public domain.
- (2) Access to a document, which is not yet in the public domain under sections 6 and 7 shall be granted at the discretion of the authority. The provisions in section 17 shall be taken into account when discretion is exercised.

#### **Section 10** — Access to a secret document

No access to a secret document or its contents shall be granted, unless specifically otherwise provided in this Act. When only a part of a document is secret, access shall be granted to the public part of the document if this is possible without disclosing the secret part.

#### **Section 13** — Request for access to a document

- (1) A request for access to an official document shall be sufficiently detailed, so that the authority can determine which document the request concerns. The person requesting access shall be assisted, by means of official diaries and indexes, to specify the document to which access is being requested. The person requesting access need not identify himself/herself nor provide reasons for the request, unless this is necessary for the exercise of the authority's discretion or for determining if the person requesting access has the right of access to the document.
- (2) When requesting access to a secret document, a personal data filing system controlled by an authority or any other document, access to which can be granted only subject to certain conditions, the person requesting access shall, unless specifically otherwise provided, declare the use to which the information is to be put, as well as give the other details necessary for determining whether the conditions have been met and, where necessary, explain what arrangements have been made for the protection of the information.

#### Section 22 — Document secrecy

- (1) An official document shall be secret if it has been so provided in this Act or another Act, or if it has been declared secret by an authority by virtue of an Act, or if it contains information covered by the duty of non-disclosure, as provided in an Act.
- (2) A secret official document, a copy or a printout thereof shall not be shown or given to a third party or made available to a third party by means of a technical interface or otherwise.

#### **Section 24** — Secret official documents

- (1) Unless specifically otherwise provided, the following official documents shall be secret:
  - [...]
- (7) documents relating to or affecting the realisation of the security arrangements of persons, buildings, installations, constructions, and data and communications systems, unless it is obvious that access will not compromise the achievement of the objective of the security arrangements;
- (8) documents concerning preparations for accidents and emergency conditions, civil defence and the investigation of accidents, if access would breach or compromise safety, the realisation of civil defence or the preparation for emergency conditions, compromise the investigation of accidents or violate the rights of the victims or the memory of the victims or cause distress to persons closely involved with them, unless the granting of access is necessary for the purpose of carrying out an official task;
- (9) the documents of the security police and the other authorities concerning the maintenance of State security, unless it is obvious that access will not compromise State security;

[...]

(15) documents containing information on inspections or other supervisory tasks of the authorities, if access would compromise the inspection or the achievement of its objectives, or without a pressing reason cause injury or suffering to a party;

[...]

## **Section 26** — General principles for granting access to secret information

- (1) An authority may provide access to a secret official document, if:
  - (1) there is a specific provision on such access or on the right of such access in an Act; or
  - (2) the person whose interests are protected by the secrecy provision consents to the access.
- (2) Notwithstanding the secrecy provisions, the authority may grant access to information on the economic status or business or professional secret of some other person, information on a recipient of health care or welfare, as referred to in section 24(1)(25), information on the private life of a person, as referred to in section 24(1)(32), or comparable information that is secret under another Act, if access is necessary:
  - (1) for the realisation of a private person's or some other authority's statutory duty of information; or
  - (2) for the realisation of a payment or any other claim that is to be taken care of by the authority granting access.
- (3) An authority requesting executive assistance or the performance of a task on commission by it or otherwise on its behalf may grant access to a secret document, if such access is indispensable for the assistance or the performance of the task. For such tasks, access to secret information may be granted also if the removal of the secret information is obviously not feasible owing to its large volume or for any other comparable reason. The authority shall ensure in advance that the arrangements for the secrecy and the protection of the information are appropriate.

#### 4.2.3. L'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (STUK) et l'accès à l'information

STUK étant une administration, les documents que cette autorité produit, sont concernés par la loi sur la transparence : ainsi, l'accès est la règle, le secret est l'exception.

#### Politique générale de STUK

Il n'existe pas de guide permettant d'aider les autorités à déterminer quels documents doivent être publiés et quels documents doivent être gardés secrets. STUK a effectivement produit un document interne donnant une procédure générale mais sans donner d'exemple (voir paragraphe suivant, *Manuel de qualité STUK sur la publication des documents et des informations*). Ainsi, STUK adopte une approche pragmatique. Dans les cas évidents, la décision est prise dès que le document est terminé : par exemple, un document public, qui va certainement être demandé, est automatiquement publié ; à l'inverse des documents contenant des informations détaillées sur des questions de sécurité nucléaire sont automatiquement classifiés. Par contre, dans la majorité des cas, aucune décision n'est prise a

priori et la diffusion est traitée au cas par cas suite à une demande. L'objectif de cette démarche est d'optimiser au maximum la charge de travail, STUK étant une petite structure. STUK considère que la classification des documents qu'elle produit en sections publiques et non publiques représente une charge de travail importante.

Enfin, même si certaines informations sont classées, STUK essaie de produire un document public résumant les informations qualitatives pouvant être rendues publiques sur ces questions.

## Manuel de qualité STUK sur la publication des documents et des informations

En application de la loi 621/1999 sur la transparence décrite au paragraphe 3.1.1, STUK a publié un manuel de qualité présentant les bases de son activité concernant la publication des informations, ainsi que les méthodes à utiliser pour la divulgation des documents et des informations qui pourraient être demandées. Les principes de confidentialité concernant certains documents et les informations ordinaires y sont également expliqués.

Finalement, ce document reprend chacune des grandes idées présentées dans la loi 621/1999 en l'appliquant aux documents et à l'organisation de STUK.

## 4.3. La pratique appliquée à la sélection et à l'autorisation du réacteur EPR en Finlande

## 4.3.1. Le processus de décision finlandais

Le processus de décision pour la construction d'un nouveau réacteur en Finlande comporte quatre étapes principales :

- L'évaluation de l'impact environnemental (*Environmental Impact Assessment EIA*);
- La décision de principe (Decision in Principle DiP);
- L'obtention du permis de construire (*Construction License*);
- L'obtention du permis de fonctionnement (*Operating License*);

Le tableau ci-dessous résume ces différentes étapes qui sont détaillées dans les paragraphes suivants.

#### Etapes du processus décisionnel pour la construction d'un nouveau réacteur en Finlande

Evaluation de l'impact environnemental (Environmental Impact Assessment – EIA) :

- Commentaires de la part du public pris en compte pour les conclusions du Ministère du Commerce et de l'Industrie ;
- Auditions publiques dans les municipalités concernées par l'implantation : le public peut s'exprimer sur le projet mais il ne s'agit pas d'un débat.

Décision de principe (Decision in Principle – DiP) prise par le Gouvernement puis par le Parlement :

- Choix politique;
- Droit de véto de la part des municipalités concernées par l'implantation du projet ;
- Débat important au Parlement : public et média particulièrement intéressés par le débat ;
- Décision ferme : pas de remise en cause

Permis de construire et permis de fonctionnement (Construction License, Operating License):

- Pas d'intervention du public ni des municipalités ;
- Accès du public à un certain nombre de documents et d'informations.

## Evaluation de l'impact environnemental (Environmental Impact Assessment - EIA)

La procédure d'autorisation pour la construction d'un cinquième réacteur en Finlande a débuté en 1998 lorsque TVO et FORTUM, les deux opérateurs nucléaires finlandais, ont déposé auprès du Ministère du Commerce et de l'Industrie (KTM) deux programmes d'évaluation de l'impact environnemental (*Environmental Impact Assessment*) pour cette construction : l'un à Loviisa (programme préparé par FORTUM), et l'autre à Olkiluoto (programme préparé par TVO). A ce stade, le type de réacteur devait encore être déterminé parmi six types de réacteurs différents. Ces programmes ont été publiés par les deux opérateurs pour commentaires et avis du public afin d'aider KTM dans son avis. Parallèlement, le Ministère de l'Environnement a diffusé une brochure d'information en plusieurs langues (russe et estonien dans le cas de Loviisa) autour des sites candidats.

Après un premier avis positif de KTM, TVO et FORTUM déposèrent auprès de KTM les rapports d'évaluation de l'impact environnemental pour les deux localités. Une nouvelle fois, les rapports ont été publiés par les opérateurs pour commentaires et avis. Parallèlement, des auditions publiques ont été organisées dans les deux localités, Loviisa et Olkiluoto, pour permettre au public de donner son opinion sur le projet. Tous ces avis ont été pris en compte par KTM avant de rendre son avis final sur ces rapports.

## Décision de principe (Decision in Principle – DiP)

En Novembre 2000, TVO, après un accord passé avec FORTUM, a soumis seul une demande de Décision de principe (DiP). Cette DiP est nécessaire à l'obtention d'un décret d'autorisation de construction. Elle doit être ratifiée par le Gouvernement, puis par le Parlement. Par ailleurs, à ce stade de la procédure, les municipalités concernées (Loviisa et Olkiluoto) disposent d'un droit de veto sur le projet : les deux municipalités ont donné leur accord fin 2000.

Pour prendre leur décision, le Gouvernement et le Parlement s'appuient à la fois sur l'avis de KTM sur le rapport d'évaluation de l'impact environnemental et sur les conclusions de l'évaluation préliminaire de sûreté (*Preliminary Safety Assessment Report*) réalisée par STUK en février 2001. Le Gouvernement finlandais a voté la DiP le 17 janvier 2002. La DiP a ensuite été discutée au Parlement. Durant le printemps 2002, des discussions publiques eurent également lieu dans la presse et à la télévision. Il s'agissait d'un débat de la plus haute importance pour le Parlement. Pour cela, le Parlement a invité un certain nombre d'experts à exprimer leur opinion et leurs conseils sur le projet. Finalement, la DiP a été ratifiée par le Parlement avec une courte majorité (107 voix pour, 92 voix contre) le 24 mai 2002. Ce fut une des première fois que la totalité des députés étaient présents pour un vote.

Il est important de noter que cette DiP est essentiellement une décision politique et la discussion sur les questions de sûreté et de sécurité nucléaires demeure limitée à ce stade de la procédure. Par ailleurs, il s'agit d'une décision politique forte et qui ne peut pas être remise en cause.

#### L'autorisation de construction (*Construction License* – CL)

Après l'obtention de la DiP, suite aux lancements d'un appel d'offre, TVO a choisi l'EPR et a déposé en janvier 2004 une demande d'autorisation de construction de l'EPR à Olkiluoto auprès de KTM. L'analyse du rapport préliminaire de sûreté (*Preliminary Safety Analysis Report* - PSAR) et d'autres documents relatifs à la sûreté de la conception de l'EPR, préparés par TVO, a été confiée à STUK en janvier 2004 également. Dans l'analyse de ces rapports, STUK s'est notamment appuyé sur l'expertise indépendante de deux centres de recherche : le centre finlandais VTT et le centre allemand GRS. Ces deux organismes ont chacun signé une clause de confidentialité, leur permettant d'accéder aux différents documents relatifs à la sûreté du réacteur. STUK a finalement communiqué sa position ainsi qu'un rapport d'évaluation de sûreté (*Safety Assessment Report*) en janvier 2005. Le Gouvernement a finalement accordé l'autorisation de construction le 17 février 2005.

## <u>L'autorisation de fonctionnement (Operating License – OL)</u>

En 2006, le nouveau réacteur est en cours de construction à Olkiluoto. La fin du chantier est prévue pour 2009. Afin de pouvoir faire fonctionner son réacteur, TVO devra engager à partir de 2008 une nouvelle procédure lui permettant d'obtenir l'autorisation de fonctionnement.

Il faut noter que, même si l'intervention du public est prépondérante lors de la phase de l'EIA, KTM demande l'opinion et l'avis du public à chaque phase du processus de décision, que ce soit lors de la demande d'autorisation de construction<sup>15</sup> ou lors de la demande d'autorisation de fonctionnement.

# 4.3.2. Le rôle du Comité consultatif sur la sûreté des réacteurs (YTN) dans le processus d'autorisation du nouveau réacteur

YTN est sollicité au moins trois fois par STUK durant le processus de décision relatif à un nouveau réacteur. YTN doit donner un avis sur les évaluations de STUK lors de :

- La Décision de principe ;
- L'autorisation de construction ;
- L'autorisation de fonctionnement.

## L'avis d'YTN dans la phase de DiP

Lors du processus de DiP, YTN a dû donner son avis en se basant sur le projet d'évaluation préliminaire de sûreté préparé par STUK. En plus de ce projet de rapport, YTN avait accès à certaines parties de la demande de TVO. Des présentations ont été également été faites aux membres du Comité par des experts de STUK et de TVO.

YTN donna son avis à STUK sur la demande de DiP en février 2001. Un avis supplémentaire a été demandé après les attentats du 11 septembre 2001, afin de réévaluer la situation en incluant notamment les questions de chutes intentionnelles d'avions.

Cet avis d'YTN sur le projet de rapport préliminaire de sûreté de STUK est public et publié (en finlandais) sur le site de STUK<sup>16</sup>.

#### L'avis d'YTN dans la phase d'autorisation de construction

Lors de cette phase, pour émettre son avis, YTN disposait du projet d'évaluation de sûreté de STUK, de certaines parties de la demande de TVO et de certaines parties du rapport préliminaire de sûreté (PSAR) réalisé par TVO. Ces documents étaient transmis aux membres du Comité sous réserve de signature d'une clause de confidentialité. Des présentations d'experts ont également été organisées. Enfin, une session spéciale fut dédiée à la question de la chute intentionnelle d'un avion : durant cette réunion, des informations sensibles ont été distribuées aux membres du Comité pour la durée de la réunion uniquement.

L'avis d'YTN sur la demande d'autorisation de construction a été rendu en janvier 2005. Cet avis est accessible sur le site Internet de STUK<sup>16</sup>.

34

KTM diffuse les avis reçus sur son site Internet. Par exemple, les avis et opinions reçus lors de la demande d'autorisation de construction sont consultables à l'adresse suivante : <a href="http://www.ktm.fi/index.phtml?l=en&s=187">http://www.ktm.fi/index.phtml?l=en&s=187</a>

<sup>16</sup> http://www.stuk.fi/vdinturvallisuus/vdinvoimalaitokset/viides/fi FI/rakentamislupa/

## Impact des recommandations d'YTN

Une des recommandations d'YTN lors de ce processus de décision fut d'inclure au plus tôt les problèmes de résistance du réacteur aux chutes d'avions. Cette recommandation fut clairement prise en compte et il y a actuellement des discussions afin d'intégrer ce changement dans la législation.

Cependant, les avis d'YTN ne semblent pas refléter les discussions préparatoires avec STUK. Ainsi, un échange a lieu avec STUK avant de publier les avis finaux, et les points éventuels de désaccord n'apparaissent finalement pas dans les avis finaux et ne sont donc pas mis à la connaissance du public. Ceci limite la visibilité des débats qui ont lieu au sein du comité YTN vis-à-vis du public et des experts indépendants.

#### 4.3.3. L'accessibilité du public aux documents du processus de décision

Les programmes et rapport d'évaluation de l'impact environnemental de la construction d'un cinquième réacteur en Finlande pour les localités de Loviisa et Olkiluoto sont des documents accessibles. En effet, ces documents ont été soumis aux commentaires et avis du public par KTM lors de la phase préparatoire à l'avis émis par le Ministère.

L'évaluation préliminaire de sûreté (*Preliminary Safety Assessment Report*) réalisée par STUK et publiée en 2001 est également un document public consultable sur le site Internet de STUK (en finlandais).

En principe, le rapport préliminaire de sûreté (PSAR), réalisé par l'opérateur TVO, est un document public excepté la section concernant la chute d'un avion. Les informations contenues dans cette section sont en effet considérées comme sensibles et sont donc confidentielles. Les autres sections de ce document peuvent être rendues publiques au cas par cas lorsque la demande en est faite.

Enfin, le rapport d'évaluation de sûreté (*Safety Assessment Report*) et la position de STUK sont des documents accessibles au public<sup>17</sup>. Le rapport d'évaluation de sûreté évoque notamment les menaces extérieures et en particulier la chute d'un avion (voir extrait du rapport dans l'encadré ci-dessous). Les protections contre ce type de menace sont décrites, mais uniquement en termes qualitatifs. Aucune information concernant la dimension des murs ou le type d'avion considéré n'est donnée.

### 5.8 Section 20: Protection against external events and fires

[...]

#### Threats associated with human action; illegal activities, aircraft crash

Risks associated with industrial activities, transportation and other normal human activities have been considered. There are no industrial facilities, warehouses or transport routes in the immediate vicinity of the Olkiluoto plant site where accidents might jeopardise the safety of the plant due to explosions or releases of toxic, corrosive or combustible chemicals. As far as oil spills associated with accidents at sea are concerned, it should be noted that there are no sea routes in the vicinity of the plant trafficked by vessels carrying large volumes of oil. In case of an oil spill, there would be enough time for shutting down the plant and taking appropriate protective actions, for example by deploying oil containment booms. If seawater could not be used for cooling the plant unit, removal of residual heat from the Olkiluoto 3 Nuclear Power Plant Unit can be accomplished and maintained via the secondary circuit into the atmosphere for several days (and by providing an additional feed water supply for an indefinite period of time).

Safety Assessment Report: <a href="http://www.stuk.fi/ydinturvallisuus/ydinvoimalaitokset/viides/fi">http://www.stuk.fi/ydinturvallisuus/ydinvoimalaitokset/viides/fi</a> FI/rakentamislupa/ files/73199248312178210/default/olkiluoto3 rakentamisluvan turvallisuusarvio.pdf

Position de STUK :

http://www.stuk.fi/ydinturvallisuus/ydinvoimalaitokset/viides/fi FI/rakentamislupa/ files/72706596723952321/default/O L3%20Statement%20of%20position%20210105.pdf

<sup>17</sup> Ces documents peuvent être téléchargés depuis le site Web de STUK :

The plant is also designed to withstand illegal activities. In particular, safeguards have been put in place against external threats, such as an aircraft crash, electromagnetic interference, chemical and biological toxins. The security arrangements of the plant (prevention of illegal activities and limitation of their consequences) are discussed in more detail in section 8 in accordance with the applicable Decision of the Council of State 369/1991.

The Supplement to the Preliminary Safety Assessment concerning an aircraft crash states that the consequences of crash shall be evaluated both for large passenger aircrafts and military aircraft. The target shall be technical solutions, which do not need any modifications, even in the future, although aviation technology or air traffic frequencies would change during the expected operational lifetime of at least 60 years.

Additionally, a new nuclear power plant shall be designed against a possible aircraft crash or other external attack so that

- the event does not cause damage which would lead to an immediate release of significant amounts of radioactive substances to the environment;
- in spite of the direct consequences of the event (penetration of structures by impacting parts, vibration, explosion, etc.), the most important safety functions can be started with adequate certainty;
- in spite of later consequences of the event (e.g. fire at the plant site), the most important safety functions can be maintained with adequate certainty for such a long time that the consequences of the crash can be repaired without release of significant amounts of radioactive substances to the environment.

and Release of "significant amount" of radioactivity in this context means a release that is evaluated to lead at maximum to the dosage commitment according to section 11 of the Council of State Decision 395/1991 (so-called limit value for a postulated accident). When evaluating the population dosage, realistic assumptions can be used (so-called best-estimate assumptions) and the public protection actions, which are easily performed, can be taken into account.

At the Olkiluoto 3 Nuclear Power Plant Unit, provisions have been made against an aircraft crash by physically segregating the systems, equipment and structures important to safety on the site and, where possible, by placing the buildings critical to safety in such a way that there are other massive structures in between (geographical segregation). Additionally, buildings indispensable to safety, such as the outer reactor containment building, the fuel building, and two of the four safeguard buildings, are protected by thick walls made of reinforced concrete. The external walls are supported on the same base slab as the actual buildings but a space is provided between the external walls and the actual building walls. The external wall and inner (actual building) wall are not in contact with each other. As a result, the external wall can absorb major mechanical loads by deflection without directly affecting the components or structures embedded in the inner wall. However, various indirect effects (cracking of the inside of external wall, vibration impulses, etc.) will be created and be considered.

The walls are designed to ensure that the plant survives the direct impact of a large passenger airliner. However, damage to the external walls cannot be avoided upon such impact. In some cases, especially if the point of impact is close to the secondary circuit blow-down and safety valve stations, it is likely that the related systems will be damaged. However, analyses (section 3.4) have been carried out showing that the damage due to the impact will be local. The integrity of the fuel and primary circuit will be maintained and safety functions can be started and sustained at a sufficiently high level of efficiency, even if one of the non-reinforced safeguard buildings were to be damaged.

The analyses cover the mechanical impacts of the crash. Analyses commissioned by STUK also address on-site fires.

The aircraft crash is used as a design basis for both the strength of the external walls and the width of the void between the external and inner walls of the protected buildings. Structural design is based on analyses carried out by Framatome ANP, specifying estimated rated loads for a small aircraft, a military aircraft and a large passenger airliner. To evaluate the strength of the buildings, STUK commissioned both VTT and the Gesellschaft für Anlagen und Reaktorsicherheit (GRS) to carry out comparative calculations. The STUK analyses examine loads of varying magnitudes up to the Airbus A380 "superjumbo" currently being built. The analyses are still partially incomplete because the preliminary structural design of the buildings was not finished until mid-2004. The results obtained so far suggest that at least no major modifications to the building dimensions are required. The final building design will be reviewed in connection with the pre-inspection.

The impact will also excite vibrations in the buildings that may jeopardize the integrity of the process systems or

damage electrical and automation equipment. Vibration calculations have been made as part of the mechanical analyses and their effects will be taken into account either by providing additional structural and equipment supports (process systems) or by qualifying the components (vibration qualification of electrical and automation systems). These analyses are highly complex and will be revised during construction.

A fire would break out on impact as the aircraft fuel would ignite and burn either in the outdoor areas and, possibly, partly inside the damaged buildings. As a rule, a fire caused by an aircraft crash cannot pose a direct risk to the operation of the safety functions, particularly inside the protected buildings. However, the effects of such a fire must be taken into account in the detailed design of some other buildings or structures.

The impact of a large passenger airliner, and a military aircraft, has been taken into account in the design of the plant unit to the extent required for the construction licence. However, numerous design details need to be finalized, the on-going analyses need to be completed, and the results of the analyses must be verified experimentally.

[...]

## **Summary**

In summary, STUK states that sufficient consideration has been given to external risks and risk of fires in the design of the Olkiluoto 3 Nuclear Power Plant Unit. With regard to aircraft crashes, however, a number of design details need to be finalized, the on-going analyses need to be completed, and the results of the analyses must be verified experimentally.

## 4.4. Conclusions

La Finlande est dotée depuis 1999 d'une loi sur la transparence des activités gouvernementales. Cette loi est notamment importante dans le cadre de l'accès aux documents relatifs à la construction du réacteur EPR, qui a débuté en 2005 sur le site d'Olkiluoto.

La loi instaure l'accès à l'information comme la règle, le secret étant l'exception. Dans le domaine du nucléaire civil, la délimitation du secret repose sur une définition juridique générale dans la loi sans déclinaison réglementaire. La pratique de classement repose sur des documents-guides internes qui ne sont pas accessibles au public. L'application ou non d'une confidentialité aux documents repose sur une approche pragmatique. Dans les cas les plus évidents (d'une part, document accessible qui sera demandé et, d'autre part, document confidentiel pour des raisons évidentes), la décision est prise avant toute demande d'accès au document. Cependant, dans tous les autres cas qui représentent la plupart des cas, aucune décision n'est prise a priori : la confidentialité est examinée lorsque sa communication est demandée au détenteur. En ce qui concerne le degré d'accessibilité réel de l'information publique dans le domaine nucléaire, l'autorité, STUK, applique systématiquement des degrés de « publicité » différents :

- Publication (papier, Internet) de quelques documents : exemple de l'évaluation par STUK du rapport préliminaire de sûreté du réacteur EPR ;
- Simple communication au demandeur dans tous les autres cas.

Cette démarche est présentée comme une façon d'optimiser la charge de travail de l'autorité, STUK étant une petite structure. Par exemple, le rapport préliminaire de sûreté du réacteur EPR, préparé par l'opérateur, est en principe public. En pratique, la section sur la chute intentionnelle d'avion est d'emblée classée confidentielle, les autres parties étant communiquées au seul demandeur après examen de la confidentialité.

Généralement, l'accès à l'information sur les questions de sécurité est fortement limité, mais les autorités essaient dans la limite du possible de publier une information qualitative synthétisée, notamment sur le risque de chute d'avion sur une installation nucléaire. En ce qui concerne le secret industriel et commercial, les autorités et les opérateurs discutent ensemble, la décision finale sur la confidentialité revenant aux autorités.

STUK dispose d'un Comité consultatif sur la sûreté nucléaire, YTN. Ce Comité a un rôle étendu par rapport aux autres comités consultatifs sur les questions nucléaires en Finlande. Ainsi, YTN peut notamment émettre des recommandations pour des changements réglementaires, vérifie que les connaissances les plus à jour sont mobilisées dans l'évaluation et identifie les questions ouvertes. Les membres et les experts invités de ce Comité ont accès à l'information sous engagement de confidentialité. Les avis et les comptes-rendus de réunions du Comité sont des documents publics, accessibles sur demande. Le pluralisme de ce Comité est réel du fait de la présence de membres d'Université, mais cela reste limité en partie du fait de l'absence d'experts qualifiés hors de l'industrie, de l'administration et de la recherche publique. En effet, la Finlande dispose de très peu de ressources en termes d'expertise indépendante et critique dans le domaine nucléaire. STUK a souvent recours à de l'expertise externe en complément de sa propre expertise mais pas dans un processus d'expertise pluraliste.

Sur la question de la construction du nouveau réacteur EPR en Finlande, il faut noter que la décision d'un cinquième réacteur a été un temps fort de démocratie représentative en Finlande. La mise en œuvre de ce projet a nécessité une décision de principe spécifique avec un vote du Gouvernement puis du Parlement. En effet, la Finlande ne dispose pas de politique nationale de développement du nucléaire : chaque réacteur nécessite une décision séparée. Cette décision, perçue comme réellement représentative de l'opinion publique, a donné lieu à un débat politique et médiatique très important. Finalement, cette décision de principe est très forte, tout appel juridique étant impossible, et n'a pas été remise en cause politiquement.

Cependant, l'instruction technique du dossier ne donne pas lieu à une concertation élargie, même si des consultations du public existent aux différents stades de la procédure d'autorisation. Ainsi, le débat au Parlement était essentiellement politique, tandis que les dossiers techniques ont été constitués ensuite. Ce sont essentiellement les autorités compétentes qui s'occupent de l'instruction des dossiers techniques.

Ensuite la dimension locale du projet est essentiellement prise en compte en amont de la décision nationale. L'étude d'impact est la première étape du processus de décision (en amont de la décision de principe) et est menée sur les différents sites candidats sur la base d'un dossier technique général (notamment parce qu'à ce moment du processus, le type de réacteur n'était pas encore défini). De plus, la procédure de consultation officielle est réduite à l'enregistrement de commentaires écrits ou formulés oralement dans quelques réunions publiques, seulement complétée par une information plus large par le maître d'ouvrage, à son initiative.

Finalement, l'intérêt public est concentré sur la phase de la décision de principe, l'implication étant beaucoup plus réduite en amont et en aval de cette phase intense. Par ailleurs, il n'existe pas de procédure forte de démocratie participative lors du processus, la décision étant du ressort de la démocratie représentative qui semble bénéficier d'une confiance du public. On notera qu'il n'existe pas d'autorité indépendante spécifique chargée d'organiser la participation du public localement ou nationalement.

### 5. ROYAUME-UNI

## 5.1. Les organismes nationaux anglais

# 5.1.1. Le Ministère du Commerce et de l'Industrie (*Department of Trade and Industry* – DTI)

Le DTI est responsable de la politique générale en matière de sécurité des matières et installations nucléaires au Royaume-Uni. Il est impliqué dans les débats internationaux sur la protection physique et s'assure, à travers les réglementations nationales, que les matières et installations nucléaires britanniques sont en accord avec les obligations et recommandations internationales en matière de sécurité nucléaire. Sur ces questions de sécurité, le DTI s'appuie sur l'expertise de l'Office de la sécurité nucléaire civile (OCNS).

La sûreté nucléaire est sous la responsabilité du Secrétaire d'Etat à l'Industrie. Sur ces questions, il est conseillé par un organisme national indépendant, la Commission de la santé et de la sûreté (HSC).

## 5.1.2. L'Office de la sécurité nucléaire civile (*Office for Civil Nuclear Security* – OCNS)

L'OCNS, placé sous la direction du Ministère du Commerce et de l'Industrie depuis 2001, agit en tant qu'organe réglementaire du gouvernement pour la sécurité nucléaire. Une de ses fonctions spécifiques est de fixer les conditions de sécurité pour les sites nucléaires ainsi que pour l'utilisation, le stockage et le transport des matières nucléaires. Il lui incombe par exemple d'établir le nombre d'agents de police qui assureront la surveillance des différents sites. L'OCNS remet chaque année un rapport au Ministre du Commerce et de l'Industrie<sup>18</sup>.

# 5.1.3. Commission et Direction de la santé et de la sûreté (*Health and Safety Commission* – HSC; *Health and Safety Executive* – HSE)

Le HSC a pour mission générale d'entreprendre les activités et de prendre les dispositions qu'il juge appropriées pour assurer la santé, la sécurité et le bien-être des travailleurs et autres personnes susceptibles d'être affectées par des conditions de travail, ainsi que de contrôler la détention et l'utilisation de matières dangereuses. Ce mandat général s'étend à tous les aspects de la protection de la santé liée notamment aux activités nucléaires.

Dans le domaine nucléaire plus particulièrement, le HSE, la direction opérationnelle du HSC, est l'autorité compétente pour la délivrance d'autorisations relatives aux installations nucléaires au Royaume-Uni.

## 5.1.4. L'Inspection des installations nucléaires (*Nuclear Installations Inspectorate* – NII)

Le NII, qui constitue un des départements du HSE, veille au respect de toutes les prescriptions légales concernant la sécurité du personnel et du public en liaison avec les installations nucléaires. Ce département réglemente également les aspects liés à la sûreté de la conception, de la construction et de l'exploitation des installations nucléaires. A cet égard, il peut assortir une autorisation de site nucléaire de toutes les conditions qu'il juge nécessaire. Son personnel est composé de spécialistes de

39

Les rapports annuels de l'OCNS peuvent être téléchargés sur le site du Ministère du Commerce et de l'Industrie <a href="http://www.dti.gov.uk/energy/nuclear/safety/security.shtml">http://www.dti.gov.uk/energy/nuclear/safety/security.shtml</a>

l'évaluation de la sûreté, dont la tâche principale consiste à examiner les aspects des installations nucléaires qui revêtent de l'importance pour la sûreté et à recommander, le cas échéant, les améliorations qui doivent être apportées.

# 5.1.5. Le Comité consultatif sur la sûreté nucléaire (*Nuclear Safety Advisory Committee* - NuSAC)

Le Comité consultatif sur la sûreté nucléaire a pour mission de conseiller le HSC et de formuler des recommandations sur des questions importantes intéressant la sûreté des installations nucléaires, notamment leur conception, localisation, exploitation, maintenance et démantèlement, qui lui sont soumises ou qu'il considère comme devant être examinées.

Ce Comité se compose d'un président et de 20 membres nommés pour une durée de trois ans et appartenant à des milieux universitaires, scientifiques et industriels, conseillés par un certain nombre d'experts adjoints appartenant à l'industrie nucléaire.

Le programme des réunions, les documents présentés ainsi que les comptes-rendus des réunions de ce Comité sont accessibles au public sur le site Internet du HSE<sup>19</sup>.

## 5.2. La législation britannique sur l'accès à l'information

## 5.2.1. Freedom of Information Act 2000 (FOIA)

La loi sur la liberté d'information (*Freedom of Information Act*) de 2000<sup>20</sup>, entrée entièrement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, a pour but de donner au public un droit général d'accès à l'information détenue ou sous le contrôle des autorités publiques ou autres entités publiques, indépendamment de son propriétaire. Cette loi doit à la fois permettre un meilleur accès à l'information et conduire à une meilleure compréhension du public sur :

- La manière dont les autorités réalisent leur travail ;
- La justification de leurs décisions ;
- La manière dont est dépensé l'argent public.

D'après l'article 1 de la partie I de cette loi, toute personne a le droit de demander une information détenue par une autorité ou entité publique. Il est mentionné que la demande doit être précise afin que l'organisme public puisse localiser l'information demandée. Ainsi, si la demande n'est pas assez précise, l'organisme public peut ne pas répondre à la demande. D'après l'article 8 de la partie I, le demandeur n'a pas besoin de justifier sa demande. Il doit seulement indiquer une adresse pour la correspondance et indiquer l'information qu'il souhaite obtenir. D'après l'article 9 de la partie I, l'organisme public a 20 jours ouvrés pour répondre à la demande à partir du moment où la demande est faite ou, si le paiement d'une contribution est nécessaire, à partir du moment où le paiement est effectué par le demandeur.

Dans un certain nombre de cas, l'organisme public peut refuser une requête d'accès à une information. Les exemptions sont décrites en détail dans la partie 2 de la loi. Ainsi, les informations fournies par, ou en relation avec des services s'occupant de questions de sécurité (article 23), les informations pouvant porter préjudice à la sécurité nationale (article 24), à la défense (article 25), aux relations entre le Royaume-Uni et les autres pays (article 26) peuvent ne pas être diffusées. Les informations relatives

-

http://www.hse.gov.uk/aboutus/hsc/iacs/nusac/#nusac

Le texte de la loi et une explication peuvent être trouvés à l'adresse suivante : http://www.informationcommissioner.gov.uk/eventual.aspx?id=33

à des affaires en cours conduites par les organismes publics (article 30) ainsi que les informations contenant des données personnelles (article 40) sont également exemptées par la loi. Enfin, des informations couvertes par le secret commercial ne sont pas diffusables (article 43). La partie I décrit également certains éléments pouvant empêcher la diffusion d'une information. Ainsi, d'après l'article 12, un organisme public peut refuser de divulguer une information si le coût du traitement de la demande excède un certain seuil (600 £ pour le Gouvernement central et 450 £ pour les autres organismes publics).

D'après l'article 17 de la partie I, en cas de refus de divulguer une information, l'organisme public doit en informer le demandeur et doit justifier le refus. D'après la partie IV, le demandeur peut, si l'accès à une information lui a été refusé, demander l'intervention de la « Commission d'Information » (« Information Commission » 21). La Commission d'Information est une autorité indépendante rapportant directement au Parlement britannique. Son rôle est de s'assurer que l'information est correctement ouverte au public à moins qu'elle ne soit restreinte pour des raisons valables, et que les informations personnelles sont correctement protégées. Enfin, selon la partie V, le demandeur a ensuite la possibilité de faire appel de la décision auprès du « Tribunal relatif à l'accès à l'Information » (« Information Tribunal » 22). Enfin, d'après l'article 59 de la partie V, il est encore possible de faire appel de la décision du Tribunal auprès d'une des hautes cours de justice britannique.

De leur côté, en vertu de l'article 19 de la partie I, les organismes publics ont le devoir de publier des « Programmes de Publication » (*Publication Schemes*). Ces « Programmes de Publication » doivent spécifier les documents que les organismes publics ont ou vont publier, la manière dont ils vont les publier et si ces documents sont accessibles gratuitement.

## 5.2.2. Extraits du Freedom of Information Act 2000

### General right of access to information held by public authorities.

- 1. (1) Any person making a request for information to a public authority is entitled-
- (a) to be informed in writing by the public authority whether it holds information of the description specified in the request, and
  - (b) if that is the case, to have that information communicated to him.
- (2) Subsection (1) has effect subject to the following provisions of this section and to the provisions of sections 2, 9, 12 and 14.
- (3) Where a public authority-
  - (a) reasonably requires further information in order to identify and locate the information requested, and
- (b) has informed the applicant of that requirement, the authority is not obliged to comply with subsection (1) unless it is supplied with that further information.
- (4) The information-
  - (a) in respect of which the applicant is to be informed under subsection (1)(a), or
- (b) which is to be communicated under subsection (1)(b), is the information in question held at the time when the request is received, except that account may be taken of any amendment or deletion made between that time and the time when the information is to be communicated under subsection (1)(b), being an amendment or deletion that would have been made regardless of the receipt of the request.
- (5) A public authority is to be taken to have complied with subsection (1)(a) in relation to any information if it has communicated the information to the applicant in accordance with subsection (1)(b).
- (6) In this Act, the duty of a public authority to comply with subsection (1)(a) is referred to as "the duty to confirm or deny".

### Refusal of request.

17. (1) A public authority which, in relation to any request for information, is to any extent relying on a claim that any provision of Part II relating to the duty to confirm or deny is relevant to the request or on a claim that

Site Internet de la Commission d'Information : <a href="http://www.ico.gov.uk/eventual.aspx">http://www.ico.gov.uk/eventual.aspx</a>

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Site Internet du Tribunal relatif à l'accès à l'Information : <a href="http://www.informationtribunal.gov.uk/">http://www.informationtribunal.gov.uk/</a>

information is exempt information must, within the time for complying with section I(1), give the applicant a notice which-

- (a) states that fact,
- (b) specifies the exemption in question, and
- (c) states (if that would not otherwise be apparent) why the exemption applies.

### Publication schemes.

- 19. (1) It shall be the duty of every public authority-
- (a) to adopt and maintain a scheme which relates to the publication of information by the authority and is approved by the Commissioner (in this Act referred to as a "publication scheme"),
  - (b) to publish information in accordance with its publication scheme, and
  - (c) from time to time to review its publication scheme.
- (2) A publication scheme must-
  - (a) specify classes of information which the public authority publishes or intends to publish,
  - (b) specify the manner in which information of each class is, or is intended to be, published, and
- (c) specify whether the material is, or is intended to be, available to the public free of charge or on payment.
- (3) In adopting or reviewing a publication scheme, a public authority shall have regard to the public interest-
  - (a) in allowing public access to information held by the authority, and
  - (b) in the publication of reasons for decisions made by the authority.
- (4) A public authority shall publish its publication scheme in such manner as it thinks fit.
- (5) The Commissioner may, when approving a scheme, provide that his approval is to expire at the end of a specified period.
- (6) Where the Commissioner has approved the publication scheme of any public authority, he may at any time give notice to the public authority revoking his approval of the scheme as from the end of the period of six months beginning with the day on which the notice is given.
- (7) Where the Commissioner
  - (a) refuses to approve a proposed publication scheme, or
- (b) revokes his approval of a publication scheme, he must give the public authority a statement of his reasons for doing so.

### Application for decision by Commissioner.

- **50.** (1) Any person (in this section referred to as "the complainant") may apply to the Commissioner for a decision whether, in any specified respect, a request for information made by the complainant to a public authority has been dealt with in accordance with the requirements of Part I.
- (2) On receiving an application under this section, the Commissioner shall make a decision unless it appears to him-
- (a) that the complainant has not exhausted any complaints procedure which is provided by the public authority in conformity with the code of practice under section 45,
  - (b) that there has been undue delay in making the application,
  - (c) that the application is frivolous or vexatious, or
  - (d) that the application has been withdrawn or abandoned.
- (3) Where the Commissioner has received an application under this section, he shall either-
- (a) notify the complainant that he has not made any decision under this section as a result of the application and of his grounds for not doing so, or
- (b) serve notice of his decision (in this Act referred to as a "decision notice") on the complainant and the public authority.
- (4) Where the Commissioner decides that a public authority-
- (a) has failed to communicate information, or to provide confirmation or denial, in a case where it is required to do so by section 1(1), or
  - (b) has failed to comply with any of the requirements of sections 11 and 17, the decision notice must

specify the steps which must be taken by the authority for complying with that requirement and the period within which they must be taken.

- (5) A decision notice must contain particulars of the right of appeal conferred by section 57.
- (6) Where a decision notice requires steps to be taken by the public authority within a specified period, the time specified in the notice must not expire before the end of the period within which an appeal can be brought against the notice and, if such an appeal is brought, no step which is affected by the appeal need be taken pending the determination or withdrawal of the appeal.
- (7) This section has effect subject to section 53.

## Appeal against notices served under Part IV.

- **57.** (1) Where a decision notice has been served, the complainant or the public authority may appeal to the Tribunal against the notice.
- (2) A public authority on which an information notice or an enforcement notice has been served by the Commissioner may appeal to the Tribunal against the notice.
- (3) In relation to a decision notice or enforcement notice which relates-
  - (a) to information to which section 66 applies, and
- (b) to a matter which by virtue of subsection (3) or (4) of that section falls to be determined by the responsible authority instead of the appropriate records authority, subsections (1) and (2) shall have effect as if the reference to the public authority were a reference to the public authority or the responsible authority.

### Appeals from decision of Tribunal.

- **59.** Any party to an appeal to the Tribunal under section 57 may appeal from the decision of the Tribunal on a point of law to the appropriate court; and that court shall be-
  - (a) the High Court of Justice in England if the address of the public authority is in England or Wales,
  - (b) the Court of Session if that address is in Scotland, and
  - (c) the High Court of Justice in Northern Ireland if that address is in Northern Ireland.

## 5.3. La mise en œuvre du FOIA dans le domaine nucléaire

## 5.3.1. Les Programmes de Publication (« *Publication Schemes* »)

L'article 19 de la partie I du FOIA impose aux administrations ou entités publiques de publier des « Programmes de Publication » (« *Publication Schemes* »). Le but de ces « Programmes de Publication » est de faciliter la diffusion au public d'informations concernant ces entités, leur activité et la façon dont elles travaillent. Les « Programmes de Publication » doivent indiquer :

- Une liste de catégories d'informations disponibles ;
- La façon dont ces informations sont publiées et comment les obtenir ;
- Si ces informations peuvent être obtenues gratuitement ou non.

Par exemple, sur le site Internet de British Nuclear Fuels (BNFL), compagnie nucléaire publique, une section est consacrée au « Programme de Publication »<sup>23</sup>. Ce dernier, téléchargeable sur le site, donne tout d'abord des informations d'ordre général sur la compagnie, puis rappelle le cadre du FOIA et explique comment les informations peuvent être obtenues. Ensuite, la liste des différentes catégories d'information est indiquée (voir encadré ci-dessous). Enfin, pour chaque catégorie, les différents documents disponibles, la façon de les obtenir et le coût sont détaillés (voir encadré ci-dessous). De

http://www.bnfl.com/content.php?pageID=64

plus, si une information n'est pas indiquée sur le « Programme de Publication », il est possible de faire une demande d'accès à un document directement en ligne.

### Liste des catégories d'information du « Programme de Publication » de BNFL

The information that is being made available in the BNFL Publication Scheme has been structured into categories to make it easier to find what you want. The categories or "classes" of information have been selected in line with what we think the public will be interested in seeing. We have based them around the type of enquiries that we receive on a regular basis. For completeness we have also included information that we already publish. The classes of information are grouped as follows:

### Organisation and Policies

Information about the top-level structure of BNFL, basic descriptions of Business Groups, a top-level organisation chart, key policy statements, BNFL values, standards and expectations.

### Results and Performance

BNFL's Annual Report and Accounts from 2003, Annual Review from 2003.

### Environment, Health and Safety

Includes BNFL's Environment, Health and Safety Report from 2003, Discharges Report from 2002. BNFL's EH&S policy

### Corporate Social Responsibility

BNFL's CSR Report from 2003 and CSR video.

### **Public Communications**

Press releases from 1995, a selection of key speeches and links to relevant Government and Parliamentary information.

### Newsletters

Current newsletters produced by sites for distribution to local residents and media.

### Human Resources/Recruitment

Links to latest job vacancies.

### Legislation

Links to a selection of relevant legislation in place.

### **Educational Materials**

This heading comprises access to a range of educational materials produced for schools, colleges and universities.

### **External Communications Material**

A range of literature published corporately and by business groups, covering products, services and case studies

## Information and Advice

A range of fact sheets and brochures published by BNFL.

BNFL's Publication Scheme is available in paper format and online via the BNFL website. The website also allows you to print off a copy of the Scheme. Paper copies are routinely available from visitor centres reception areas and libraries local to our sites. Large print copies of the Scheme are available on request to the Scheme Editor. The information available from the Publication Scheme is, in general, not retrospective although in some cases we have included links to past copies of publications. Our aim is to focus on information that is up-to-date.

## Extrait du « Programme de Publication » de BNFL : exemples de documents accessibles pour différentes catégories d'information

### Organisation and Policies

Class:	Structure of BNFL
Definition:	Chart to show organisational structure of business groups
Format available:	Web Format, pdf. Hard copy (In BNFL Annual Report and Accounts 2003
	available from www.bnflliterature.com or Freephone 0808 100 1444)
Links:	www.bnfl.com/index.aspx?page=18
£ indicates that this	
class includes	
chargeable material:	

### Environment, Health & Safety

Divinonincin, months &	
Class:	Environment, Health & Safety Report 2003
Definition:	
Format available:	Web Format, pdf. Hard copy (available from www.bnflliterature.com or
	Freephone 0808 100 1444)
Links:	www.bnfl.com/index.aspx?page=663
£ indicates that this	
class includes	
chargeable material:	

### Information and Advice

Class:	MOX Briefing Notes
Definition:	This briefing note explains about the MOX fuel voyage 2002: what it is, why we carried it out, why it was safe and what security measures were taken.
Format available:	Web Format. Hard copy (available from www.bnflliterature.com or Freephone 0808 100 1444)
Links:	www.bnfl.com/index.aspx?page=180
£ indicates that this	
class includes	
chargeable material:	

## 5.3.2. L'information publiée dans le cadre du FOIA

La mise en œuvre du FOIA se traduit également par la divulgation d'informations jusqu'ici non publiques comme résultat de requêtes du public.

On peut signaler à ce titre la démarche de diffusion de cette information, pour l'ensemble de ses domaines de compétence, par le Department of Trade and Industry. Celui-ci, dans une section de son site internet spécifiquement dédiée au Freedom of Information Act (qui donne par exemple accès à la procédure de requête ou au « Programme de Publication » du DTI), tient à jour une liste des principales informations publiées à l'issue de requêtes (« information of wider public interest »)<sup>24</sup>.

Plusieurs des documents accessibles depuis cette liste concernent l'industrie nucléaire. Les informations divulguées sont liées :

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> http://www.dti.gov.uk/about/foi/inforeleased.html

- à des questions potentiellement couvertes par le secret industriel et commercial, par exemple :
  - des éléments sur les échanges intergouvernementaux de 1980 et 1991 concernant le retraitement de combustible usé allemand en Grande-Bretagne (rendu public le 4 mars 2005),
  - le rapport commandité au cabinet Arthur D. Little sur l'évaluation économique de la nouvelle usine de combustible MOX à Sellafield, SMP (rendu public le 22 mars 2005),
- à des questions de sécurité nucléaire, notamment :
  - l'organisation et le travail de l'Office de la sécurité nucléaire civile (OCNS) (rendu public le 8 février 2005),
  - des explications sur les "material unaccounted for", ou MUF, c'est-à-dire les écarts constatés dans la comptabilité des matières nucléaires sur les sites (documents de BNFL / UKAEA / Urenco d'une part, du DTI d'autre part, rendus publics le 21 mars 2005).

## 5.3.3. Le Guide de l'OCNS : « Finding a Balance »

En juin 2004, avant la mise en œuvre du FOIA, l'OCNS, l'autorité de sécurité nucléaire britannique, a élaboré un guide proposant des recommandations afin de trouver un équilibre sur les questions de sécurité nucléaire entre la nécessité de diffuser des informations et le souci permanent de protéger la population contre les actes terroristes<sup>25</sup>. Ce guide, actualisé en avril 2005 et accessible au public, est destiné à aider les détenteurs d'informations potentiellement sensibles à définir le classement des différents documents. Ce guide a été soumis à l'avis des personnes concernées (par exemple, des administrations, des représentants de BNFL, des experts indépendants...) avant publication. Il est destiné à évoluer en fonction des attentes des personnes concernées ou des problèmes apparaissant dans le futur.

Pour les professionnels, ce guide est jugé très utile afin de déterminer si un document devrait être classifié ou non. Pour le public, il a pour but de produire des explications sur les raisons pour lesquelles certaines informations devraient être gardées confidentielles. Enfin, pour différents types de document, le guide indique si l'information est publiable ou non et les raisons pour lesquelles elle ne devrait pas être diffusée (voir tableau ci-dessous).

Il est important de souligner que ce guide n'a aucun caractère légal, il ne s'agit que de recommandations. Cependant, il apparaît que les administrations et entités publiques s'appuient souvent sur ce guide pour définir leur stratégie de publication des informations et pour justifier leur refus de publier certaines informations ce qui, pour certains interlocuteurs, conduit à s'interroger sur la légalité de cette justification.

\_

Ce document peut être téléchargé à l'adresse suivante : <a href="http://www.dti.gov.uk/energy/nuclear/safety/disclosure\_guidance.pdf">http://www.dti.gov.uk/energy/nuclear/safety/disclosure\_guidance.pdf</a>

## Extraits du guide OCNS « Finding a Balance »

Торіс	Sensitivity	Reason for Protection			
0100 Security of Nuclear Material and Facilities					
0102 Security Plans for Licensed Nuclear Sites	Not Releasable	Security plans contain detailed descriptions of the security regime in place at a site and precise detail of where within the site nuclear material is stored and details of other areas vital to the site. Such information would be of great value			
All sites		to any person or group planning to attack a nuclear facility for the purpose of theft or sabotage.			
		(Security plans for Category I to III sites would have a P-M of CONFIDENTIAL. Those for Category IV sites have a P-M of RESTRICTED)			
0108 General maps showing the position and limits of a nuclear facility but without detail of what is contained therein	Releasable	None The Nuclear Installations Act 1965 requires the Minister to maintain a list of licensed sites and maps showing position and limits and to ensure the list is available to the public. This information does NOT attract a protective marking.			
0800 Safety Cases and Other Safet	y or Environmo	ental Information			
0801 Safety Cases					
a. Safety cases of all classes					
• Details of the potential hazards or other information that could be used as a surrogate for evaluating the impact of a release, or details on the impacts of releases;	Not Releasable	The type of detailed information contained in safety cases would be of great use as an aid to a potential attacker for choosing targets and planning an operation.			
<ul> <li>Details of strengths and weaknesses of processes, structures and protection systems designed to contain, control or secure material;</li> </ul>	Not Releasable				
• Details of essential services which underpin systems and structures designed to contain, control or secure material;	Not Releasable				
• Details of access to the production process, both physical access control and removal of material from the process for control and monitoring purposes.	Not Releasable	(all of the information detailed in the bulleted list attracts a protective marking of at least <b>RESTRICTED</b> )			
(note: any safety case which contains information included elsewhere in this Guide must take account of the sensitivity of that information)					
b. Safety case summaries	Releasable	For Safety Category (SC) 3 there may be no summary; the SC3 Log will substitute			

# 5.4. Exemple d'information disponible sur les attaques terroristes contre les installations nucléaires : le rapport POST

L'Office Parlementaire des Sciences et Technologies (*Parliamentary Office of Science and Technology* – POST) est un service du Parlement britannique chargé d'analyser des questions de politique publique liées aux sciences et aux technologies. Son but est d'informer le débat parlementaire.

En juillet 2002, le Comité Défense de la Chambre des Communes (*House of Commons Defence Select Committee*) a publié un rapport sur la Défense et la Sécurité au Royaume-Uni (« *Defence and Security in the UK* »). Dans ce rapport, le Comité examine la façon dont le Royaume-Uni est préparé à répondre à des actes terroristes (incluant les risques radiologiques), tant au niveau de la prévention et de la protection contre de tels actes qu'au niveau de la gestion des conséquences. Suite à la publication de ce rapport, le Comité proposa au POST d'examiner plus spécifiquement la tenue physique des installations nucléaires à des actes terroristes ainsi que les conséquences potentielles en termes de quantité de radioactivité pouvant être relâchée et les effets associés. Pour effectuer cette étude, le POST s'est appuyé sur toutes les informations pertinentes disponibles dans le domaine public. Ainsi, l'Office n'a eu accès à aucun document classé. L'objectif de ce rapport est donc de fournir aux Parlementaires un panorama des informations publiquement disponibles sur les risques et les conséquences d'un acte terroriste que ce soit contre une installation nucléaire au Royaume-Uni, ou contre une installation étrangère avec des impacts directs au Royaume-Uni. Le rapport final a été publié en juillet 2004<sup>26</sup>.

Les principales conclusions de ce rapport en relation avec la chute d'un avion sur une installation nucléaire sont les suivantes :

- Il existe suffisamment d'information dans le domaine public pour identifier les voies possibles que pourraient utiliser des terroristes afin de provoquer un relâchement de radioactivité d'une installation nucléaire. Cependant, cette information n'est pas suffisante pour tirer des conclusions sur la probabilité d'une attaque réussie, ou sur l'importance et la nature du rejet;
- Les centrales nucléaires n'ont pas été conçues pour résister à certaines formes d'attaques terroristes, notamment la chute d'un gros avion. Cependant, des moyens de sûreté et de sécurité permettent d'en limiter les conséquences;
- Des rapports publics suggèrent que, dans le pire des scénarios, la chute d'un gros avion sur certaines installations pourrait provoquer un relâchement significatif de radioactivité sur une large surface. Cependant, certains experts remettent en question l'exactitude de ces rapports en argumentant qu'il serait très difficile de viser avec précision ces installations...

Concernant cette question de la chute d'un avion sur une centrale nucléaire britannique, le rapport complet précise que certains réacteurs commerciaux, comme le réacteur de Sizewell B, ont été conçus pour résister à la chute accidentelle d'un petit avion, mais qu'aucun réacteur n'a été spécifiquement conçu pour résister à l'impact d'un gros avion commercial. Il n'existe cependant aucune étude publiquement disponible sur la chute d'un gros avion commercial sur les centrales nucléaires britanniques. Par ailleurs, il n'y a que très peu d'éléments disponibles sur la protection spécifique des sites nucléaires contre les attaques aériennes.

Rapport complet: <a href="http://www.parliament.uk/documents/upload/POSTpr222.pdf">http://www.parliament.uk/documents/upload/POSTpr222.pdf</a>
Résumé (4 pages): <a href="http://www.parliament.uk/documents/upload/POSTpr222.pdf">http://www.parliament.uk/documents/upload/POSTpr222.pdf</a>

48

PARLIAMENTARY OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY, Assessing the risk of terrorist attacks on nuclear facilities, rapport 222, juillet 2004

### Principales conclusions du rapport POST

- There is sufficient information in the public domain to identify possible ways terrorists might bring about a release of radioactive material from a nuclear facility. However this information is not sufficient to draw conclusions on the likelihood of a successful attack, or the size and nature of any release.
- After September 11th 2001 additional protection measures have been put in place to increase security and to strengthen emergency planning at and around nuclear facilities. However, full details are not in the public domain.
- Nuclear power plants were not designed to withstand some forms of terrorist attack, such as large aircraft impact, but existing safety and security regimes provide some defence.
- Published reports suggest that, in a worst case scenario, the impact of large aircraft on certain facilities could cause a significant release of radioactive material with effects over a wide area. However, some analysts question the accuracy of these reports, and argue that accurately targeting these facilities would be difficult.
- A successful attack would be highly unlikely to cause large numbers of instant fatalities. Although it would have the potential to affect extensive areas of land and cause large numbers of cancers, its impact would depend on how effectively appropriate contingency plans were implemented.
- Even an unsuccessful attack could have economic and social repercussions and affect public confidence in nuclear activities such as power generation.
- Published reports draw widely different conclusions about the consequences of attacks on nuclear facilities, due to differing assumptions about the size and nature of the release, weather conditions and efficiency of countermeasures.
- Media coverage of the risk of releases of radioactive material from nuclear facilities focuses mainly on the consequences of worst case scenarios, without discussing the likelihood of their occurrence or explaining assumptions made.
- Analyses carried out by UK nuclear operators to investigate the consequences of accidents at nuclear
  plants could be used to further understanding of the potential consequences of terrorist attacks. However
  these analyses are largely not publicly available. The scope of further work would be limited without such
  information.

# 5.5. Les comités consultatifs impliquant des parties prenantes sur les questions de sécurité nucléaire au Royaume-Uni

# 5.5.1. Le dialogue national de parties prenantes de BNFL (BNFL National Stakeholder Dialogue)

En septembre 1998, BNFL, à sa propre initiative, s'est engagé dans une démarche de concertation avec des acteurs locaux et nationaux. Cette démarche, dénommée « BNFL National Stakeholder Dialogue », avait pour but de fournir à BNFL des « conseils et recommandations afin d'améliorer sa politique et sa stratégie environnementales ». Il ne s'agit pas d'une instance décisionnelle, mais de concertation d'un point de vue général sur la politique et la stratégie de BNFL.

La démarche mise en œuvre par BNFL était ouverte à toute personne ou organisation se considérant concernée par le sujet. Pour mettre en place cette démarche, BNFL a mandaté un organisme indépendant « *The Environment Council* », spécialisé dans les processus de concertation et de dialogue sur les questions d'environnement. Cet organisme assurait l'organisation matérielle des réunions, l'animation des groupes, la diffusion des documents et les interactions avec les parties prenantes. Pour ces réunions, BNFL a mis à disposition de l'organisation « *The Environment Council* » une enveloppe budgétaire permettant notamment de prendre en charge les dépenses liées aux déplacements des différents participants.

Les parties prenantes impliquées ont toutes signé un accord de confidentialité avant de s'engager dans le processus. En effet, elles avaient accès à certaines informations sensibles dans le cadre de leur travail et les règles de confidentialité étaient très strictes. Ainsi, certaines informations sensibles étaient présentées aux participants concernés sur un écran et non pas sous forme de documents papiers, qui auraient pu être emportés. De plus, les informations sensibles étaient données uniquement aux intervenants concernés : seules les personnes ayant besoin de ces informations y avaient accès.

# 5.5.2. Le comité sur la gestion des déchets radioactifs (*Committee on Radioactive Waste Management – CoRWM*)

Le comité sur la gestion des déchets radioactifs (CoRWM) est un comité indépendant désigné par le gouvernement britannique en 2003 pour étudier les options de gestion des déchets radioactifs britanniques, pour lesquels il n'y a pas encore de solution de gestion à long terme. CoRWM donne l'opportunité au public et à certaines parties prenantes de participer à cette réflexion. Le processus de CoRWM inclut notamment un forum national de parties prenantes (« National Stakeholder Forum ») dans lequel participent également des représentants des gouvernements locaux. Par ailleurs, CoRWM mobilise différentes sources d'expertise permettant ainsi de représenter la diversité d'opinion entre les experts dans le domaine de la gestion des déchets radioactifs. Le choix de ces experts se fait par l'intermédiaire d'une procédure de concertation incluant les parties prenantes. Il faut souligner que les communautés locales sont reconnues comme des sources d'expertise.

Etant donné que CoRWM a pour mission de travailler de manière ouverte et transparente, la plupart des documents produits par le comité sont accessibles au public. A cause de cela, les parties prenantes impliquées dans CoRWM avaient accès à beaucoup moins d'informations sensibles que les participants aux groupes de dialogue de BNFL. Cependant, un groupe de travail pluraliste spécifique s'est intéressé aux questions relatives à la sécurité. Les participants à ce groupe de travail spécifique ont eu la possibilité de discuter les différents scénarios à considérer pour analyser la sécurité des activités liées à la gestion des déchets radioactifs.

### **5.6.** Conclusions

Le Royaume-Uni s'est doté en 2000 d'une loi sur l'accès à l'information (*Freedom of Information Act*), entrée entièrement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Cette loi prévoit que toute personne, citoyen britannique ou non, a le droit de demander l'accès à des informations détenues par l'administration ou toute entité publique, indépendamment de leur propriétaire. Afin de faciliter l'accès aux informations, chaque administration ou entité publique doit établir un « Programme de Publication » (« *Publication Scheme* ») indiquant les types d'informations disponibles, la façon dont ces informations sont publiées et le coût de l'accès à ces informations. En cas de demande d'accès à une information, l'administration ou l'entité publique concernée doit répondre à la demande dans un délai de 20 jours maximum. En cas de refus, celui-ci doit être justifié auprès du demandeur. La justification peut se faire en se référant au catalogue très détaillé d'exceptions définies par la loi. Le demandeur dispose de trois types de recours possibles pour contester un refus d'accès à un document :

- Recours informel interne : par exemple, la décision peut être évaluée par un autre membre de la même administration ;
- Recours formel devant la Commission d'Information : une médiation est envisageable.
- Recours formel devant le Tribunal relatif à l'accès à l'Information.

Cette loi ne conduit pas à délivrer toutes les informations détenues par l'administration, mais permet de clarifier le périmètre des informations accessibles. Pour permettre la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information, l'administration et les entités publiques ont adopté une attitude pro-active.

Ainsi, la loi a suscité une réflexion dans l'ensemble de l'administration sur la nécessité de diffuser de l'information et de fixer des règles claires. Ainsi, l'autorité de sécurité nucléaire, l'OCNS, a élaboré un guide proposant des recommandations afin de trouver un équilibre entre la nécessité de diffuser des informations et le souci de protéger la population contre les actes terroristes. Ce guide, qui ne présente aucun caractère obligatoire, propose une démarche pour le classement des informations tout en laissant des marges de manœuvre pour son application : capacité d'adaptation en fonction du contexte et nécessité de faire évoluer le guide au cours du temps.

Il existe au Royaume-Uni plusieurs comités consultatifs impliquant les parties prenantes sur les questions de sécurité nucléaire. Deux comités peuvent être notamment cités :

- Le dialogue national de parties prenantes de BNFL (*BNFL National Stakeholder Dialogue*) : ce comité implique un panel d'organisations et d'individus concernés notamment par les questions de sécurité nucléaire. Des informations sensibles sont présentées aux personnes concernées après signature d'un accord de confidentialité.
- Le Comité sur la gestion des déchets radioactifs (*Committee on Radioactive Waste Management CoRWM*): ce comité produit des documents devant être accessibles au public. Pour cela, les parties prenantes impliquées n'ont pas un accès aussi large que celles impliquées dans le groupe de dialogue de BNFL.

La participation pluraliste à ces comités est très marquée, y compris, dans une certaine mesure, sur des questions relatives à la sécurité nucléaire. Notamment, les discussions sont assez élaborées sur les options techniques et sur la philosophie de gestion de la sécurité. Enfin, l'intervention de « facilitateurs » et la mise en place de financements (qui restent cependant modérés) sont de nature à favoriser la participation des différentes parties prenantes.

### 6. ALLEMAGNE

## 6.1. Les organismes fédéraux allemands

6.1.1. Le Ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sûreté Nucléaire (BMU)

Le Ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sûreté Nucléaire (BMU) est responsable de la mise en œuvre de la politique environnementale du gouvernement fédéral allemand. BMU est notamment responsable de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Les principales tâches de BMU sont :

- La protection de la santé humaine contre les substances dangereuses ;
- La radioprotection;
- La sûreté des installations nucléaires ;
- Le stockage des déchets nucléaires ;
- La co-opération avec les associations pour la protection de l'environnement ;
- L'information du public sur la protection de l'environnement.

Un des six départements composant BMU est consacré spécifiquement à la sûreté des installations nucléaires, la radioprotection et le cycle du combustible nucléaire.

En support à la sûreté nucléaire et à la radioprotection, BMU dispose d'un expert technique : l'Office fédéral pour la Radioprotection (BfS), chargé entre autres de concentrer les compétences en matière de radioprotection, de sûreté nucléaire, de transport des combustibles et de stockage définitif des déchets radioactifs. Enfin, le Ministère reçoit des conseils de la part de deux commissions d'experts indépendants : la Commission de Sûreté des Réacteurs (RSK) et la Commission de Radioprotection (SSK).

### 6.1.2. La Commission de Sûreté des Réacteurs (RSK)

La Commission de Sûreté des Réacteurs (RSK) conseille le Ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sûreté Nucléaire (BMU) dans les domaines relatifs à la sûreté et la protection physique des installations nucléaires et des déchets radioactifs. Cette Commission et ses différents comités sont composés de membres nommés par le Ministre de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sûreté Nucléaire pour trois ans.

Les membres sont issus de centres de recherches, des universités, de l'industrie nucléaire, d'organisations d'expertise indépendante. Il convient de souligner que cette composition pluraliste est possible du fait de l'existence en Allemagne d'une capacité d'expertise indépendante organisée telle que l'ÖKO Institute. Ils sont nommés à la Commission à titre personnel, indépendamment de leur organisme d'origine. Ainsi, leur charge est nominative ce qui signifie qu'elle ne peut être déléguée. Certains experts étrangers font également partie de cette Commission.

BMU fait appel à RSK pour des conseils et avis. A l'issue de sa réflexion sur un sujet, RSK soumet ses conclusions et recommandations techniques et scientifiques à BMU. RSK ne donne pas de jugement légal. Les conclusions et les recommandations sont soumises à l'autorité régionale compétente et sont accessibles au public sur le site Internet de la Commission<sup>27</sup>.

-

http://www.rskonline.de/

Les réunions de la Commission ne sont pas ouvertes au public. Des représentants de BMU et le Secrétariat général de la Commission, assuré par l'Office fédéral de Radioprotection (BfS), y participent. Des représentants des autorités régionales compétentes peuvent également participer aux réunions. Enfin, des représentants des groupes concernés (par exemple des experts, des opérateurs, des associations) peuvent participer à certaines réunions traitant de problèmes qui les concernent.

## 6.1.3. La Société pour la sûreté des réacteurs (GRS)

La Société pour la sûreté des réacteurs est un organisme à but non lucratif financé par des contrats avec, notamment, les autorités fédérales allemandes (BMU, BfS...). GRS a pour mission principale de conseiller le Ministre fédéral de l'Environnement, de la Protection de la Nature et de la Sûreté Nucléaire dans ses fonctions de contrôle de la mise en œuvre par les Länder de la Loi atomique, qui définit les orientations de l'Allemagne en matière d'utilisation de l'énergie nucléaire. GRS doit également recueillir et évaluer les données sur les différents aspects de la sûreté nucléaire et peut participer en qualité d'expert aux procédures d'autorisation et de surveillance sur requête de BMU ou du Land concerné.

En 2001, suite aux attentats du 11 septembre, le public a exprimé son inquiétude auprès des pouvoirs publics concernant les conséquences d'une telle attaque sur les installations nucléaires allemandes. BMU commanda alors à GRS une étude sur ce sujet. Les conclusions de cette étude ont été remises à BMU en 2002 mais elles n'ont pas été publiées<sup>28</sup>.

### 6.2. Les autorités des Länder

### 6.2.1. Le rôle des Länder

Lorsqu'elles ne sont pas assumées par les autorités fédérales, les tâches administratives (autorisation et surveillance) et les dispositions législatives et réglementaires de radioprotection sont exécutées par les Länder. Pour la mise en œuvre de la législation dans le domaine nucléaire, les Länder désignent les autorités compétentes selon leurs propres règles. Cependant, pour assurer une certaine uniformité au niveau fédéral, les Länder sont supervisés par BMU. En conséquence, une autorisation accordée par un Land peut être sujet à une recommandation de BMU, pouvant elle-même être basée sur une recommandation d'un des comités consultatifs (RSK ou SSK).

La principale tâche dévolue aux autorités désignées par les Länder est la délivrance des autorisations nécessaires pour construire et exploiter des installations nucléaires. Toutefois, la procédure d'autorisation suppose la participation de toutes les autorités compétentes au niveau fédéral, du Land et des communes. En cas de divergence d'opinions entre les autorités compétentes en matière d'autorisation du Land et une instance fédérale, l'autorité chargée de délivrer l'autorisation doit obtenir des instructions de BMU.

## 6.2.2. Les associations de contrôle technique (TÜV)

Les associations de contrôle technique (TÜV) sont des organismes privés agréés qui existent dans tous les Länder. En matière de techniques nucléaires, les autorités compétentes pour les procédures d'autorisation leur confient en général l'exécution des inspections approfondies de sûreté nucléaire et la préparation des avis et rapports.

Extrait du document « A short history of GRS » téléchargeable sur le site Internet de GRS : <a href="http://www.grs.de/module/layout\_upload/development\_grs.pdf">http://www.grs.de/module/layout\_upload/development\_grs.pdf</a>

Une direction centrale de la technologie nucléaire regroupant ces différentes associations permet de garantir l'uniformité des contrôles et des normes technologiques entre les Länder. En cas de différend quant à l'application de ces instructions, il incombe au Comité des Länder pour l'énergie nucléaire de veiller à l'uniformité des pratiques des autorités des Länder.

Comme GRS, souvent consulté comme expert technique par BMU, les TÜV sont souvent consultées comme expert technique par les Länder.

### **6.3.** Les lois sur l'information

## 6.3.1. La loi de l'information sur l'environnement (UIG<sup>29</sup>)

Cette loi du 22 décembre 2004, basée sur la directive européenne 2003/04/EC du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, traite de l'information du public sur les émissions des installations et l'impact de ces émissions sur l'environnement. Ainsi, en vertu du paragraphe 3 de l'UIG, toute personne a le droit d'accéder librement aux informations relatives à l'environnement détenues par le gouvernement et les administrations. Cependant, les paragraphes 8 et 9 introduisent des limitations à ce libre accès notamment si la divulgation de ces informations va à l'encontre des intérêts publics.

## 6.3.2. La loi sur la liberté d'accès à l'information (IFG<sup>30</sup>)

Cette loi du 5 septembre 2005 et qui devrait être mise en application au début 2006, donne à tout citoyen un droit d'accès aux informations concernant l'administration de l'Etat. Ainsi, chaque citoyen allemand a le droit d'accéder librement à toute information issue de l'administration. Cependant, comme dans la loi de l'information sur l'environnement, des restrictions à ce libre accès existent (paragraphes 3 à 6). Par exemple, des informations relatives à la protection des intérêts publics ou privés peuvent rester confidentielles.

## 6.4. Exemples de diffusion d'informations concernant la chute d'avion sur une installation nucléaire

6.4.1. Le travail de la Commission Internationale sur la Technique Nucléaire (ILK) sur la chute intentionnelle d'un avion sur une installation nucléaire

La Commission Internationale sur la Technique Nucléaire (ILK) est une commission consultative mise en place par 3 Länder (Baden-Wurttenberg, Bavière et Hessen) et chargée d'émettre des avis pour les autorités de sûreté. Elle est composée pour moitié d'experts allemands, principalement des professeurs d'université, et pour moitié d'experts étrangers (suisse, français, suédois, américain, finlandais)<sup>31</sup>.

Cette commission a eu à traiter de l'évaluation des risques associés aux chutes d'avion. Pour ce faire, elle a lancé une série de travaux en collaboration avec des bureaux d'ingénierie pour modéliser la chute de différents modèles d'avions sur les différents types de centrales allemandes. Ces travaux se

Cette loi est téléchargeable en allemand à l'adresse suivante : http://www.bfd.bund.de/information/ifg.pdf

Cette loi est téléchargeable en allemand à l'adresse suivante : http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/uig 2005/gesamt.pdf

Nous n'évoquerons ici que les travaux d'ILK sur cette question. Cependant, il faut noter que RSK a également réalisé des travaux sur ces questions mais que ceux-ci n'ont pas été investigués

sont appuyés sur des documents entièrement accessibles au public. Après une étude approfondie de la question, dès que les premiers résultats ont été présentés et discutés au sein de la commission, les autorités des Länder ont demandé à la commission, compte tenu du caractère sensible du sujet, de ne pas poursuivre ses travaux et de ne pas publier ses résultats<sup>32</sup>.

# 6.4.2. Informations de BMU sur la protection des installations nucléaires allemandes contre les attaques aériennes

De façon complémentaire, il est intéressant de décrire la façon dont BMU a traité la diffusion des informations relatives aux mesures de protection des installations nucléaires contre des attaques aériennes. Dans une note du 30 août 2005<sup>33</sup> et dans un communiqué de presse publié le 16 septembre 2005<sup>34</sup>, BMU mentionne qu'il a accepté l'introduction d'un concept de brouillard artificiel permettant de camoufler les centrales nucléaires allemandes en cas d'attaques terroristes par chute d'avion.

Dans un premier temps, BMU a critiqué les exploitants des centrales pour n'avoir pas mis en place de mesures de sécurité pour la protection de leurs centrales et qui ne comptaient que sur l'intervention des avions militaires pour intercepter les avions suspects. De plus, BMU a fait pression sur les exploitants afin qu'ils prennent en considération les risques associés aux systèmes de téléguidages électroniques à distance.

Pour répondre à ces critiques, le concept du brouillard artificiel a donc été accepté par BMU en considérant qu'avec ce concept, il est possible de réduire significativement la probabilité d'impact efficace associé aux attaques terroristes par chute d'avion.

BMU a également exigé la mise en place d'un système de brouillage local du GPS (*Global Positioning System*) autour des centrales. Les exploitants sont chargés de la mise en place de cette installation de brouillage et de son entretien, cependant que le déclenchement de cette action relève de la responsabilité de l'Etat. BMU a également demandé à ce que le camouflage par brouillard soit maintenu suffisamment longtemps pour pouvoir faire face à une répétition de l'attaque terroriste.

Ainsi, à l'automne 2005, BMU précise qu'il est la seule autorité de sécurité nucléaire dans le monde à avoir demandé une telle mesure et à avoir réussi à la mettre en application. BMU stipule cependant que même ce système ne donne pas une protection absolue. Il réduit le risque mais ne l'exclut pas. Dans sa note, BMU précise que la protection absolue sera finalement atteinte lorsque l'exploitation des centrales sera définitivement arrêtée.

Cependant, en mars 2006, BMU est revenu sur sa décision et remet en cause les mesures initialement envisagées, demandant aux exploitants des installations nucléaires de proposer de nouvelles mesures de protection.

### 6.5. Conclusions

L'Allemagne dispose depuis 2005 d'une loi sur la liberté d'accès à l'information de l'administration. En vertu de cette loi, tout citoyen allemand a le droit de demander à avoir accès à toute information détenue par l'administration. Celle-ci est tenue d'accéder à cette demande sauf si le document demandé contient des informations qui sont exemptées par la loi.

En pratique, l'accès aux informations relatives à la sécurité nucléaire est très limité. Ainsi, BMU ne fournit que peu d'informations relatives à la protection des installations nucléaires allemandes contre

34

Ce travail est cependant mentionné dans les avis d'ILK : <a href="http://www.ilk-online.org/download/en/ilk-12">http://www.ilk-online.org/download/en/ilk-12</a> en-de.pdf

<sup>33</sup> BMU, **Note**. 20 août 2005

BMU, Bundesumweltministerium setzt strenge Auflagen für "Vernebelungskonzept" der Betreiber durch Risiko kann gesenkt, aber nicht ausgeschlossen werden, Communiqué de Presse n° 259/05, 16 septembre 2005 <a href="http://www.bmu.de/pressearchiv/15">http://www.bmu.de/pressearchiv/15</a> legislaturperiode/pm/36030.php

les risques d'attaques aériennes. Par ailleurs, les résultats des travaux de la Commission Internationale sur la Technique Nucléaire (ILK) sur la résistance des centrales nucléaires allemandes contre une chute intentionnelle d'avion, s'appuyant sur des documents accessibles au public ont été classés. Inversement, les mesures de protection adoptées dans un premier temps par BMU contre les attaques aériennes ont fait l'objet d'une information publique.

## 7. SUÈDE

## 7.1. Les organismes nationaux suédois

### 7.1.1. Le Ministère du Développement Durable (MSD)

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, le Ministère du Développement Durable (MSD) est responsable des questions d'environnement, d'énergie, des émissions, de construction et de la coordination du travail du gouvernement suédois sur le développement durable. Les responsabilités du MSD incluent également la sûreté nucléaire et la radioprotection. Le Ministère est ainsi responsable de la législation et des financements publics dans ces domaines.

Trois agences sont sous la tutelle de ce Ministère :

- Le Service suédois pour la Protection de l'Environnement (SEPA);
- Le Service suédois d'Inspection de l'Energie Nucléaire (SKI);
- L'Autorité suédoise de Radioprotection (SSI).

## 7.1.2. Le Service suédois d'inspection de l'énergie nucléaire (SKI)

SKI, sous l'autorité du Ministère du Développement Durable (MSD), est le principal organisme de réglementation du secteur électronucléaire en Suède.

SKI supervise le travail des organisations impliquées dans la technologie nucléaire dans les domaines suivants :

- Sûreté des réacteurs en fonctionnement ;
- Contrôle des substances nucléaires ;
- Gestion et stockage définitif des déchets nucléaires.

La Loi sur les Activités Nucléaires stipule que le détenteur d'une autorisation pour une activité nucléaire est totalement responsable de la sécurité des opérations dans l'installation. La mission de SKI est de s'assurer que le propriétaire prend cette responsabilité et conduit les opérations d'une manière sûre. Sur certains points, SKI travaille en collaboration avec l'autorité de radioprotection (SSI) qui s'occupe plus particulièrement de la réglementation en matière de radioprotection.

SKI est aidé de trois comités consultatifs :

- Le Comité de Sûreté des Réacteurs ;
- Le Comité de Contrôle des Matières Nucléaires ;
- Le Comité de Recherche.

### 7.2. Le droit d'accès aux documents officiels

Le principe d'accès aux documents officiels a été exprimé pour la première fois en Suède en 1766 dans la Loi sur la liberté de la presse (*Freedom of the Press Act*<sup>35</sup>). Cette loi est maintenant une des

Cette loi est consultable en anglais à l'adresse suivante : http://www.riksdagen.se/templates/R Page 6313.aspx

4 lois constitutionnelles de la Suède. Le Chapitre 2 est entièrement consacré à la nature publique des documents officiels.

En vertu de l'article 1 du chapitre 2, toute personne a le droit de consulter les documents détenus par les autorités suédoises.

Cependant, ce droit est soumis à certaines restrictions. Tout d'abord, ce droit ne s'applique qu'aux documents officiels. Ensuite, d'après l'article 2, l'accès aux documents officiels peut être interdit dans un certain nombre de cas, notamment lorsque la divulgation de ces documents peut porter atteinte à la sécurité de l'Etat ou à ses relations avec d'autres pays.

Pour pouvoir consulter un document, la personne doit adresser sa demande auprès de l'administration concernée. Le demandeur n'est pas obligé de s'identifier ni de déclarer l'utilisation qui sera faite du document. En cas d'accord pour la consultation, le demandeur peut lire le document et en demander une copie (Article 14). En cas de refus en vertu de l'Article 2, le demandeur peut exiger une décision écrite concernant le motif du refus, puis contester la décision auprès d'une cour de justice (Article 15).

### Art. 1.

Every Swedish citizen shall be entitled to have free access to official documents, in order to encourage the free exchange of opinion and the availability of comprehensive information.

### Art. 2.

The right of access to official documents may be restricted only if restriction is necessary having regard to

- 1. the security of the Realm or its relations with another state or an international organisation;
- 2. the central fiscal, monetary or currency policy of the Realm;
- 3. the inspection, control or other supervisory activities of a public authority;
- 4. the interest of preventing or prosecuting crime;
- 5. the economic interest of the public institutions;
- 6. the protection of the personal or economic circumstances of private subjects;
- 7. the preservation of animal or plant species.

Any restriction of the right of access to official documents shall be scrupulously specified in a provision of a special act of law, or, if this is deemed more appropriate in a particular case, in another act of law to which the special act refers. With authority in such a provision, the Government may however issue more detailed provisions for its application in a statutory instrument.

The provisions of paragraph two notwithstanding, the Riksdag or the Government may be empowered, in a regulation under paragraph two, to permit the release of a particular document, having regard to the circumstances.

### Art. 14.

A request to examine an official document is made to the public authority which holds the document. The request is examined and approval granted by the authority indicated in paragraph one. Where special grounds so warrant, it may however be laid down in a provision under Article 2, paragraph two, that in applying this rule, examination and approval shall rest with another public authority. In the case of a document of central significance for the security of the Realm, it may also be laid down in a statutory instrument that only a particular authority shall be entitled to examine and approve questions relating to release. In the aforementioned cases, the request shall be referred to the competent authority forthwith.

No public authority is permitted to inquire into a person's identity on account of a request to examine an official document, or inquire into the purpose of his request, except insofar as such inquiry is necessary to enable the authority to judge whether there is any obstacle to release of the document.

### Art. 15.

Should anyone other than the Riksdag or the Government reject a request to examine an official document, or release such a document with a proviso restricting the applicant's right to disclose its contents or otherwise dispose over it, the applicant may appeal against the decision. An appeal against a decision by a minister shall be lodged with the Government, and an appeal against a decision by another authority shall be lodged with a court of law.

The act referred to in Article 2 shall set out in greater detail how an appeal against a decision under paragraph one shall be lodged. Such an appeal shall always be examined promptly.

Special provisions apply to the right to appeal against decisions by authorities under the Riksdag.

La Loi sur le Secret (Secrecy Act) de 1981 est une loi spéciale précisant en détail sur quel type d'information le secret doit s'appliquer. Par exemple, le secret doit s'appliquer à tout type d'information concernant les relations de la Suède avec un autre Etat ou simplement concernant un autre Etat, une organisation internationale ou une autorité, un citoyen s'il est supposé que la publication de cette information risque de perturber les relations internationales de la Suède ou risque de porter préjudice à la Suède.

# 7.3. Expertise pluraliste dans le cadre de l'évaluation de l'impact environnemental du stockage des déchets radioactifs en Suède

## 7.3.1. L'évaluation de l'impact environnemental dans le Code de l'Environnement

La nécessite d'inclure une évaluation de l'impact environnemental (*Environmental Impact Assessment* – EIA) dans les demandes d'autorisation pour les activités potentiellement dangereuses pour l'environnement a été introduite dans la législation environnementale dès 1991. Cependant, à cette époque, l'EIA ne présentait qu'une brève description des conséquences du projet sur l'environnement. C'est en 1999 que le Code de l'Environnement introduit l'obligation d'établir un EIA plus formellement. C'est à partir de ce moment que l'EIA est devenu une partie importante du processus d'autorisation. Une consultation des autorités, des organisations, des ONG environnementales et du public est nécessaire lors du processus d'EIA.

# 7.3.2. Participation des ONG dans l'évaluation de l'impact environnemental du stockage des déchets radioactifs

Dès 2003, la possibilité d'un financement des ONG environnementales pour permettre leur participation active au processus d'EIA a été discutée. Ceci nécessitait une modification de la Loi sur le Financement, proposée par le Gouvernement suédois en 2004. Finalement depuis 2005, les ONG ont le droit de demander un financement pour participer à cette procédure (avis, expertise technique...). Ainsi, dans le cas de la procédure d'EIA relative au stockage des déchets radioactifs, les ONG ont le droit de postuler à un financement auprès du Fonds sur les Déchets Nucléaires, qui prévoit d'accorder à ces organisations 3 millions de couronnes suédoises (environ 317 000 €) par an sur une période de 4 ans. A titre d'exemple, l'ONG suédoise « Office for Nuclear Waste Review » (MKG) a reçu 1 950 000 couronnes suédoises (environ 206 000 €) en 2005 et 1 925 000 couronnes suédoises (environ 204 000 €) en 2006. Une telle démarche favorise la mise en œuvre d'une expertise pluraliste durable.

### 7.4. Conclusions

Outre une législation sur l'accès à l'information qui trouve ses origines dès le  $18^{\text{ème}}$  siècle dans ce pays, il importe de souligner la place primordiale que tient la mise en œuvre de l'évaluation de l'impact environnemental (*Environmental Impact Assessment*) dans le processus décisionnel sur la gestion des déchets. Dans ce cadre, l'organisation et le financement mis en place pour permettre une expertise pluraliste apparaissent particulièrement novateurs, sans pour autant préjuger de l'influence réelle que pourra avoir cette démarche dans la décision finale, dans la mesure où le processus est en cours.

### 8. ETATS-UNIS

## 8.1. La Nuclear Regulatory Commission

## 8.1.1. Le rôle et l'organisation de la NRC

La Commission de la réglementation nucléaire (NRC), responsable devant le Président des Etats-Unis mais bénéficiant d'une indépendance considérable sur le plan réglementaire, est chargée d'autoriser et de réglementer les matières et les installations nucléaires, et de mener des travaux de recherche à l'appui des procédures d'autorisation et de réglementation. Dans le cadre de ses attributions, il incombe à la NRC de protéger l'environnement et de sauvegarder les matières et installations dans l'intérêt de la sécurité nationale. La NRC intervient en fixant des normes et en édictant des règlements, en procédant à des examens et études techniques, en délivrant des autorisations, des permis et des licences, en menant des activités d'inspection et d'enquêtes, en effectuant des évaluations de l'expérience acquise en cours d'exploitation et en exécutant des travaux de recherche visant à valider cette expérience.

Par ailleurs, la NRC délivre les autorisations, notamment celles pour les réacteurs de puissance commerciaux. La procédure d'autorisation couvre à la fois la construction et l'exploitation des installations.

La NRC mène un programme actif d'inspection et de mise à exécution des prescriptions réglementaires. Elle enquête sur les violations et entame une procédure d'exécution. Elle peut rechercher des voies de recours judiciaires, telles que des injonctions, et peut imposer des amendes et des pénalités.

La NRC est composée de cinq Commissaires dont un Président nommés par le Président des Etats-Unis avec l'assentiment du Sénat. Chaque Commissaire a un mandat de cinq ans et, au cours de cette période, ne peut se livrer à d'autres activités commerciales ou professionnelles. Chaque Commissaire bénéficie d'un accès illimité à toutes les informations ayant trait à la mission de la NRC, et chacun dispose d'une autorité et d'une responsabilité égales dans la prise de décision. Pour que la NRC puisse agir, il faut l'approbation d'une majorité des membres présents (au minimum trois).

### 8.1.2. Les services techniques

La NRC dispose également de trois services techniques principaux :

- Le service de la réglementation des réacteurs nucléaires (Office of Nuclear Reactor Regulation NRR): ce service est chargé de l'instruction et de la délivrance des autorisations et des inspections des réacteurs de puissance en veillant à la santé et à la sécurité du public. Il est responsable du contrôle de tous les aspects de l'autorisation et de l'inspection des installations de fabrication et de production de substances nucléaires ainsi que des installations qui utilisent ces substances. Le personnel du NRR, qui représente environ 20 % du personnel de la NRC, est responsable de tout ce qui a trait à la délivrance des permis et des autorisations et au dispositif réglementaire applicable aux exploitants de réacteurs;
- Le service de sécurité et de protection des matières nucléaires (*Office of Nuclear Material Safety and Safeguards* NMSS) : ce service est chargé de préserver la santé et la sécurité du public en s'acquittant de ses diverses missions : délivrance de permis, inspection et étude d'impact sur l'environnement pour toutes les activités réglementées par la NRC, sauf les réacteurs de puissance et autres réacteurs en service ;
- Le service de recherche sur la réglementation nucléaire (Office of Nuclear Regulatory Research
   RES): ce service recommande et met en œuvre des programmes de recherche nucléaire.

## 8.1.3. Les bureaux régionaux

La NRC dispose de quatre bureaux régionaux dont la mission est d'appliquer les politiques définies par la NRC et les programmes d'inspection, d'exécution, d'octroi des permis et des autorisations, d'examen des accords signés avec les Etats, des relations avec les Etats et de réponse aux situations d'urgence à l'intérieur de la région dont ils sont responsables.

### 8.1.4. Les comités consultatifs

Il existe au sein de la NRC plusieurs comités consultatifs qui sont régis par la Loi fédérale sur les comités consultatifs (*Federal Advisory Committee Act*<sup>36</sup>). Ces comités doivent faire savoir d'avance la date de leur réunion et, sauf dans des cas exceptionnels, notamment pour des raisons de sécurité nationale (voir § 10 (a) (2) de la Loi fédérale sur les comités consultatifs ci-dessous), autoriser le public à y assister. Par ailleurs, les comptes-rendus des réunions doivent être accessibles au public (voir extraits de la Loi ci-dessous). Ces comités comprennent entre autres :

- Le Comité consultatif sur la sûreté des réacteurs (*Advisory Committee on Reactor Safeguards* ACRS): l'ACRS est formé de 11 spécialistes de différentes disciplines scientifiques et techniques (ingénierie nucléaire, évaluation du risque, chimie, métallurgie...), principalement des chercheurs et universitaires mais aussi quelques membres issus de l'industrie. Il est le seul comité consultatif de la NRC prévu par la Loi. Ses membres sont indépendants du personnel de la NRC. Ils présentent les résultats de leurs travaux aux Commissaires qui nomment ses membres pour 4 ans. Ce Comité est chargé de fournir des conseils sur les dangers éventuels des réacteurs envisagés ou en service, ainsi que sur les normes de sûreté et d'autres questions que lui soumet la Commission. La Loi dispose que ce Comité doit examiner certains types de demandes, notamment les demandes de permis de construire ou d'autorisations d'exploitation de réacteurs de puissance ou de réacteurs de recherche;
- Le Comité consultatif sur les déchets nucléaires (*Advisory Committee on Nuclear Waste* ACNW): l'ACNW, composé de 4 experts scientifiques et techniques, donne des conseils à la Commission sur les questions de gestion des déchets nucléaires.

§10. Advisory committee procedures; meetings; notice, publication in Federal Register; regulations; minutes; certification; annual report; Federal officer or employee, attendance

- (a) (1) Each advisory committee meeting shall be open to the public.
- (2) Except when the President determines otherwise for reasons of national security, timely notice of each such meeting shall be published in the Federal Register, and the Administrator shall prescribe regulations to provide for other types of public notice to insure that all interested persons are notified of such meeting prior thereto.
- (3) Interested persons shall be permitted to attend, appear before, or file statements with any advisory committee, subject to such reasonable rules or regulations as the Administrator may prescribe.
- (b) Subject to section 552 of Title 5, United States Code, the records, reports, transcripts, minutes, appendixes, working papers, drafts, studies, agenda, or other documents which were made available to or prepared for or by each advisory committee shall be available for public inspection and copying at a single location in the offices of the advisory committee or the agency to which the advisory committee reports until the advisory committee ceases to exist.
- (c) Detailed minutes of each meeting of each advisory committee shall be kept and shall contain a record of the persons present, a complete and accurate description of matters discussed and conclusions reached, and copies

http://www.gsa.gov/Portal/gsa/ep/contentView.do?programId=9149&channeIId=13174&ooid=9761&contentId=11635&pageTypeId=8203&contentType=GSA\_BASIC&programPage=%2Fep%2Fprogram%2FgsaBasic.jsp&P=MC

61

of all reports received, issued, or approved by the advisory committee. The accuracy of all minutes shall be certified to by the chairman of the advisory committee.

- (d) Subsections (a)(1) and (a)(3) of this section shall not apply to any portion of an advisory committee meeting where the President, or the head of the agency to which the advisory committee reports, determines that such portion of such meeting may be closed to the public in accordance with subsection (c) of section 552b of Title 5, United States Code. Any such determination shall be in writing and shall contain the reasons for such determination. If such a determination is made, the advisory committee shall issue a report at least annually setting forth a summary of its activities and such related matters as would be informative to the public consistent with the policy of section 552(b) of Title 5, United States Code.
- (e) There shall be designated an officer or employee of the Federal Government to chair or attend each meeting of each advisory committee. The officer or employee so designated is authorized, whenever he determines it to be in the public interest, to adjourn any such meeting. No advisory committee shall conduct any meeting in the absence of that officer or employee.
- (f) Advisory committees shall not hold any meetings except at the call of, or with the advance approval of, a designated officer or employee of the Federal Government, and in the case of advisory committees (other than Presidential advisory committees), with an agenda approved by such officer or employee.
- §11. Availability of transcripts; "agency proceeding"
- (a) Except where prohibited by contractual agreements entered into prior to the effective date of this Act, agencies and advisory committees shall make available to any person, at actual cost of duplication, copies of transcripts of agency proceedings or advisory committee meetings.
- (b) As used in this section "agency proceeding" means any proceeding as defined in section 551(12) of Title 5, United States Code.

## 8.2. La réglementation de la NRC relative à l'accès à l'information du public

La question de l'accès par le public aux rapports de la NRC est évoquée dans la Partie 9 du Titre 10 du Code des Règlements Fédéraux (10 CFR 9) de la NRC. Plus particulièrement, deux sous-parties sont dédiées à la mise en œuvre de diverses lois fédérales américaines sur ce sujet :

- La sous-partie A est dédiée à la mise en œuvre de la Loi sur la Liberté d'Information (*Freedom of Information Act*) concernant l'accès du public aux rapports de la NRC pour consultation et copie ;
- La sous-partie C est dédiée à la mise en œuvre du « *Sunshine Act* », concernant l'ouverture au public des réunions de la Commission<sup>37</sup> de la NRC.

## 8.2.1. L'accès du public aux documents de la NRC (10 CFR 9 subpart A)

En vertu du paragraphe 9.15, la NRC doit rendre accessible tout document en sa possession et sous son contrôle à toute personne qui en fait la demande. Cependant le paragraphe 9.17 introduit des restrictions à ce droit d'accès. Notamment, les documents classés secrets dans l'intérêt de la défense nationale par Ordre Exécutif (« Executive Order ») du Président des Etats-Unis ainsi que les secrets d'affaires et les informations commerciales ou financières confidentielles ne peuvent pas être diffusés. Si dans un document, certaines parties ne doivent pas être accessibles au public, ces parties doivent être supprimées du document accessible et cela doit être notifié dans le document rendu accessible (paragraphe 9.19).

-

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> La Commission représente le corps des cinq commissaires de la NRC.

Le paragraphe 9.23 décrit la procédure pour obtenir un document de la NRC. La demande doit ainsi être faite par téléphone, email ou courrier. Elle doit par ailleurs être suffisamment détaillée afin que le centre de documentation puisse facilement identifier le document. La NRC dispose de 20 jours ouvrés (extensible à un maximum de 30 jours ouvrés) pour statuer sur la demande (paragraphe 9.25). En vertu du paragraphe 9.27, en cas de refus de la demande, le demandeur doit être informé des raisons de ce refus. Par ailleurs, le demandeur dispose de 30 jours calendaires pour faire appel de la décision auprès du Directeur Exécutif des Opérations (*Executive Director of Operations*), du Secrétaire de la Commission (*Secretary of the Commission*) ou de l'Inspecteur Général (*General Inspector*) selon le service ayant refusé la demande. La décision finale sera prise entre 10 et 20 jours ouvrés après réception de l'appel et devra être justifiée (paragraphe 9.27).

### § 9.15 Availability of records.

The NRC will make available for public inspection and copying any reasonably described agency record in the possession and control of the NRC under the provisions of this subpart, and upon request by any person. Records will be made available in any form or format requested by a person if the record is readily reproducible by NRC in that form or format. NRC will make reasonable efforts to maintain its records in forms or formats that are reproducible. NRC will make reasonable efforts to search for records in electronic form or format when requested, except when these efforts would significantly interfere with the operation of any of the NRC's automated information systems. Records that the NRC routinely makes publicly available are described in § 9.21. Procedures and conditions governing requests for records are set forth in § 9.23.

### § 9.17 Agency records exempt from public disclosure.

- (a) The following types of agency records are exempt from public disclosure under § 9.15:
  - (1) Records--
- (i) That are specifically authorized under criteria established by an Executive Order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy, and
  - (ii) That are in fact properly classified pursuant to such Executive Order;
  - (2) Records related solely to the internal personnel rules and practices of the agency;
- (3) Records specifically exempted from disclosure by statute (other than 5 U.S.C. 552b), provided that the statute--
- (i) Requires that the matters be withheld from the public in a manner that leaves no discretion on the issue; or
- (ii) Establishes particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld;
- (4) Trade secrets and commercial or financial information obtained from a person that are privileged or confidential;
- (5) Interagency or intra-agency memorandums or letters that would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency;
- (6) Personnel and medical files and similar files, the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy;
- (7) Records or information compiled for law enforcement purposes, but only to the extent that the production of these law enforcement records or information--
  - (i) Could reasonably be expected to interfere with enforcement proceedings;
  - (ii) Would deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication;
  - (iii) Could reasonably be expected to constitute an unwarranted invasion of personal privacy;
- (iv) Could reasonably be expected to disclose the identity of a confidential source, including a State, local, or foreign agency or authority, or any private institution which furnished information on a confidential basis, and, in the case of a record or information compiled by a criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation, or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, or information furnished by a confidential source;
- (v) Would disclose techniques and procedures for law enforcement investigations or prosecutions, or would disclose guidelines for law enforcement investigations or prosecutions, if the disclosure could reasonably be expected to risk circumvention of the law; or
  - (vi) Could reasonably be expected to endanger the life or physical safety of any individual;
- (8) Matters contained in or related to examination, operating, or condition reports prepared by, on behalf of, or for the use of any agency responsible for the regulation or supervision of financial institutions; or
  - (9) Geological and geophysical information and data, including maps, concerning wells.

- (b) Nothing in this subpart authorizes withholding of information or limiting the availability of records to the public except as specifically provided in this part, nor is this subpart authority to withhold information from Congress.
- (c) Whenever a request is made that involves access to agency records described in paragraph (a)(7) of this section, the NRC may, during only the time as that circumstance continues, treat the records as not subject to the requirements of this subpart when--
  - (1) The investigation or proceeding involves a possible violation of criminal law; and
  - (2) There is reason to believe that--
  - (i) The subject of the investigation or proceeding is not aware of its pendency; and
- (ii) Disclosure of the existence of the records could reasonably be expected to interfere with enforcement proceedings.

## § 9.23 Requests for records.

- (a) (1) A person may request access to records routinely made available by the NRC under § 9.21 in person, by telephone, by e-mail, facsimile, or U.S. mail from the NRC Public Document Room, One White Flint North, 11555 Rockville Pike (first floor), Rockville, Maryland 20852-2738.
- (i) Each record requested must be described in sufficient detail to enable the NRC Public Document Room staff to locate the record.
- (ii) To obtain copies of records expeditiously, a person may open an account with the NRC Public Document Room reproduction contractor. Payment for reproduction services will be made directly to the contractor.

[...]

### § 9.27 Form and content of responses.

- (a) When the NRC has located a requested agency record and has determined to disclose the agency record, the Freedom of Information Act and Privacy Act Officer will promptly furnish the agency record or notify the requester where and when the agency record will be available for inspection and copying. The NRC will also advise the requester of any applicable fees under § 9.35 and § 9.37. The NRC will routinely make copies of nonsensitive records disclosed in response to Freedom of Information Act requests publicly available through the Agencywide Document Access and Management System (ADAMS) located in the NRC's Electronic Reading Room that can be accessed via the NRC Web site at http://www.nrc.gov/NRC/reading-rm/adams.html. Records that contain information personal to the requester, involve matters that are not likely to be of public interest to anyone other than the requester or contain privileged or confidential information that should only be disclosed to the requester will not be made publicly available on the NRC Web site.
- (b) When the NRC denies access to a requested agency record or denies a request for expedited processing or for a waiver or reduction of fees, the Freedom of Information Act and Privacy Act Officer will notify the requester in writing. The denial will include as appropriate--
  - (1) The reason for the denial;
- (2) A reference to the specific exemption under the Freedom of Information Act, or other appropriate reason, and the Commission's regulations authorizing the denial;
- (3) The name and title or position of each person responsible for the denial of the request, including the head of the office recommending denial of the record;
- (4) A statement stating why the request does not meet the requirements of  $\S$  9.41 if the request is for a waiver or reduction of fees; and
- (5) A statement that the denial may be appealed within 30 calendar days from the date of the denial to the Executive Director for Operations, to the Secretary of the Commission, or to the Inspector General, as appropriate.
- (c) The Freedom of Information Act and Privacy Act Officer will maintain a copy of each letter granting or denying requested agency records, denying a request for expedited processing, or denying a request for a waiver or reduction of fees in accordance with the NRC Comprehensive Records Disposition Schedule.

# 8.2.2. L'ouverture au public des réunions de la Commission de la NRC (10 CFR 9 subpart C)

Les réunions de la NRC doivent être accessibles au public (paragraphe 9.100). En particulier, d'après le paragraphe 9.102, toute réunion de la Commission<sup>38</sup> de la NRC doit être ouverte au public. Cependant, comme dans le cas de l'accès du public à l'information, certaines réunions peuvent être fermées au public si elles sont susceptibles d'entraîner la divulgation de certaines informations en vertu du paragraphe 9.104. Notamment, les réunions traitant de sujets classés secrets dans l'intérêt de la défense nationale par Ordre Exécutif (« Executive Order ») du Président des Etats-Unis ainsi que celles traitant de secrets d'affaires et d'informations commerciales ou financières confidentielles peuvent être fermées au public sauf si la Commission juge que l'ouverture au public est requise. Ces décisions sont prises suite à un vote à la majorité des membres de la Commission. Les résultats de ce vote ainsi que le vote de chaque Commissaire doivent être rendus public sur le site Internet de la NRC<sup>39</sup>. Par ailleurs, en cas de décision d'interdire l'accès à une réunion au public, les motivations de cette décision doivent être publiées sur le site de la NRC (paragraphe 9.105). En vertu du paragraphe 9.107, chaque réunion, qu'elle soit publique ou non, doit être annoncée au moins une semaine à l'avance (date, lieu, sujet de la réunion). Enfin, d'après le paragraphe 9.106, en cas de fermeture d'une réunion au public, une demande de reconsidération de la décision peut être déposée auprès de la Commission dans les 7 jours suivant la décision et avant la tenue de la réunion.

## § 9.100 Scope of subpart.

This subpart prescribes procedures pursuant to which NRC meetings shall be open to public observation pursuant to the provisions of 5 U.S.C. 552b. This subpart does not affect the procedures pursuant to which NRC records are made available to the public for inspection and copying which remain governed by subpart A, except that the exemptions set forth in § 9.104(a) shall govern in the case of any request made pursuant to § 9.23 to copy or inspect the transcripts, recordings, or minutes described in § 9.108. Access to records considered at NRC meetings shall continue to be governed by subpart A of this part.

### § 9.102 General requirement.

Commissioners shall not jointly conduct or dispose of Commission business in Commission meetings other than in accordance with this subpart. Except as provided in  $\S$  9.104, every portion of every meeting of the Commission shall be open to public observation.

## § 9.104 Closed meetings.

(a) Except where the Commission finds that the public interest requires otherwise, Commission meetings shall be closed, and the requirements of §§ 9.105 and 9.107 shall not apply to any information pertaining to such meeting otherwise required by this subpart to be disclosed to the public, where the Commission determines in accordance with the procedures of § 9.105 that opening such meetings or portions thereof or disclosing such information, is likely to:

- (1) Disclose matters that are (i) specifically authorized under criteria established by an Executive order to be kept secret in the interests of national defense or foreign policy, and (ii) in fact properly classified pursuant to such Executive order;
  - (2) Relate solely to the internal personnel rules and practices of the Commission;
- (3) Disclose matters specifically exempted from disclosure by statute (other than 5 U.S.C. 552) provided that such statute (i) requires that the matters be withheld from the public in such a manner as to leave no discretion on the issue, or (ii) establishes particular criteria for withholding or refers to particular types of matters to be withheld;
- (4) Disclose trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential, including such information as defined in  $\S$  2.790(d) of this title;
- (5) Involve accusing any person of a crime, imposing a civil penalty on any person pursuant to 42 U.S.C. 2282 or 42 U.S.C. 5846, or any revocation of any license pursuant to 42 U.S.C. sec. 2236, or formally censuring any person;

\_

La Commission est définie comme le collège des 5 Commissaires de la NRC.

http://www.nrc.gov

- (6) Disclose information of a personal nature where such disclosure would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy;
- (7) Disclose investigatory reports compiled for law enforcement purposes, including specifically enforcement of the Atomic Energy Act of 11954, as amended, 42 U.S.C. 2011 et seq., and the Energy Reorganization Act of 1974, as amended, 42 U.S.C. 5801 et seq., or information which if written would be contained in such records, but only to the extent that the production of such records or information would: (i) Interfere with enforcement proceedings, (ii) deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication, (iii) constitute an unwarranted invasion of personal privacy, (iv) disclose the identity of a confidential source and, in the case of a record compiled by a criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation, or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, confidential information furnished only by the confidential source, (v) disclose investigative techniques and procedures, or (vi) endanger the life or physical safety of law enforcement personnel;
  - (8) [Reserved]
- (9) Disclose information the premature disclosure of which would be likely to significantly frustrate implementation of a proposed Commission action, except that this subparagraph shall not apply in any instance where the Commission has already disclosed to the public the content or nature of its proposed action, or where the Commission is required to make such disclosure on its own initative prior to taking final action on such proposal; or
- (10) Specifically concern the Commission's issuance of a subpoena, or the Commission's participation in a civil action or proceeding or an action or proceeding before a state or federal administrative agency, an action in a foreign court or international tribunal, or an arbitration, or the initiation, conduct or disposition by the Commission of a particular case of formal agency adjudication pursuant to 5 U.S.C. 554 or otherwise involving a determination on the record after an opportunity for a hearing pursuant to part 2 or similar provisions.
- (b) Examples of situations in which Commission action may be deemed to be significantly frustrated are: (1) If opening any Commission meeting or negotiations would be likely to disclose information provided or requests made to the Commission in confidence by persons outside the Commission and which would not have been provided or made otherwise; (2) if opening a meeting or disclosing any information would reveal legal or other policy advice, public knowledge of which could substantially affect the outcome or conduct of pending or reasonably anticipated litigation or negotiations; or (3) if opening any meeting or disclosing any information would reveal information requested by or testimony or proposals to be given to other agencies of government, including the Congress and the Executive Branch before the requesting agency would receive the information, testimony or proposals. The examples in the above sentence are for illustrative purposes only and are not intended to be exhaustive.

### § 9.105 Commission procedures.

- (a) Action under § 9.104 shall be taken only when a majority of the entire membership of the Commission votes to take such action. A separate vote of the Commissioners shall be taken with respect to each Commission meeting a portion or portions of which are proposed to be closed to the public pursuant to § 9.104, or which respect to any information which is proposed to be withheld under § 9.105(c). A single vote may be taken with respect to a series of meetings, a portion or portions of which are proposed to be closed to the public, or with respect to any information concerning such series of meetings, so long as each meeting in such series involves the same particular matters and is scheduled to be held no more than thirty days after the initial meeting in such series. The vote of each Commissioner participating in such vote shall be recorded and no proxies shall be allowed
- (b) Within one day of any vote taken pursuant to paragraph (a) of this section, § 9.106(a), or § 9.108(c), the Secretary shall make publicly available at the NRC Web site, http://www.nrc.gov, a written copy of such vote reflecting the vote of each member on the question. If a portion of a meeting is to be closed to the public, the Secretary shall, within one day of the vote taken pursuant to paragraph (a) of this section or § 9.106(a), make publicly available at the NRC Web site, http://www.nrc.gov, a full written explanation of its action closing the portion together with a list of all persons expected to attend the meeting and their affiliation.
- (c) The notices and lists required by paragraph (b) of this section to be made public may be withheld from the public to the extent that the Commission determines that such information itself would be protected against disclosure by § 9.104(a). Any such determination shall be made independently of the Commission's determination pursuant to paragraph (a) of this section to close a meeting, but in accordance with the procedure of that subsection. Any such determination, including a written explanation for the action and the specific provision or provisions of § 9.104(a) relied upon, must be made publicly available to the extent permitted by the circumstances.

### § 9.106 Persons affected and motions for reconsideration.

- (a) Whenever any person whose interests may be directly affected by a portion of a meeting requests that the Commission close such portion to the public for any of the reasons referred to in paragraphs (a) (5), (6), or (7) of  $\S$  9.104, the Commission, upon request of any one Commissioner, shall vote by recorded vote whether to close such meeting.
- (b) Any person may petition the Commission to reconsider its action under § 9.105(a) or paragraph (a) of this section by filing a petition for reconsideration with the Commission within seven days after the date of such action and before the meeting in question is held.
- (c) A petition for reconsideration filed pursuant to paragraph (b) of this section shall state specifically the grounds on which the Commission action is claimed to be erroneous, and shall set forth, if appropriate, the public interest in the closing or opening of the meeting. The filing of such a petition shall not act to stay the effectiveness of the Commission action or to postpone or delay the meeting in question unless the Commission orders otherwise.

## § 9.107 Public announcement of Commission meetings.

(a) In the case of each meeting, the Secretary shall make public announcement, at least one week before the meeting, of the time, place, and subject matter of the meeting, whether it is to be open or closed to the public, and the name and phone number of the official designated by the Commission to respond to requests for information about the meeting. Such announcement shall be made unless a majority of the members of the Commission determines by a recorded vote that Commission business requires that such meeting be called at an earlier date, in which case the Secretary shall make public announcement of the time, place and subject matter of such meeting, and whether open or closed to the public, at the earliest practical time.

### [ ···· ]

## 8.3. Guide pratique élaboré par la NRC pour la classification des documents

De façon similaire à la démarche adoptée par l'Office de la sécurité nucléaire civile (*Office for Civil Nuclear Security – OCNS*) au Royaume-Uni, la NRC a élaboré un guide pratique pour son personnel afin de proposer des critères d'évaluation pour la classification des documents susceptibles de contenir des informations sensibles par rapport à des actes terroristes. Cette démarche a été initiée suite aux attentats du 11 septembre 2001 et a donné lieu à la publication d'un premier document en novembre 2004 (accessible sur le site Internet de la NRC sous la référence « SECY-04-0191 » <sup>40</sup>). Il convient de souligner que ce guide s'appuie sur une liste de critères et présente des exemples sans pour autant donner une prescription formelle quant au traitement qui devra être fait des différents documents. Il mentionne d'ailleurs clairement que les décisions de classification des documents devront être effectuées en dernier recours par le personnel lui-même et en référence à la pratique de chaque service. De plus, afin de tenir compte du retour d'expérience du personnel de la NRC sur cette question, des révisions périodiques sont envisagées permettant de mettre à jour à la fois les items concernés par ce guide et les exemples qui y sont mentionnés.

Ce guide propose un cadre général qui, selon les besoins de chaque service, peut donner lieu à l'élaboration de guides spécifiques en fonction du type d'installations et de matériels concernés. Les principaux facteurs pris en considération pour aider le personnel de la NRC dans la classification des documents sont les suivants :

• Le degré de « menace » sur les installations et matériels nucléaires que peut représenter la détention de certaines informations : il est recommandé dans ce cadre de considérer les différents actes terroristes possibles contre les installations et les matières nucléaires ;

http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/commission/secys/2004/secy2004-0191/2004-0191scy.html

NRC, Withholding sensitive unclassified information concerning nuclear power reactors from public disclosure, SECY-04-0191, 2004

- Le spectre de conséquences découlant de différents actes terroristes en prenant en considération les impacts possibles sur le public et l'environnement ;
- Le lien entre le dimensionnement des installations elles-mêmes et les programmes de sécurité : ce facteur a pour objectif d'identifier les informations relatives au dimensionnement de l'installation qui sont de nature à fournir des informations sur le niveau de sécurité ou qui font partie des mesures de défense prises en considération dans l'élaboration des programmes de sécurité ;
- La disponibilité des informations par d'autres canaux : la NRC ne souhaite pas rendre confidentielles certaines informations qui sont de toutes les façons facilement accessibles par ailleurs et qui échappent au contrôle de la NRC. Elle souhaite ainsi préserver son caractère d'ouverture au public ;
- La mise en place de contrôles de l'information classifiée notamment en coopération avec les autres administrations.

A titre d'illustration, quelques éléments concernant la façon dont les rapports de sûreté sont traités sont présentés ci-après.

## Extraits du guide pratique de la NRC pour la classification des documents

Control of Information by Subject Matter		
Subject	Discussion and/or typical controls	
Engineered Safety Features	Information provided to the NRC on engineered safety features usually relates to their design, maintenance, or operation during routine activities or design basis transients (i.e., non-security related events) and is not treated as sensitive. Detailed layout drawings showing the actual location of equipment is withheld under 10 CFR 2.390. Discussions of safety features or mitigation strategies within vulnerability assessments will also be withheld from public disclosure.	
Accident Analysis	Uncontrolled - Accident analyses typically included in licensing-related correspondence involve conservative models to demonstrate a plant's ability to respond to design basis transients (i.e., non-security related events), and is not treated as sensitive.	
Emergency Planning	Incoming documents are initially profiled as non-public - staff will review for release upon request. Most information related to emergency planning will not need to be designated as sensitive. Special attention is needed to determine if information relates to the response by a licensee or government agency to a terrorist attack. Note that some State and local governments consider parts of their emergency plans to be sensitive.	
Security	Information related to security programs at nuclear reactors is generally designated as SGI and is protected in a manner similar to classified confidential information. Security-related information within the inspection program and reactor oversight process is withheld from public disclosure under 10 CFR 2.390.	
Risk-Informed Decision-making	Uncontrolled - exceptions include information related to security activities (e.g., vulnerability assessments) and information related to uncorrected configurations or conditions that could be useful to an adversary. Special attention should be applied to this area and information should be withheld if it describes a vulnerability or plant-specific weakness that is more helpful to an adversary than are the insights provided in open source literature.  Detailed computer models have been and will continue to be withheld from public disclosure.	
Inspection & Performance Assessment	Uncontrolled - exceptions include information on security-related inspections or performance assessments and information related to uncorrected vulnerabilities that could be useful to an adversary.	

## 8.4. L'office d'évaluation Parlementaire (Government Accountability Office – GAO)

Le GAO (Government Accountability Office) est une agence qui travaille pour le Congrès américain et pour la population américaine. Sur demande du Congrès, cette agence est chargée d'évaluer les programmes et les dépenses du Gouvernement Fédéral. Il s'agit d'une agence d'évaluation qui fonctionne indépendamment des partis politiques et qui a un rôle d'auditeur externe afin de fournir des avis et recommandations au Congrès et aux agences décisionnelles sur la façon dont les actions gouvernementales pourraient être améliorées.

Dans ce contexte, le GAO est amené à produire régulièrement des rapports sur l'organisation de la sécurité nucléaire et sur les informations disponibles pour le public. Parmi les questions sensibles qui ont récemment été abordées par le GAO, on peut souligner la question de la sécurité associée aux matières nucléaires et plus particulièrement au plutonium. Dans un rapport publié en juillet 2005, le GAO analyse, sur la base des informations publiques, la façon dont le *Department of Energy* (DOE) met en place les mesures de protection et d'entreposage des matières contenant du plutonium<sup>41</sup>. Cette agence discute les dépenses engagées pour ce programme et mentionne les faiblesses du dispositif.

### 8.5. Conclusions

Comme pour les autres pays analysés dans cette étude, les Etats-Unis ont adopté depuis de nombreuses années une loi sur l'accès à l'information et mis en place des procédures permettant de faciliter la diffusion des informations auprès du public. Cependant, les événements du 11 septembre 2001 ont renforcé la vigilance des autorités dans ce domaine tout en conservant une volonté d'ouverture de l'administration. Dans ce contexte, l'élaboration du guide mise en place par la NRC illustre cette volonté de trouver une démarche permettant de traiter les conflits d'exigence entre le libre accès à l'information et la protection des informations sensibles. De même, on notera l'importance des procédures d'évaluation sur les questions de sécurité et sûreté nucléaires effectuées par l'instance d'évaluation indépendante mise en place auprès du Congrès américain.

\_

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, Securing U.S. Nuclear Materials: DOE needs to take action to safely consolidate Plutonium, Juillet 2005

## C. ANALYSE TRANSVERSALE

### 1. GRILLE D'ANALYSE

Sur la base des analyses des dispositifs réglementaires et organisationnels ainsi que des pratiques rencontrées dans les différents pays étudiés, l'objectif de cette section est de proposer une analyse transversale des processus d'accès à l'information et d'expertise dans le domaine de la sécurité nucléaire. Dans cette perspective, deux parties sont dissociées :

- L'accès à l'information, pour laquelle il importe de s'interroger :
  - Sur la façon dont le périmètre est défini entre ce qui est du domaine public et ce qui est secret (cadre réglementaire y compris liste d'exceptions, guides pratiques pour la classification, ...);
  - Sur les modalités de mise à disposition de l'information publique (procédures de publication, organisation de l'administration pour diffuser l'information, modalités de recours, ...);
  - Sur les dispositifs mis en place pour évaluer l'information secrète et la façon dont cette évaluation est restituée au public (comités d'évaluation consultatifs, organismes officiels d'évaluation parlementaires, ...);
- L'expertise pluraliste, pour laquelle l'analyse porte sur :
  - La situation concernant la capacité d'expertise pluraliste disponible dans les différents pays et les pratiques mises en œuvre pour faciliter son développement et son implication dans les processus d'expertise, plus particulièrement sur la sécurité nucléaire;
  - Les procédures de médiation inscrites dans les processus décisionnels et requérant l'implication d'une expertise pluraliste.

La grille ci-après résume les différents axes de l'analyse transversale.

### Accès à l'information

- Périmètres de l'information publique et secrète
- Disponibilité de l'information publique
- Restitution au public de l'évaluation sur l'information secrète (comment et par qui ?)

### **Expertise Pluraliste**

- Capacité d'expertise pluraliste
- Procédures de médiation dans le processus de décision

Il convient de souligner que les éléments d'analyse présentés ci-après n'ont pas comme objectif de proposer une analyse exhaustive des dispositifs mis en œuvre dans les différents pays étudiés, mais visent davantage à identifier les principales similitudes entre les pays ainsi que les dispositifs spécifiques à chacun d'eux dans le domaine de l'accès à l'information et de l'expertise sur la sécurité nucléaire.

## 2. ACCÈS À L'INFORMATION

## 2.1. Périmètres de l'information publique et secrète

Dans chacun des pays étudiés, des lois générales définissant les conditions d'accès aux informations détenues par l'administration ont été adoptées (voir Tableau 1). De manière générale :

- L'accès est la règle, le secret est l'exception : cela s'inscrit dans une logique internationale (principalement la Convention d'Aarhus) ;
- La loi définit une liste d'exceptions. Les motifs d'exception sont sensiblement les mêmes partout : logique internationale (exemple de la convention AIEA sur la protection physique des matières nucléaires). La liste d'exceptions est plus ou moins détaillée selon les pays : liste détaillée en Suisse (voir Tableau 2), voire très détaillée au Royaume-Uni ;
- Des groupes de travail réunissant les autorités, des industriels et des juristes peuvent être mis en place pour élaborer les critères d'exception spécifiques au domaine nucléaire.

Tableau 1. Lois sur les conditions d'accès à l'information détenue par l'administration

Suisse	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration - LTrans (entrée en vigueur prévue en avril 2006) <a href="http://www.admin.ch/ch/f/ff/2004/6807.pdf">http://www.admin.ch/ch/f/ff/2004/6807.pdf</a>
Finlande	Act on the Openness of Government activities, 621/1999 <a href="http://www.om.fi/23963.htm">http://www.om.fi/23963.htm</a>
Royaume-Uni	Freedom of Information Act (2000) <a href="http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm">http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm</a>
Allemagne	Loi du 22 décembre 2004 sur l'information sur l'environnement (Umweltinformationsgesetz – UIG)  Loi du 5 septembre 2005 sur la liberté d'accès à l'information (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) (entrée en vigueur prévu début 2006)
Suède	Freedom of the Press Act (1766) Secrecy Act (1981)
Etats-Unis	10 CFR 9 (subpart A, subpart B) – dernière révision : novembre 2005 <a href="http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/cfr/part009/">http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/cfr/part009/</a>

De façon complémentaire aux lois, des guides pour le classement des documents peuvent être élaborés en concertation avec les diverses parties prenantes (opérateurs, experts indépendants...). C'est le cas par exemple du guide de l'Office de la sécurité nucléaire civile (*Office for Civil Nuclear Security – OCNS*) « *Finding a Balance* » au Royaume-Uni et du guide de la NRC aux Etats-Unis. Ces guides traduisent la façon d'appliquer les termes de la loi au domaine nucléaire tout en autorisant une flexibilité d'application et une possibilité d'évolution par rapport à une liste d'exceptions figée.

## Tableau 2. Liste des exceptions définies dans la Loi sur la Transparence Suisse

1 Le droit d'accès est limité, différé ou refusé, lorsque l'accès à un document officiel:

- a) Est susceptible de porter notablement atteinte au processus de la libre formation de l'opinion et de la volonté d'une autorité qui est soumise à la présente loi, d'un autre organe législatif ou administratif ou d'une instance judiciaire ;
- b) Entrave l'exécution de mesures concrètes prises par une autorité conformément à ses objectifs ;
- c) Risque de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ;
- d) Risque de compromettre les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure et ses relations internationales ;
- e) Risque de compromettre les relations entre la Confédération et les cantons ou les relations entre cantons ;
- f) Risque de compromettre les intérêts de la politique économique ou monétaire de la Suisse ;
- g) Peut révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication ;
- h) Peut avoir pour effet de divulguer des informations fournies librement par un tiers à une autorité qui en a garanti le secret.

2 Le droit d'accès est limité, différé ou refusé si l'accès à un document officiel peut porter atteinte à la sphère privée de tiers, à moins qu'un intérêt public à la transparence ne soit exceptionnellement jugé prépondérant.

A titre d'exemple, les documents du processus d'autorisation d'une installation nucléaire sont généralement soumis à ces lois sur l'accès à l'information. Certains documents peuvent être publics (voir Tableau 3). Cependant, les chapitres sur les chutes intentionnelles d'avions sont généralement classés secret défense. Dans certains pays, notamment en Finlande et en Suisse, les autorités publient des analyses qualitatives expliquant la démarche suivie pour les sections qui ne sont pas accessibles au public (voir Tableau 4).

Tableau 3. Les documents du processus d'autorisation

	Document accessible	
Suisse	Rapport de sûreté : description qualitative, le détail des calculs est dans une annexe non accessible	
	Document non accessible	
	Rapport de Sécurité	
Finlande	Documents de l'opérateur	
	Environmental Impact Assessment: accessible	
	Preliminary Safety Analysis Report (PSAR): accessibilité au cas par cas selon les demandes; la section relative à la chute d'avion n'est pas accessible	
	<u>Document de STUK</u>	
	Preliminary Safety Assessment Report: accessible	
	Revue du PSAR : accessible	
Royaume-Uni	Aucune obligation de rendre public le Rapport de Sûreté. En cas de requête pour avoir accès à ce rapport, le guide OCNS « Finding a Balance » est utilisé pour expliquer pourquoi certaines informations (notamment les questions de sécurité) doivent être gardées secrètes.	

Tableau 4. Analyses qualitatives disponibles sur le cas particulier des chutes d'avions sur les installations nucléaires

Suisse	Etude des autorités sur la sûreté des centrales associée à la chute d'avion : publication d'un document présentant des descriptions détaillées mais qualitatives Le document contenant les détails quantitatifs n'est pas accessible	
Finlande	Analyse du rapport préliminaire de sûreté du réacteur EPR : description du niveau de résistance requis ; description qualitative des moyens mis en œuvre pour la protection de la centrale contre les chutes intentionnelles d'avions	
Royaume-Uni	Rapport de l'Office Parlementaire des Sciences et Technologies ( <i>Parliamentary Office of Science and Technology – POST</i> ) donnant un panorama des informations publiquement disponibles sur les risques et les conséquences d'un acte terroriste que ce soit contre une installation nucléaire au Royaume-Uni, ou contre une installation étrangère avec des impacts directs au Royaume-Uni	
Allemagne	Etude par la Commission ILK sur les risques associés à une chute d'avion : documents et conclusions considérés confidentiels par les autorités et non accessibles par le public	
	Note de BMU donnant quelques indications sur les moyens de brouillage initialement envisagées autour des centrales nucléaires allemandes pour limiter le risque d'attaque aérienne	

## 2.2. Disponibilité de l'information publique

## 2.2.1. Approche retenue pour la mise à disposition de l'information

Dans l'ensemble des pays étudiés, la loi sur l'accès à l'information cherche à faciliter la mise à disposition de l'information publique. Ainsi, généralement, le demandeur n'a pas à justifier une demande d'accès à une information. Par ailleurs, l'administration a l'obligation d'aider le demandeur à identifier l'information qu'il souhaite obtenir. Enfin, l'administration doit répondre à la requête dans un délai raisonnable : généralement, la loi définit une période de 20 jours ouvrés maximum pour répondre à la demande.

Certains pays ont également mis en place des procédures permettant de faire connaître les informations accessibles au public :

- En Suisse, publication d'une liste des affaires en cours et formation du personnel pour organiser l'archivage (voir Tableau 5);
- Au Royaume-Uni, la loi impose aux entités publiques de publier des « Programmes de Publication » (« *Publication Scheme* ») afin de faciliter la diffusion au public d'informations concernant ces entités, leur activité et la façon dont elles travaillent et ainsi éviter les requêtes formelles de demande d'accès à une information ;
- Au Royaume-Uni toujours, le Ministère du Commerce et de l'Industrie publie sur son site Internet les principaux documents rendus accessibles suite à une requête.

A l'inverse, certains pays comme la Finlande, notamment pour des raisons « d'optimisation » de la charge de travail, ne favorisent pas la connaissance par le public de l'existence de certaines informations en principe accessibles. Ainsi, certains documents publics sont considérés comme publiés dès l'instant où ils ont été remis à un seul demandeur sans pour autant les rendre accessibles à l'ensemble du public.

Par ailleurs, certaines autorités adoptent une démarche proactive afin que la protection légitime de certaines informations ne conduise pas à rendre confidentielles des informations qui n'ont pas lieu de

l'être. Par exemple, en Suisse, les documents sont organisés de manière à ce que les informations secrètes soient placées en annexe.

Tableau 5. Accès réel à l'information

Suisse	Mise en œuvre de bonnes pratiques pour limiter les documents classés :  - Informations classées en annexe ;  - Evolution des méthodes de rédaction  Accès aux documents via le site Internet des autorités  Publication d'une liste des dossiers existants	
Finlande	Optimisation de la charge de travail Pour les cas évidents : décision <i>a priori</i> de l'accès ou non ; accès facile par le public notamment via le site Internet de STUK Pour les autres cas : l'accès est déterminé au cas par cas dès qu'une demande d'accès est faite	
Etats-Unis	Information non classifiée accessible au public notamment via le site Internet de la NRC	

## 2.2.2. Les recours

Dans tous les pays étudiés, la loi sur l'accès à l'information impose à l'administration de justifier un refus suite à une demande d'accès à une information. Par ailleurs, des recours sont possibles permettant de remettre en cause la décision de l'administration. En Suisse et au Royaume-Uni, il existe des processus de recours en plusieurs étapes, plus ou moins formelles. Une médiation est également possible dans ces deux pays (voir Tableau 6).

Tableau 6. Procédures de recours

Suisse	1. Processus de médiation entre l'autorité et le requérant (Préposé Fédéral)
	2. Recommandation du Préposé Fédéral
	3. Recours devant la Commission Fédérale de la protection des données et de la transparence
	4. Recours devant le Tribunal Fédéral
Finlande	Appel auprès d'un tribunal possible par le requérant
	Accès à des documents classés possibles sous réserve de justification de la demande
Royaume-Uni	1. Possibilité de recours informel auprès d'un autre membre de l'administration
	2. Recours formel devant la Commission d'Information : médiation préalable possible
	3. Recours formel devant le Tribunal relatif à l'accès à l'Information
	4. Recours possible devant une haute cour de justice
Etats-Unis	Le Tribunal décide de l'accès ou non et des conditions (clause de confidentialité, retour des documents)
	Le requérant doit justifier sa volonté d'accéder à une information classée

## 2.3. Formes institutionnelles d'évaluation : quelle restitution et par qui ?

Tout d'abord, il existe dans la plupart des pays un comité consultatif sur la sûreté nucléaire permettant l'analyse des dossiers classés et notamment les dossiers d'autorisation pour les installations nucléaires (voir Tableau 7). Ces comités fournissent une évaluation de l'expertise technique sur ces dossiers. Pour avoir accès à tous les documents nécessaires à leur évaluation, les membres des comités sont généralement soumis à une obligation de confidentialité. Les membres de ces comités représentent un large panel de disciplines (un psychologue fait même parti du comité suisse) et ne sont pas seulement des experts de l'administration, mais peuvent être des universitaires, des membres de l'industrie ou même parfois des experts étrangers. Le pluralisme reste cependant nuancé du fait que très peu d'experts indépendants sont nommés dans ces comités. Enfin, ces comités abordent généralement le thème de la sûreté nucléaire, mais sont très peu concernés par les questions de sécurité nucléaire. Les avis et les conclusions de ces comités sont généralement publics (sauf en Suisse) tant qu'ils ne touchent pas à des questions sensibles. En Finlande, les avis sont publics et présentent une évaluation qualitative des différentes questions traitées. Cependant, il semble que les avis du comité finlandais soient limités du fait de leur publication après revue de ces avis par l'autorité STUK.

Une autre forme d'évaluation peut être faite par des organismes officiels indépendants des autorités de sûreté et de sécurité. Ces organismes fournissent une évaluation « socio-politico-technique » de la situation, notamment au Parlement de leur pays. Les travaux de ces organismes sont généralement accessibles au public. Deux exemples de travaux liés aux questions de sécurité nucléaire par de tels comités peuvent être cités :

- Evaluation des actions de *Department of Energy* (DOE) concernant les mesures de protection et d'entreposage des matières contenant du plutonium par le *Government Accountability Office* (GAO) aux Etats-Unis ;
- Résistance des installations aux attaques terroristes par le *Parliamentary Office for Science and Technology* (POST) au Royaume-Uni : ce travail a été réalisé en utilisant uniquement des documents accessibles au public.

Tableau 7. Description des différents comités consultatifs

Pays	Suisse	Finlande	Allemagne	Etats-Unis
Nom	KSA	YTN	RSK	ACRS
Nombre de membres	13 au maximum	10	12	11
Provenance des membres	Universitaires, industriels spécialisés en physique, chimie, mécanique Un psychologue Experts étrangers	6 universitaires et provenant de centres de recherche finlandais 2 experts indépendants 2 experts de STUK	Centres de recherches, universitaires, opérateurs, experts étrangers	Chercheurs universitaires, industriels (nucléaire, évaluation du risque, chimie, métallurgie)
Nomination	Département Fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication	Gouvernement BMU		Commissaires de la NRC
Institution conseillée	Conseil Fédéral et Département de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication	STUK	BMU	NRC
Domaines de compétence	Sûreté des installations nucléaires et des déchets radioactifs	Recommandations et conclusions sur les aspects de sûreté Recommandations et conclusions sur les demandes d'autorisations d'installations nucléaires	Sûreté nucléaire Avis sur les demandes d'autorisation d'installations nucléaires Aspects techniques de la protection contre les agressions extérieures	Dangers des réacteurs projetés ou en service Normes de sûreté Examen des demandes de permis de construire et d'autorisation d'exploitation de réacteurs
Conditions d'accès à l'information	Clause de confidentialité	Clause de confidentialité	Clause de confidentialité	ND <sup>42</sup>
Accès à la restitution par le public	Documents et protocoles non publics Prises de position publiques	Compte rendu de réunion théoriquement publics Conclusions publiques et publiées	Conclusions et recommandations accessibles au public sur le site Internet de RSK Réunions non ouvertes au public	Accès aux réunions, conseils et conclusions s'ils ne contiennent pas d'information sensible

<sup>42</sup> Non disponible

## 3. EXPERTISE PLURALISTE

Le développement de l'expertise pluraliste apparaît clairement comme un moyen mis en œuvre dans différents pays par les pouvoirs publics ou même les industriels face aux problèmes de confiance du public rencontrés dans le domaine de l'évaluation des risques associés aux installations nucléaires.

## 3.1. Capacité d'expertise pluraliste

## 3.1.1. La disponibilité d'une expertise pluraliste

Sans prétendre disposer d'une vision exhaustive de la situation des différents pays au regard de l'expertise pluraliste, une des premières caractéristiques qu'il convient de souligner et qui différencie les pays analysés concerne la disponibilité d'une pluralité d'expertise dans le domaine de l'évaluation des risques associés aux installations nucléaires.

On notera par exemple qu'en Finlande, compte tenu de la taille restreinte du domaine d'activité relatif au nucléaire, l'expertise est essentiellement disponible dans les organismes publics liés au nucléaire ou au sein de l'industrie nucléaire. Les experts indépendants ou encore des associations locales n'ont pas une activité suffisante dans le domaine nucléaire pour se forger une expertise très pointue sur des questions telles que la sécurité nucléaire. Dans ce contexte, les occasions d'intervenir sur des questions nucléaires étant limitées, une expertise pluraliste ne peut pas se réaliser sur la base de l'expertise disponible dans le seul pays mais nécessite le recours à des experts étrangers, avec entre autres des contraintes d'accès aux informations dans une langue étrangère comme le finlandais.

Inversement, on peut souligner la forte structuration de l'expertise dans le cas de l'Allemagne avec l'existence d'organismes d'évaluation indépendants tels que ÖKO Institute ou encore l'existence de nombreux experts impliqués dans diverses associations. Cette situation se retrouve également au Royaume-Uni ou aux Etats-Unis, pays dans lesquels diverses formes d'expertises existent dans le domaine nucléaire avec notamment une expertise disponible auprès d'associations et d'experts indépendants mais également auprès d'universitaires.

## 3.1.2. Modalités d'implication

Deux éléments sont à mentionner quant aux modalités mises en œuvre pour faciliter le développement et l'implication d'expertises pluralistes :

- Le financement de la participation des experts indépendants dans les processus d'évaluation et leur capacité à développer leur propre expertise :
  - C'est le cas en Suède par exemple où les experts associatifs ont la possibilité d'obtenir un financement pluriannuel pour leur participation dans la procédure d'évaluation de l'impact environnemental (Environmental Impact Assessment). Dans ce cas, il semble que cette démarche ait permis aux experts associatifs de se regrouper et de structurer ainsi leurs contributions;
  - C'est également le cas dans le processus mis en place par BNFL pour obtenir des recommandations pour sa stratégie environnementale où les intervenants obtiennent une compensation pour leur participation ainsi que pour l'analyse des documents mis en discussion lors des réunions :
- Le recours à des modalités de médiation/facilitation permettant de créer les conditions d'une concertation entre les différents acteurs impliqués dans les processus d'expertise pluraliste :

- Le recours à des médiateurs spécialisés est souvent utilisé au Royaume-Uni et permet généralement de définir clairement les règles de fonctionnement des expertises pluralistes, apportant ainsi un cadre « sécurisé » pour l'intervention de chacun des participants (experts institutionnels, opérateurs, experts associatifs, experts indépendants...). C'est le cas dans le *BNFL National Stakeholder Dialogue* ou encore dans le processus CoRWM sur la gestion des déchets ;
- A l'inverse, ce manque de médiation semble avoir limité la capacité des acteurs finlandais à entrer dans un dialogue ouvert et public sur les questions d'évaluation des risques associés aux installations nucléaires.

## 3.2. Les procédures de médiation dans le processus de décision

Au-delà de la capacité à développer et à mobiliser une expertise pluraliste, il importe de s'interroger sur la place de cette expertise dans les étapes du processus décisionnel lui-même. Selon les pays, les procédures de consultation du public et les demandes d'expertise n'interviennent pas au même moment dans le processus de décision et n'ont donc pas la même influence quant à la définition du projet.

Dans ce contexte, on peut noter l'importance de rendre visible les différentes étapes du processus décisionnel pour que la mobilisation de l'expertise pluraliste se fasse en toutes connaissances de cause quant à l'influence qu'elle peut escompter dans l'évolution du projet :

- Ainsi, on peut souligner l'exemple du processus de décision finlandais, dont les étapes sont
  clairement identifiées avec dans un premier temps un rôle significatif de l'évaluation de l'impact
  environnemental (Environmental Impact Assessment) en ce qui concerne la mobilisation de
  l'expertise, bien que, comme nous l'avons souligné ci-dessus, celle-ci demeure limitée dans ce
  pays;
- On note également le rôle significatif joué par l'étape d'évaluation de l'impact environnemental en Suède avec, contrairement à la Finlande, une mobilisation forte de l'expertise pluraliste, sans pour autant préjuger de l'influence de cette évaluation dans l'évolution du projet, le processus étant toujours en cours de développement;
- Dans ces deux pays, on soulignera enfin le rôle clé accordé aux collectivités locales dans ce processus de décision avec l'octroi d'un droit de veto quant à la poursuite du processus suite, notamment, à l'évaluation de l'impact environnemental.

Parmi les processus identifiés au cours de cette étude, il convient de souligner l'originalité du processus CoRWM mis en place au Royaume-Uni pour la définition des options de gestion des déchets radioactifs. Dans ce processus, une place significative est accordée aux groupes de travail comprenant des experts et des parties prenantes de divers horizons avec pour objectif d'évaluer les stratégies possibles pour la gestion des déchets en prenant en considération la diversité des expertises et préoccupations. Ainsi, au-delà des experts techniques et scientifiques, les municipalités concernées par les installations nucléaires ont une place primordiale dans ce processus. Enfin, on notera que dans ce cas, y compris la définition des étapes du processus de décision a fait l'objet d'une concertation impliquant une pluralité d'experts en amont de sa mise en œuvre.

#### 4. PISTES DE REFLEXION

Comme nous l'avons souligné dans cette analyse, les principes qui prévalent dans les différents pays concernant l'accès à l'information sont relativement homogènes et ce d'autant plus qu'ils s'appuient de façon croissante sur un cadre international qui tend à les uniformiser. C'est d'ailleurs dans ce contexte que, dans la plupart des cas, les lois concernant l'accès à l'information ont connu des évolutions récentes, notamment sous l'influence de la Convention d'Aarhus.

Cependant, au-delà de cette similarité des principes, il existe une forte diversité quant à leur mise en œuvre et **les règles et les pratiques sont donc déterminantes**. Loin de dégager un « modèle » unique, cette situation diversifiée met en évidence une richesse de dispositions qui permet d'identifier quelques pistes de réflexion. Sans préjuger de la nécessité de leur mise en œuvre dans le cadre français, elles ont pour objectif de mettre en avant les dispositions ou pratiques qui sont apparues intéressantes au cours de l'étude dans la perspective de renforcer les procédures d'évaluation des risques et la confiance du public dans le niveau de protection qui lui est apporté dans le domaine nucléaire, tout en préservant les intérêts des entreprises et de la Nation protégés par les différents secrets.

Ces pistes sont présentées ci-après en reprenant les principaux thèmes discutés dans l'analyse transversale.

## La définition du périmètre

En vue de mieux clarifier la délimitation entre les informations qui relèvent du domaine public et celles qui sont couvertes par le secret défense ou le secret industriel et commercial, des listes d'exceptions détaillées peuvent être introduites directement dans les lois d'accès à l'information.

De plus, la publication de guides indicatifs exposant les modalités de classement des différents documents en fonction du type d'informations contenues semble améliorer la transparence et faciliter les échanges entre les différentes parties prenantes tout en respectant les exigences du secret défense et du secret industriel et commercial. De plus, l'élaboration de ces guides donne l'occasion d'engager une démarche de consultation des différentes parties prenantes afin de favoriser une compréhension mutuelle et transparente des procédures de classement des documents.

## Les modalités de mise à disposition des informations

L'accès du public à l'information suppose la mise en œuvre, au-delà des efforts de diffusion systématique d'informations par leurs détenteurs, la mise en place de procédures et de capacités de traitement de demandes spécifiques émanant de différents représentants du public.

L'accès aux informations apparaît facilité par la publication de dossiers thématiques de la part de l'administration et de listes concernant les affaires traitées. En complément, l'adoption d'une démarche pro-active de l'administration en vue d'aider les demandeurs à identifier les documents accessibles semble renforcer la confiance du public. L'analyse du retour d'expérience au sein de l'administration des pratiques de diffusion des informations et des modalités de classement est également de nature à développer une culture partagée par les différents membres de l'administration concernée face à cette demande d'accès à l'information et de protection des données sensibles.

En complément, des réflexions peuvent être mises en place sur la manière de rédiger les documents administratifs et les contrats afin que la protection légitime de certaines informations, liées notamment au secret défense et au secret industriel et commercial, n'altère pas la possibilité de publication des informations non protégées contenues dans les mêmes documents.

## Les modalités de justification et de recours

L'existence de procédures de recours sur la publication de documents administratifs peut être un élément important pour la confiance du public dans son niveau d'accès à l'information.

Un aspect important de telles procédures concerne le transfert de la charge de la justification depuis la justification par le demandeur du besoin d'obtenir l'information vers la justification par le détenteur du besoin de retenir cette information.

Dans ce domaine, il semble utile de disposer de procédures de recours comprenant plusieurs niveaux d'intervention, favorisant dans un premier temps les processus de médiation entre les parties prenantes pour déboucher en dernier recours sur une décision indépendante sur la communication ou non de l'information demandée.

## La composition et le fonctionnement des instances d'évaluation

Les comités consultatifs jouent un rôle essentiel afin de permettre une évaluation externe des travaux menés par les experts des autorités dans le domaine de la sécurité et la sûreté nucléaires. Dans la mesure où ils apportent un regard extérieur, il est important de mener une réflexion sur la composition pluraliste de ces instances et de favoriser la publication de leurs avis et leurs travaux.

Dans le cas où les informations traitées relèvent du domaine du secret défense ou industriel et commercial, il semble possible et utile de favoriser la publication de documents décrivant les démarches retenues pour l'évaluation et de fournir des informations qualitatives permettant de mieux apprécier les questionnements qui ont prévalu dans l'évaluation effectuée par les autorités ou les institutions d'expertise.

#### La capacité d'expertise pluraliste

Dès lors que l'expertise pluraliste est reconnue comme étant un des éléments susceptible d'éclairer la décision en améliorant la qualité de l'expertise et la compréhension des évaluations réalisées, et en apportant sur elles un regard pluriel, l'amélioration de la capacité d'expertise pluraliste doit être recherchée. Un premier point dans ce domaine consiste à réfléchir aux modalités de financement et de construction de cette expertise pluraliste.

De plus, il semble utile d'étudier les possibilités de recours à des moyens de médiation pour développer des cadres de concertation favorables à une implication « sécurisée » des différents acteurs concernés par l'évaluation des risques associés aux installations nucléaires.

## Les procédures de médiation dans le processus de décision

En ce qui concerne le processus décisionnel, le point clé semble de bien identifier et rendre visible les différentes étapes de ce processus dans lesquelles l'implication des parties prenantes apparaît nécessaire : consultation du public, recours à l'expertise pluraliste...

L'effort peut également porter sur l'articulation des phases d'évaluation et de délibération aux différents niveaux de décision. On notera tout particulièrement la place et le rôle de l'évaluation de l'impact environnemental d'une part, et de l'évaluation de sûreté d'autre part, dans cette perspective.

## PRINCIPAUX DOCUMENTS CONSULTES

AIEA, Convention sur la Protection Physique des Matières Nucléaires, 3 mars 1980

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Convention d'Aarhus, 25 juin 1998

COMMISSION EUROPEENNE, Directive 2003/4/CE du Parlement Européen et du Conseil concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, 28 janvier 2003

AGENCE POUR L'ENERGIE NUCLEAIRE DE L'OCDE, Législation nucléaire : étude analytique ; Réglementation générale et cadre institutionnel des activités nucléaires, 2004

#### **SUISSE**

ASSEMBLEE FEDERALE DE LA CONFEDERATION SUISSE, Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans), 17 décembre 2004 <a href="http://www.admin.ch/ch/f/ff/2004/6807.pdf">http://www.admin.ch/ch/f/ff/2004/6807.pdf</a>

CONSEIL FEDERAL SUISSE, Message relatif à la loi fédérale sur la transparence de l'administration, 12 février 2003 http://www.admin.ch/ch/f/ff/2003/1807.pdf

ASSEMBLEE FEDERALE DE LA CONFEDERATION SUISSE, Loi sur l'énergie nucléaire (LENu), 21 mars 2003

DIVISION PRINCIPALE DE LA SECURITE DES INSTALLATIONS NUCLEAIRES, Position of the Swiss Federal Nuclear Safety Inspectorate regarding the safety of the Swiss nuclear power plants in the event of an intentional aircraft crash, mars 2003 <a href="http://www.hsk.psi.ch/english/files/pdf/gus-03-04-03-e.pdf">http://www.hsk.psi.ch/english/files/pdf/gus-03-04-03-e.pdf</a>

DENIS BARRELET, Les documents protégés par le droit d'auteur et le principe de la transparence de l'activité administrative, sous l'angle du droit de reprographie, avis de droit donné à l'Office fédéral de la justice, Berne, 15 avril 2002

#### **FINLANDE**

MINISTERE DE LA JUSTICE, Act on the Openness of Government Activities (621/1999), 1999

MINISTERE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE, **Nuclear Energy Act**, version 2004 <a href="http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1987/en19870990.pdf">http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1987/en19870990.pdf</a>

AUTORITE DE SURETE NUCLEAIRE ET DE RADIOPROTECTION (STUK), La publicité des documents et des informations, Instruction STUK 4.10, 2000

AUTORITE DE SURETE NUCLEAIRE ET DE RADIOPROTECTION (STUK), **Safety assessment of the Olkiluoto 3 nuclear power plant unit for the issuance of construction license**, Janvier 2005 <a href="http://www.stuk.fi/ydinturvallisuus/ydinvoimalaitokset/viides/fi\_FI/rakentamislupa/\_files/73199248312178210/default/olkiluoto3">http://www.stuk.fi/ydinturvallisuus/ydinvoimalaitokset/viides/fi\_FI/rakentamislupa/\_files/73199248312178210/default/olkiluoto3</a> rakentamisluvan turvallisuusarvio.pdf

AUTORITE DE SURETE NUCLEAIRE ET DE RADIOPROTECTION (STUK), Statement of position by the Finnish radiation and nuclear safety authority regarding the construction of the third unit at Olkiluoto nuclear power plant, Janvier 2005

http://www.stuk.fi/ydinturvallisuus/ydinvoimalaitokset/viides/fi\_FI/rakentamislupa/\_files/72706596723952321/default/OL3%20Statement%20of%20position%20210105.pdf

MINISTERE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE - FINLANDE, Government Decision-in-Principle of 17 January 2002 on the application of Teollisuuden Voima Oy concerning the construction of a new nuclear power plant unit and the extension or construction of nuclear facilities needed for the operation of the unit at the same plant site, 17 janvier 2002

#### **ROYAUME-UNI**

UK PARLIAMENT, **Freedom of Information Act**, 2000 <a href="http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm">http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm</a>

OFFICE FOR CIVIL NUCLEAR SECURITY (OCNS), Finding a Balance: guidance on the sensitivity of nuclear and related information an its disclosure, avril 2005 <a href="http://www.dti.gov.uk/energy/nuclear/safety/disclosure\_guidance.pdf">http://www.dti.gov.uk/energy/nuclear/safety/disclosure\_guidance.pdf</a>

THE ENVIRONMENT COUNCIL, **BNFL** national stakeholder dialogue – security working group: final report, décembre 2004

PARLIAMENTARY OFFICE OF SCIENCE AND TECHNOLOGY, Assessing the risk of terrorist attacks on nuclear facilities, Rapport 222, juillet 2004 <a href="http://www.parliament.uk/documents/upload/POSTpr222.pdf">http://www.parliament.uk/documents/upload/POSTpr222.pdf</a>

#### **ALLEMAGNE**

MINISTERE FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE LA SURETE NUCLEAIRE, **Umweltinformationsgesetz UIG**, BGBI. I. 2004, 3704, 22 décembre 2004

http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/uig 2005/gesamt.pdf

BUNDESTAG, Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), BGBI. I. S. 2722, 5 septembre 2005-11-08 http://www.bfd.bund.de/information/ifg.pdf

MINISTERE FEDERAL DE L'ENVIRONNEMENT, DE LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE LA SURETE NUCLEAIRE, **Verordnung über das Verfahren bei der Genehmigung von Anlagen nach § 7 des Atomgesetzes (AtVfV)**, BGBI. I. 1977, 280, 18 février 1977 <a href="http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/atvfv/gesamt.pdf">http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/atvfv/gesamt.pdf</a>

GESELLSCHAFT FÜR ANLAGEN UND REAKTORSICHERHEIT (GRS)mbH, Nuclear Licensing and Supervision in Germany, décembre 2002

BMU, Note, 20 août 2005

BMU, Bundesumweltministerium setzt strenge Auflagen für "Vernebelungskonzept" der Betreiber durch Risiko kann gesenkt, aber nicht ausgeschlossen werden, Communiqué de Presse n° 259/05, 16 septembre 2005

http://www.bmu.de/pressearchiv/15 legislaturperiode/pm/36030.php

### **SUEDE**

REPUBLIQUE DE SUEDE, **The Freedom of the Press Act**, Loi constitutionnelle, 1766 http://www.riksdagen.se/templates/R Page 6313.aspx

REPUBLIQUE DE SUEDE, Secrecy Act, 1er janvier 1981

MINISTERE DE LA JUSTICE - SUEDE, The right of access to official documents in Sweden

MINISTERE DE LA JUSTICE - SUEDE, Public access to information and secrecy with Swedish authorities, décembre 2004

### **ETATS-UNIS**

GOUVERNEMENT DES ETATS-UNIS, Federal Advisory Committe Act

NUCLEAR REGULATORY COMMISSION, NRC Regulations, Title 10 Code of Federal Regulations Part 9: Public Records

http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/cfr/part009/

NRC, Withholding sensitive unclassified information concerning nuclear power reactors from public disclosure, SECY-04-0191, 2004

http://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/commission/secys/2004/secy2004-0191/2004-0191scy.html

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, Securing U.S. Nuclear Materials: DOE needs to take action to safely consolidate Plutonium, Juillet 2005

http://searching.gao.gov/cs.html?charset=iso-8859-

1&url=http%3A//www.gao.gov/new.items/d06164t.pdf&qt=plutonium&col=&n=10&la=en

## **ANNEXES**

# A1. DOCUMENTS DE LA MISSION EN SUISSE : BILAN ET COMPTES-RENDUS DE REUNION

## Bilan de la mission en Suisse (13-14 décembre 2005)

#### • 2 réunions

- Réunion associatifs et experts indépendants du 13 décembre 2005 (voir compte-rendu ciaprès): 3 représentants associatifs (Fondation Suisse de l'Energie J. Büri, Greenpeace L. Scherrer, et un ancien membre du comité consultatif sur la sûreté nucléaire KSA T. Flüeler);
- Réunion HSK et OFEN du 14 décembre 2005 (voir compte-rendu ci-après) :3 représentants des administrations en charge des questions nucléaires (HSK Division de la Sûreté Nucléaire Y. Scheiwiller, G. Schwarz et OFEN Office Fédérale de l'Energie P. Koch).

#### Contexte et centre d'intérêt

- Loi du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence des activités dans l'administration, entrée en vigueur prévue entre le 1<sup>er</sup> avril et le 1<sup>er</sup> juillet 2006 ;
- Réflexion des autorités (HSK et OFEN) sur la pratique en matière d'accès à l'information applicable au domaine nucléaire dans le cadre de cette loi.

### • Principes essentiels de la loi

- L'accès à l'information devient la règle, le secret est l'exception ;
- Etablissement d'un catalogue d'exceptions (« intérêts publics ou privés prépondérants ») ;
- Simplification de la procédure d'accès aux documents et notamment plus besoin de justifier un intérêt à connaître pour demander l'accès.

## • Champ d'application et ses limitations

- Documents produits ou reçus par l'administration dans le cadre des tâches qui lui incombent ;
- Documents postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi (en principe pas de rétro-activité);
- Documents « établis » (version finale) et relatifs à la prise de décision ;
- Lorsque des conditions spécifiques d'accès à l'information sont définies dans des procédures réglementaires, ces procédures priment sur la loi sur la transparence (par exemple, pendant une procédure d'autorisation d'installation nucléaire, seules les personnes justifiant d'un intérêt peuvent avoir accès à cette information, la loi sur la transparence ne s'appliquant qu'une fois la procédure achevée).

## Exceptions

- Issues d'autres lois spéciales qui déclarent certaines informations secrètes ou, au contraire, déclarent des informations accessibles à des conditions dérogeant à la loi sur la transparence (notamment en interaction avec la Loi du 21 mars 2003 sur l'Energie Nucléaire);
- Restrictions à l'accès refusé, limité (certaines parties sont publiques) ou différé (reporté à la fin du processus de décision) pour le respect d'intérêts publics ou privés (situations d'exception);

- Principaux points du catalogue d'exceptions :
  - ~ Atteinte à la formation de la décision des autorités et de l'exécution de leur volonté ;
  - Atteinte à la « sûreté » intérieure et extérieure de la Suisse (ceci inclut les documents concernant la protection physique des installations nucléaires);
  - ~ Préservation des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication ;
  - ~ Atteinte à la sphère privée de tiers.

### • Mise en œuvre de la loi

- Obligation des autorités d'aider le demandeur, délais de réponse et de diffusion courts ;
- Quatre niveaux successifs de recours :
  - ~ Médiation auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ;
  - ~ Recommandation du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ;
  - ~ Recours devant la Commission fédérale de la protection des données et de la transparence ;
  - Recours devant le Tribunal Fédéral.
- Pas de révolution des pratiques mais une démarche pragmatique d'évolution progressive :
  - Amélioration des processus de travail afin de garantir l'accès et la diffusion des documents : par exemple, évolution des méthodes de rédaction des documents pour éviter que l'accès soit restreint par l'application d'exceptions lorsque le contenu en lui-même ne le justifie pas réellement (noms des personnes remplacés par des fonctions, informations secrètes dans des annexes qui ne seront pas diffusées, ...);
  - Recours à des avis juridiques sur l'application de la loi au droit d'auteur, et surtout au droit du secret de fabrication et du secret des affaires (secret industriel et commercial);
  - Etablissement d'un nouveau système d'archivage et de publication en ligne d'une liste des dossiers contenant potentiellement des documents accessibles;
  - ~ Formation des personnels;
  - Mise en place de groupes de travail pour préparer la mise en œuvre de la Loi et ensuite pour discuter du retour d'expérience;
  - Discussion avec les opérateurs sur la structure des documents (notamment pour rassembler les parties couvertes par le secret industriel ou commercial en annexe afin d'avoir une version accessible et une version non accessible du document).

## **COMPTE RENDU DE REUNION**

\_\_\_\_\_

Rédigé le : Achevé le 20 janvier 2006

<u>Rédacteur</u>: Y. MARIGNAC

OBJET: Point de vue de représentants des associations et experts

indépendants sur la mise en œuvre de la loi fédérale suisse sur

la transparence dans l'administration (LTrans)

<u>LIEU</u>: Fondation suisse de l'énergie (FSE), Zurich, Suisse

<u>DATE</u>: 13 décembre 2005

 $\underline{PARTICIPANTS}: \qquad \qquad FSE:J.\ B\"{U}RI$ 

 $Green peace: L. \ SCHERRER$ 

Ecole fédérale de Zurich : T. FLÜELER

WISE-Paris: Y. MARIGNAC

CEPN: F. DROUET, T. SCHNEIDER

<u>DIFFUSION</u>: PARTICIPANTS

#### 1. INTRODUCTION

Cette rencontre s'inscrit dans le cadre de l'expertise complémentaire du groupe de travail « Accès à l'information » commandée par la Commission nationale du débat public et réalisée conjointement par WISE-Paris et le CEPN. Cette expertise complémentaire porte sur l'analyse des situations observées dans certains pays étrangers, dont la Suisse, en matière d'accès à l'information sur la sécurité nucléaire. Dans ce cadre, une réunion a été organisée avec des représentants du milieu associatif suisse le 13 décembre 2005. Trois personnes issues de ce milieu ont participé à cette réunion : Jurg BÜRI, directeur de la Fondation suisse de l'énergie (FSE), Léo SCHERRER, « campaigner » nucléaire de Greenpeace Suisse, et Thomas FLÜELER, adjoint scientifique de l'Ecole fédérale de Zurich, ancien directeur de la FSE.

La Fondation suisse de l'énergie est une ONG fondée il y a 30 ans dans le cadre de la lutte contre l'implantation de centrales nucléaires en Suisse, qui se donne comme objectif de produire une politique énergétique durable pour la Suisse. Greenpeace est parmi les plus actives organisations antinucléaires en Suisse, où elle est régulièrement confrontée au problème d'accès à l'information. Thomas Flüeler est pour sa part ancien membre de la Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires (KSA), organe consultatif auprès du Conseil fédéral et du Département fédéral de l'environnement, des transports et de la communication (DETEC).

La discussion a porté principalement sur la mise en œuvre de la loi sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans), et plus largement sur les conditions d'accès à l'information et d'expertise pluraliste dans les débats sur le nucléaire (sûreté des réacteurs et gestion des déchets) en Suisse.

## 2. LA LOI SUR LE PRINCIPE DE LA TRANSPARENCE DANS L'ADMINISTRATION (LTRANS)

La loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration est une avancée de droit dont la portée réelle reste à établir.

Cette loi introduit certes une différence majeure en renversant le principe de l'accès qui devient la règle et la confidentialité l'exception. Mais l'éventail des exceptions reste très large — on peut presque parler d'une « loi d'exceptions ». Et comme la loi n'est pas encore entrée en vigueur, elle reste à tester en pratique. En fait, tout dépendra des mesures à mettre en œuvre au sein de l'administration pour assurer une ouverture réelle.

Même si le principe est radicalement changé, la différence n'est pas très grande entre la situation issue de cette loi, où par principe l'accès à tout document est ouvert mais il y a des exceptions, et la situation antérieure, où les documents sont en principe confidentiels mais il existe un droit à en demander l'accès.

Un changement fondamental introduit par la loi concerne la justification de l'accès aux documents : dans la situation passée, la demande d'accès à un document devait être dans tous les cas justifiée par un « intérêt concret », c'est-à-dire le fait d'être directement concerné, comme individu ou comme organisation, par le projet auquel se rapporte le document demandé. Même si cette condition reste en vigueur dans les procédures spécifiques, la nouvelle loi sur la transparence autorise tout individu ou organisation à demander l'accès à tout document sans devoir justifier d'un intérêt spécifique.

### Origine de la loi transparence

La loi sur la transparence a notamment été motivée par la transposition dans le droit suisse des principes de la Convention d'Aarhus. Mais elle constitue dans le même temps une extension au niveau fédéral de principes de droit similaires déjà mis en œuvre au niveau de certains cantons : par exemple le canton de Berne, qui n'est pas spécialement progressiste, a fait passer une loi dans ce sens.

Il y a derrière cette situation un paradoxe : la Suisse s'appuie sur une démocratie directe dont le pays est très fier, et pour certains ce fonctionnement apporte les garanties suffisantes. Ainsi certains estiment que l'accès à l'information dans le domaine de l'environnement est bien développé en Suisse, et il y a une opposition au Parlement à la ratification de la Convention d'Aarhus. Et dans le même temps, il y a dans l'administration une vision très étroite basée sur l'idée que la population ne doit pas faire obstacle à l'exécution de ses missions : en ce sens, l'administration ne sert pas les populations.

Dans ce contexte, la loi sur la transparence résulte bien d'une tendance européenne et internationale de progrès de l'accès à l'information, évolution à laquelle la Suisse doit se soumettre.

## Application au domaine nucléaire

Le champ d'application de la loi sur la transparence est celui de tous les sujets dont traite l'administration, et il englobe donc le domaine nucléaire. Toutefois, dans une certaine mesure, ce droit d'accès à l'information sur l'environnement ne s'applique pas dans le domaine nucléaire, car il existe une loi nucléaire spécifique dont les dispositions prévalent.

De plus, le problème reste celui des exceptions. Celles-ci peuvent s'appliquer de façon très large dans le domaine nucléaire. Ceci soulève la question de la procédure établissant ces exceptions, et des consultations dont ceci a pu être l'objet.

En tous cas la commission consultative KSA n'a pas été consultée. La KSA est une commission ouverte dans sa composition, avec 13 membres dont 1 ou 2 critiques sur le nucléaire. Mais elle n'est donc pas pluraliste au sens où toutes les opinions seraient représentées proportionnellement à leur force. Elle n'est dans un certain sens pas directement concernée, car elle n'a pas à diffuser ses documents : elle ne fait pas partie de l'administration, elle rend simplement des avis auprès du Conseil fédéral et elle ne peut diffuser ses documents que sur accord du Conseil. Mais par ailleurs tout ce que fait la KSA se fait avec le HSK, qui lui tombe sous le coup de la loi sur la transparence.

### Portée du changement

Pour les organisations critiques et opposées au nucléaire en Suisse, les changements introduits par cette loi ouvrent de nouvelles possibilités : il faut tester les limites de l'ouverture promise. Dans le même temps, ceci représente un gros investissement (pour identifier les documents à demander, lancer et poursuivre les procédures, etc.) qui n'est pas forcément une priorité dans la mesure où les ressources disponibles au sein de ces organisations pour une telle démarche sont limitées. Dans la mesure aussi où tous les éléments nécessaires sont déjà « sur la table » pour porter un jugement sur le nucléaire.

Mais sur le fond, l'inversion du principe d'exception entre l'accès et la confidentialité apporte bien un changement essentiel, une chance d'ouvrir vraiment l'accès à l'information. Il est en particulier possible de faire avancer la définition des exceptions en passant par les procédures de recours offertes, avec une commission de recours et une commission de conciliation.

## 3. SITUATION ACTUELLE EN TERME D'ACCES A L'INFORMATION DANS LE DOMAINE NUCLEAIRE

## Accessibilité du rapport de sûreté et d'autres documents

Actuellement seul le rapport de sûreté « général » (sans le détail des calculs) est accessible au public. Les limitations d'accès sont très peu liées au secret défense, qui est très peu invoqué en Suisse : le secret est essentiellement du secret de fabrication, etc. Ainsi par exemple, les contrats de retraitement ne sont pas publics – il y a dix ans, les autorités fédérales ne les avaient pas non plus. Mais la loi nucléaire change la situation : à partir de 2006 industrie et administration doivent rendre compte sur la comptabilité des matières.

La discussion de l'accès à l'information dans la loi nucléaire avait pour une large part été renvoyée à la loi sur la transparence.

Le rapport explicatif de la loi précise que l'article 7, qui limite l'accès à l'information lié pour le maintien de la sûreté nationale, concerne notamment les installations et les matières nucléaires.

Des changements ont été obtenus par des plaintes auprès des instances européennes sur des procédures d'autorisation à Beznau et Muhlenberg. Celles-ci ont conclu à ouvrir la possibilité de recourir à un tribunal pour contester une décision administrative, notamment au motif que l'on n'obtient pas l'information nécessaire. Avant la loi nucléaire de 2003, le nucléaire était quasiment le seul domaine où cette possibilité de recours n'existait pas.

## Accès à l'information dans les processus de décision

L'article 5 précise qu'un document n'est pas communicable avant la fin de son élaboration. Mais l'accès à l'information au moment voulu par rapport aux procédures de décision n'est pas un vrai sujet en Suisse, où les échéances et les délais sont bien cadrés.

Par exemple, dans le processus sur l'autorisation de l'extension de durée de vie pour Beznau, il y a eu plus d'accès à l'information et plus de concertation dans la révision des évaluations, mais pas de processus formel.

Un point essentiel, dans l'hypothèse où un nouveau réacteur, de type EPR par exemple, devrait être envisagé en Suisse, est le fait que la législation ouvre la possibilité que le peuple vote directement sur le projet – et il est donc quasiment impossible politiquement d'imaginer un tel projet sans un référendum. Dans ce cadre, en cas de projet de nouvelle installation, le problème de l'accès à l'information devient politiquement une question secondaire.

### Cas particulier de la chute d'avion

Il existe un rapport, établi par le directeur de HSK, qui est un spécialiste de cette question. Mais il s'agit seulement d'un résumé, sans les calculs : aucun accès n'existe aux détails sur la méthode.

Cet accès est non seulement refusé au public mais il n'a pas été donné non plus à la commission consultative sur la sûreté (KSA). L'administration a jugé que la commission consultative auprès du gouvernement ne pouvait pas avoir accès à toutes ces informations. Quand cette question s'est posée, il y a deux ans environ, la conclusion était qu'il fallait constituer un groupe de travail avec des personnes habilitées au sein de la commission consultative pour travailler sur cette question. Mais il n'y a jamais eu de suite car ensuite, quand l'ordonnance sur cette commission a été renouvelée, la sécurité nucléaire a été retirée de son champ de compétence.

Le document publié par HSK n'a pas fait beaucoup de remous dans l'opinion. C'est moins une question de degré de confiance accordée ou non par le public aux autorités que de manque relatif d'intérêt du public pour cette question : l'idée dominante est que la Suisse n'est pas prioritaire sur la liste des terroristes.

#### Fonctionnement de la KSA

Les avis de la commission consultative peuvent être publics, mais uniquement avec l'accord de l'administration.

Le degré d'autonomie de la KSA, par exemple dans les sujets dont elle peut se saisir hors des demandes directes du politique ou des exigences réglementaires, fait l'objet d'une démarche de progrès difficile. Ainsi la KSA a ouvert son spectre d'action au-delà des demandes d'autorisation des

producteurs. Mais le HSK s'oppose régulièrement au développement d'initiatives de la KSA dont il juge qu'elle tend à se positionner comme une autorité de sûreté parallèle.

La KSA est la seule commission ouverte dans le domaine nucléaire en Suisse.

## Cas de la gestion des déchets

Il existe un groupe de travail de la Confédération pour la gestion des déchets nucléaires, mais il est constitué de fonctionnaires et son rôle se limite à une harmonisation des positions des administrations<sup>43</sup>. Autour de ces activités s'organisent toutefois des « forums techniques » intéressants, avec des représentants des communautés (y compris frontalières) et des opposants.

Après l'échec du projet de site au Wellenberg, il y a un vrai effort pour améliorer la concertation. Mais il y a à l'appui une multiplication de rapports techniques (Nagra / Cedra) qui fait qu'il devient impossible y compris pour une organisation comme Greenpeace de suivre tout cela. Une phase de consultation publique de 4 mois vient par exemple de s'achever sur un dossier qui fait 3.000 à 4.000 pages (sur CD-Rom, somme des rapports HSK, Cedra, etc.). Or pour l'étude de faisabilité, la question de la confiance repose sur la possibilité d'une revue critique. On a ici la démocratie formelle mais pas les moyens. Même s'il faut noter que dans le domaine des déchets il existe en amont de ce type de consultation un processus de « reviewing » scientifique au sein de la communauté des chercheurs qui est bien meilleur que sur la sûreté des réacteurs.

Il y a en même temps une pression forte sur ce dossier, car politiquement (et légalement) il est nécessaire d'établir une « solution » pour les déchets – même si elle n'est pas réellement mise en œuvre – pour obtenir une autorisation générale nécessaire à un nouveau réacteur. C'est à la fois un principe fort fixé par le gouvernement (on ne discute pas un nouveau réacteur tant que l'on n'a pas défini une solution sur le papier) et un critère nécessaire pour pouvoir déposer un dossier d'autorisation pour un nouveau projet.

Globalement les questions de sécurité n'apparaissent pas et ne sont pas discutées dans la concertation sur les déchets nucléaires.

La place de l'expertise indépendante reste aujourd'hui limitée dans ce processus. D'une part, elle nécessite des moyens humains et financiers que les ONGs n'ont pas. D'autre part, il faut souvent pour trouver des experts indépendants (c'est-à-dire ne dépendant pas directement ou indirectement du financement de Nagra) aller à l'étranger (Allemagne, France). De plus, on n'est pas encore entré dans une procédure juridique formelle, où les industriels exposent et défendent un projet.

La situation actuelle sur ce dossier illustre le risque de tuer l'accès à l'information en fournissant trop d'information. Il est de ce point de vue nécessaire de définir une procédure formelle qui mette en place un processus de seconde opinion. Il y a une étude de l'Öko-Institut qui a été réalisée sur une commande d'une ONG opposée au stockage, avec peu de moyens : le rapport qui en résulte n'est pas de très bonne qualité, mais il a été fait sans avoir accès aux derniers rapports Cedra. Cet exemple illustre la différence avec un processus institutionnel de contre-expertise.

### Cas des informations économiques

L'accès aux informations économiques dépend des producteurs. Les centrales filiales de gros producteurs (Beznau, Mulheberg) ne livrent quasiment aucune information sur leurs coûts, les autres, producteurs indépendants (Gösgen, Leibstadt) un peu plus. Mais par exemple le fait que l'exploitant calcule son coût sur une base de durée de vie de 30 ans, 40 ans ou 60 ans n'est pas public.

Voir le site : <a href="http://www.entsorgungsnachweis.ch">http://www.entsorgungsnachweis.ch</a>

Il existe un peu d'information et de capacité d'évaluation hors de l'industrie – par exemple le Centre of Ecology Policy and Economics (CEPE), centre universitaire qui avec d'autres produit des calculs sur l'économie du nucléaire.

A noter qu'il existe un fonds séparé, avec un Conseil d'administration indépendant, consacré à la gestion des déchets nucléaires.

#### **Questions diverses**

Il n'existe pas de liste globale des documents existants, qu'ils soient publics ou non publics. Ainsi on n'est jamais sûr de tout avoir. Mais l'OFEN est en train de faire un gros effort sur ce point. On peut également noter les efforts de HSK pour mettre en ligne rapidement tous les documents définitifs publics, mais jamais dans la phase de concertation et d'élaboration du document.

Concernant l'articulation entre sûreté et sécurité, la logique en théorie est que la sûreté est « primaire », la sécurité « secondaire ». Mais un problème apparaît lorsque, comme cela arrive, les deux problématiques se contredisent.

## 4. CONCLUSION

La loi sur la transparence introduit un changement majeur dans le principe d'accès à l'information qui reste à traduire dans les faits. Il ne faut toutefois pas s'attendre à une évolution rapide des pratiques : celle-ci se fera notamment au travers des procédures de recours juridique nouvelles que cette loi introduit. De plus, l'existence de restrictions spécifiques dans le domaine nucléaire, définies notamment dans la loi nucléaire, incite à la prudence sur la portée réelle de la loi transparence dans ce secteur.

Les acteurs critiques du nucléaire utiliseront cependant les possibilités offertes par la nouvelle loi pour renforcer leur accès à l'information, qu'ils jugent insuffisant dans la situation actuelle. Ce renforcement n'a toutefois de sens qu'accompagné d'une capacité de traitement de l'information par les ONGs et les experts indépendants, capacité qui peut vite atteindre ses limites lorsque des dossiers techniques complets sont rendus accessibles.

## **COMPTE RENDU DE REUNION**

Rédigé le : 24 janvier 2006

<u>Rédacteurs</u>: F. Drouet, T. Schneider

OBJET: Point de vue de l'Office Fédéral de l'Energie (OFEN) et la

Division de la Sécurité Nucléaire (HSK) sur la mis en œuvre de la loi fédérale suisse sur la transparence dans l'administration

(LTrans)

<u>LIEU</u>: Office Fédéral de l'Energie (OFEN), Ittigen, Suisse

<u>DATE</u>: 14 décembre 2005

<u>PARTICIPANTS</u>: OFEN: P. KOCH

HSK: Y. SCHEIWILLER, G. SCHWARZ

WISE-Paris: Y. MARIGNAC

CEPN: F. DROUET, T. SCHNEIDER

<u>DIFFUSION</u>: PARTICIPANTS

### 1. INTRODUCTION

Cette rencontre s'inscrit dans le cadre de l'expertise complémentaire du groupe de travail « Accès à l'information » commandée par la Commission Nationale du Débat Public et réalisée conjointement par WISE-Paris et le CEPN. Cette expertise complémentaire porte sur l'analyse des situations observées dans certains pays étrangers, dont la Suisse, en matière d'accès à l'information sur la sécurité nucléaire. Dans ce cadre, une réunion a été organisée par les autorités suisses (Office Fédéral de l'Energie – OFEN – et Division Principale de la Sécurité Nucléaire – HSK) le 14 décembre 2005. Trois personnes des autorités suisses ont participé à cette réunion : Peter KOCH, juriste, adjoint du chef de la section Droit de l'OFEN (section qui se trouve au sein de la division Droit et Sécurité), Yvonne SCHEIWILLER, juriste à HSK et Georg SCHWARTZ, géophysicien, chargé de la coordination et des services internes de HSK<sup>44</sup>.

La division Droit et Sécurité de l'OFEN est l'organisation compétente pour préparer et faire appliquer la législation en matière d'énergie nucléaire et est chargée d'examiner et de coordonner les études réalisées dans le domaine de l'énergie nucléaire en Suisse. Notamment, l'instruction des requêtes déposées en vue d'une autorisation de construction, d'exploitation ou de modification d'une installation nucléaire est confiée à l'OFEN. De son côté, HSK est l'instance chargée de la surveillance et de l'expertise des installations nucléaires en Suisse. Cette division est également requise pour émettre un avis d'expertise sur les rapports techniques de sécurité relatifs aux diverses autorisations exigées par la réglementation nucléaire.

Après une présentation de la nouvelle loi suisse sur la transparence qui devrait entrer en vigueur à partir d'avril 2006, les exceptions spécifiées à l'article 7 de cette loi ont été présentées ainsi que les implications pratiques concernant l'activité d'HSK.

# 2. LA LOI SUR LE PRINCIPE DE LA TRANSPARENCE DANS L'ADMINISTRATION (LTRANS)

La loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration instaure le principe du droit de consulter des documents officiels et d'obtenir des renseignements à ce propos comme la règle dans l'administration fédérale suisse. En effet, jusqu'à présent, le principe de la confidentialité prévalait. Cette loi devrait normalement entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2006. Ce principe de la transparence est déjà appliqué dans une dizaine de cantons en Suisse ainsi que dans plusieurs pays étrangers (Suède, Canada, Etats-Unis...). Cette loi permet d'étendre ce principe à l'ensemble de la Confédération Suisse.

Cette loi concerne l'administration fédérale ainsi que les organisations accomplissant des tâches pour la Confédération. Les documents concernés sont ceux produits ou reçus par l'administration fédérale. L'accès aux documents officiels est donné à quiconque en fait la demande sans obligation de justifier son intérêt. Les documents peuvent être obtenus quel que soit le type de support : papier, format électronique, film.

Pour les administrations, une des conséquences de la mise en œuvre de cette loi est une amélioration nécessaire des processus de travail, notamment en ce qui concerne la gestion et l'organisation des documents afin d'en garantir l'accès et la diffusion.

## **Exceptions**

La loi sur la transparence ne s'applique qu'aux documents établis après son entrée en vigueur. Pour les autres documents, la situation actuelle en termes d'accès est conservée. Se pose alors la question de

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> On notera que HSK est rattachée administrativement à l'OFEN, mais constitue une division spéciale de l'OFEN. Dans le document, on parlera donc de l'OFEN lorsque l'on évoquera la division Droit et Sécurité et de HSK pour la division principale de sécurité des installations nucléaires.

savoir ce qui arrivera lorsqu'un document officiel terminé après l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence fait référence à un document publié avant la loi. Cette référence sera-t-elle accessible ou non ? Selon nos interlocuteurs, il est probable que le document ancien ne sera pas diffusé même si cela reste à confirmer en pratique.

De plus, cette loi concerne uniquement les documents ayant atteint leur stade définitif d'élaboration. Les documents en projet ou intermédiaires ne sont donc pas concernés. Enfin, il existe d'autres restrictions à l'application du principe de la transparence :

- Confidentialité exigée par d'autres lois spéciales (article 4 de la loi sur la transparence). Les lois spéciales priment sur la loi sur la transparence. Par exemple, l'article 5, alinéa 3 de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire indique :
  - Des mesures de sûreté<sup>45</sup> doivent être prises pour empêcher des tiers d'attenter à la sécurité<sup>45</sup> des installations et des matières nucléaires ou que des matières nucléaires ne puissent être dérobées. Ces mesures seront autant que possibles classifiées.
- Confidentialité dans le cadre de procédures de co-rapport<sup>46</sup> ou de procédures judiciaires ;
- Exceptions officielles et exhaustives précisées dans l'article 7 de la loi sur la transparence.

Les exceptions officielles s'appliquent, entre autres, dans les cas suivants :

- Atteinte à la formation de l'opinion d'une autorité : ainsi, quand le processus décisionnel d'une autorité est en marche, le principe d'accès ne s'applique pas afin de ne pas gêner le processus. Par exemple, dans le processus d'autorisation d'une installation nucléaire, l'accès aux documents est défini par la loi spéciale sur le Nucléaire et non pas par la loi sur la transparence ;
- Mise en danger de la sécurité intérieure de la Suisse ;
- Intérêts en matière de politique extérieure ;
- Protection de secrets professionnels, commerciaux et de fabrication ;
- Protection des informations transmises librement et dont les autorités ont garanti la confidentialité :
- Protection de la sphère privée de tiers c'est-à-dire la protection des données personnelles.

#### Procédure de demande auprès de l'OFEN ou de HSK

Avec l'entrée en vigueur de la loi, la procédure d'accès est simplifiée par rapport à la pratique actuelle. Tout d'abord, la demande peut-être informelle : par exemple, il est tout à fait possible de faire une demande par téléphone. Par ailleurs, il n'y a pas besoin d'être impliqué directement dans une procédure pour demander un document en rapport avec cette procédure. La demande doit être formulée précisément afin de faciliter les recherches de l'OFEN ou de HSK. Mais il convient de souligner que l'administration est tenue par la Loi d'aider le requérant à préciser sa demande. Il n'est pas obligatoire pour une autorité de mettre en place un système de liste de l'ensemble des documents officiels. Cependant, l'autorité met à disposition d'autres moyens permettant la recherche de documents officiels, pour autant que cela n'occasionne pas de frais disproportionnés. Une fois la demande exprimée, l'autorité responsable de l'OFEN ou de HSK donne un avis formel précisant si le droit d'accès est autorisé ou non, ou encore, si par exemple le document est disponible sur Internet, il y aura simplement une indication de la localisation de ce document sur le site de l'OFEN ou de HSK. Le prix éventuel de la diffusion des documents doit être précisé au requérant : en principe, une participation sera exigée à partir de 100 CHF soit environ 1 heure de travail. En cas de refus de diffusion, une procédure de conciliation est possible auprès du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. Enfin, un recours est également possible auprès de la Commission fédérale de la protection des données et de la transparence puis auprès du Tribunal Fédéral.

\_

En Suisse, le terme sûreté est utilisé pour désigner la sécurité des installations nucléaires et inversement.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Procédure administrative interministérielle.

## Entrée en vigueur de la loi

Actuellement, l'ordonnance d'application de la loi est en phase d'adoption. La loi sur la transparence entrera en vigueur conjointement avec la mise en vigueur de cette ordonnance.

Pour préparer l'arrivée de la loi, une formation du personnel à la nouvelle procédure a été mise en place. Ainsi, à l'OFEN et à HSK, quelques présentations internes ont été dispensées. Des réunions spéciales seront organisées pour les cas spéciaux une fois la loi entrée en vigueur. Notamment, des groupes de travail seront organisés afin de traiter les cas spéciaux. Enfin, afin de simplifier l'accès et la diffusion de ces documents, l'OFEN et HSK essaient de publier davantage les documents sur Internet.

## 3. LES EXCEPTIONS AU PRINCIPE DE LA TRANSPARENCE ET LEUR APPLICATION

L'article 7 de la loi LTrans définit l'ensemble des exceptions à la règle de transparence pour les documents officiels. Dans certains cas, « le droit d'accès est limité, différé ou refusé ». Limité signifie que le document n'est pas diffusé dans son ensemble. Certaines parties secrètes sont supprimées du document public. Différé s'applique principalement lorsqu'une procédure est en cours. Le document pourra être accessible une fois que la décision finale sera prise. Enfin, d'autres documents, jugés sensibles, ne sont pas accessibles.

Pour les autorités de sûreté nucléaire, les règles adoptées sont décrites ci-après.

#### Article 7a

- (1) Le droit d'accès est limité, différé ou refusé lorsque l'accès à un document officiel :
  - a. est susceptible de porter notablement atteinte au processus de la libre formation de l'opinion et de la volonté d'une autorité qui est soumise à la présente loi, d'un organe législatif ou administratif ou d'une instance judiciaire;

L'autorité n'a aucune obligation de diffuser un document officiel qui concerne une affaire en cours. Par contre, ces documents peuvent être accessibles une fois le processus décisionnel terminé.

De plus, pour HSK, il va falloir progressivement modifier la façon de rédiger les comptes-rendus des réunions, notamment les réunions internes et les réunions avec les opérateurs nucléaires afin de ne pas évoquer certaines informations secrètes (par exemple, secret de fabrication) qui pourraient en empêcher la diffusion au public. Il faudra également remplacer les noms des personnes par leurs fonctions et mettre certaines informations sensibles dans des annexes qui ne seront pas diffusées.

#### Article 7b

b. entrave l'exécution de mesures concrètes prises par une autorité conformément à ses objectifs ;

Par exemple, les documents concernant une inspection inopinée d'HSK dans une installation ne seront accessibles qu'une fois l'inspection exécutée pour que l'opérateur ne puisse pas être au courant de cette inspection avant qu'elle ait lieu.

#### Article 7c

c. risque de compromettre la sûreté<sup>47</sup> intérieure ou extérieure de la Suisse ;

Pour HSK, cela implique, en application de la Loi Nucléaire, que les documents concernant la protection physique des installations nucléaires et des transports des matières radioactives restent

-

<sup>47</sup> Au sens suisse du terme sûreté

inaccessibles pour le public. Notamment, des guides présentant des principes fondamentaux concernant la protection physique peuvent être accessibles au public, mais restent confidentiels s'ils font référence à des points précis qui concernent une installation précise. Par exemple, HSK a travaillé sur la problématique des chutes d'avions sur des installations nucléaires. Le résumé de cette étude est accessible au public sur le site Internet de HSK, mais le rapport détaillé de ce travail est classifié. Finalement, HSK conserve un nombre limité de ce type de documents. Ils sont gardés sous clé et séparément des autres documents officiels.

Pour HSK, il n'est pas exclu que certains documents concernant la sûreté des installations nucléaires puissent révéler des informations qui pourraient servir à planifier un acte malveillant contre une installation nucléaire ou un transport de matières radioactives. Cependant, ces cas pratiques restent à définir plus précisément.

Pour le cas particulier du transport des matières radioactives, la plupart du temps, ce problème est du ressort de l'autorité responsable des autorisations en droit nucléaire (OFEN et également, pour certains transports, l'Office Fédéral de la Santé Publique). Cependant, dans certains cas, et particulièrement pour des transports de matières radioactives de ou vers des installations nucléaires, HSK est l'autorité responsable. L'accès aux documents relatifs à ces transports n'est envisagé qu'une fois que ceux-ci auront été effectués. Par exemple, toutes les informations relatives au trajet et aux horaires resteront confidentielles jusqu'à ce que ces transports soient terminés.

Enfin, jusqu'à présent, HSK n'a pas communiqué à des tiers la totalité des certificats d'agrément des modèles de colis de transport, ni les documents internes relatifs élaborés lors des travaux d'HSK, ni les documents soumis par le requérant. Il reste encore à déterminer la procédure future. Cependant, aucune copie des certificats ne sera fournie afin d'éviter qu'ils soient utilisés frauduleusement. Les plans ou les informations qui pourraient divulguer des secrets de fabrication ou de construction ne seront pas diffusés non plus.

#### Article 7d

d. risque de compromettre les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure et ses relations internationales ;

HSK ne dispose que de très peu de documents pouvant être concernés par cette exception.

### Article 7e, f

- e. risque de compromettre les relations entre la Confédération et les cantons ou les relations entre les cantons ;
- f. risque de compromettre les intérêts de la politique économique ou monétaire de la Suisse ;

HSK ne communiquera pas par avance le moment précis du redémarrage d'une centrale nucléaire après révision, cela étant considéré comme un secret industriel.

#### Article 7g

g. peut révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication;

Pour HSK, cette exception est une des plus importantes, non pas en termes de secret professionnel qui concerne plutôt les médecins et les avocats mais plutôt en termes de secret d'affaires et de fabrication. Le secret de fabrication et le secret commercial sont définis par l'arrêté du tribunal fédéral ATF 103 IV 283<sup>48</sup> et comportent quatre éléments principaux :

« Constitue un secret [...] toute connaissance qui n'est pas de notoriété publique, qui n'est pas facilement accessible, dont un fabricant ou un commerçant a un intérêt légitime à conserver

http://www.bger.ch/fr/index/juridiction/jurisdiction-inherit-template/jurisdiction-recht/jurisdiction-recht-leitentscheide1954-direct.htm

l'exclusivité et qu'en fait, il n'entend pas divulguer [...]. Il faut entendre par secrets de fabrication et secrets commerciaux des informations qui peuvent jouer un rôle sur le résultat commercial. Par secrets de fabrication, on entend les recettes et moyens de fabrication qui ne sont pas publics et qui revêtent une grande valeur pour le fabricant; par secrets commerciaux, on entend la connaissance de sources d'achat et de ravitaillement, et celles relatives à l'organisation, la calculation du prix, la publicité et la production. »

En pratique, HSK ne sait pas par avance quels documents provenant de l'opérateur contiennent des secrets d'affaires ou de fabrication. En effet, ce sont les opérateurs eux-mêmes qui doivent déclarer les documents contenant de tels secrets. Dans le cadre de la nouvelle loi, les opérateurs devront donc envoyer les informations avec des secrets d'affaires ou de fabrication dans une annexe au document principal : cette annexe devra être labellisée comme secret d'affaires ou de fabrication par l'opérateur et ne sera en conséquence pas accessible au public. Le problème de la justification de ce secret se pose : comment être sûr que ce qui a été déclaré par l'opérateur relève bien du secret commercial ? Concrètement, l'opérateur doit justifier sa décision et l'autorité se garde la possibilité de revoir cette décision en prévenant l'opérateur, si elle considère que ce classement en secret n'est pas justifié. Dans ce cas, HSK demande à l'opérateur de préciser la nature de ce secret. Si HSK juge que ce secret n'est toujours pas justifié, HSK publie le document. Cependant, il a été souligné qu'en ce qui concerne les secrets d'affaires, l'opérateur n'a pas de recours possible.

Dans ce contexte, HSK sera très prudent, lors de l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence, en ce qui concerne les secrets d'affaires et de fabrication dans la mesure où une diffusion d'informations protégées par ce type de secret pourrait conduire à des plaintes pour dédommagement devant les tribunaux (notamment dans le cas de contrats avec des pays étrangers). Une expertise doit être mise en place afin d'établir un guide interne pour définir le cadre d'application de la loi pour ce type de secret. Cette expertise consistera en une collection de documents et d'études de cas qui seront traités par un juriste spécialiste de cette problématique en interaction avec les opérateurs.

#### Article 7h

h. peut avoir pour effet de divulguer des informations fournies librement par un tiers à une autorité qui en a garanti le secret.

A priori, HSK n'est pas concerné par ce type de document, dans la mesure où dans le secteur nucléaire, les opérateurs sont obligés de fournir des documents qui ne sont donc pas fournis librement.

### Article 7, alinéa 2

2. Le droit d'accès est limité, différé, ou refusé si l'accès à un document officiel peut porter atteinte à la sphère privée de tiers, à moins qu'un intérêt public à la transparence ne soit exceptionnellement jugé prépondérant.

Voir Art. 9, page 1857 du Message relatif à la Loi sur la Transparence<sup>49</sup>.

Notamment, les informations à protéger seront renvoyées dans une annexe qui ne sera pas accessible au public et sera conservée sous clé.

### Article 6, alinéa 2 : la problématique du droit d'auteur

2. La législation sur le droit d'auteur est réservée.

La plupart des documents fournis par les opérateurs nucléaires à HSK sont protégés par la législation sur le droit d'auteur. L'Office Fédéral de Justice a publié deux expertises à ce sujet montrant que de tels documents doivent être rendus publics<sup>50</sup>. Ainsi, HSK rendra public ces documents sauf si ces documents sont concernés par les exceptions définies par l'article 7 et notamment le secret industriel

50 www.ofi.admin.ch/eipd/fr/home/themen/staat und buerger/ref gesetzge-bung/ref oeffentlichkeitsprinzip.html

<sup>49</sup> http://www.admin.ch/ch/f/ff/2003/1807.pdf

## La mise en œuvre de la loi de la transparence

HSK a déjà introduit un nouveau système d'archivage qui permet notamment de définir des documents publics et des documents non publics. Autant que faire se peut, les informations confidentielles sont placées en annexes non publiques de documents publics. L'OFEN est en train de mettre en place un tel système.

Pour les mois à venir, avant l'entrée en vigueur de la loi, une expertise doit être réalisée sur l'application de la loi pour les secrets d'affaires et de fabrication.

Des groupes de travail ont été mis en place au sein de HSK et de l'OFEN et avec d'autres administrations afin de préparer l'entrée en vigueur de la loi et par la suite de partager les expériences.

Enfin, il faut noter que pour tous les documents officiels, la pratique consiste à refuser toute transmission par email ou fax. Seuls les documents reçus par courrier sont classés comme documents officiels.

### 4. DISCUSSION GENERALE

### Les rapports relatifs à la procédure d'autorisation d'une installation nucléaire

En Suisse, le Rapport Préliminaire de Sûreté est un document public. Cependant, seul le rapport principal est accessible, les annexes, contenant les éléments de sûreté détaillés, restent confidentielles. Par contre, le Rapport de Sécurité, remis à l'OFEN, reste entièrement classifié et confidentiel. Il faut noter que les rapports de sûreté et de sécurité constituent deux rapports différents séparés en Suisse.

### La Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires (KSA)

Rattachée administrativement à l'OFEN, la Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires (KSA) est un organe consultatif du Conseil fédéral et du Département fédéral de l'Environnement, des Transports et de la Communication. Cette Commission étudie en particulier les questions fondamentales de la sûreté nucléaire (au sens français du terme), observe l'exploitation des installations nucléaires et donne son avis sur les demandes d'autorisation d'installations nucléaires. Elle peut également recommander des mesures destinées à accroître la sûreté des installations, de même que des améliorations de la procédure d'autorisation et de la surveillance de l'exploitation.

KSA ne s'occupe pas de la sécurité et n'a donc pas accès aux documents relatifs. Le rôle de KSA est de donner un avis indépendant sur l'ensemble de la demande d'autorisation d'un opérateur pour tout ce qui concerne la sûreté de l'installation. Ainsi, KSA a accès au dossier de demande d'autorisation de l'opérateur pour tout ce qui concerne la sûreté et donc notamment au Rapport de Sûreté. La prise de position de ce comité est publique contrairement aux documents et protocoles de KSA qui, n'étant pas une administration, n'est pas concernée par la loi sur la transparence. La prise de position est notamment utilisée dans le processus d'enquête publique.

### Experts indépendants et expertise contradictoire

En Suisse, les parlementaires ont la possibilité de demander une expertise sur certains sujets. Cette expertise peut être ensuite rendue publique. Dans ce cadre, l'expert peut demander des informations spécifiques et a accès à des informations classées. Cependant, l'expert est soumis à la confidentialité et ne peut transmettre ces informations à des tiers.

Par exemple, le Département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication a mandaté une association allemande de contrôle technique (TÜV) pour une expertise

au sujet de la jupe du cœur des réacteurs<sup>51</sup>. HSK a donc passé un contrat avec un expert qui a eu accès à tous les documents dont dispose l'autorité.

## 5. CONCLUSION

La mise en œuvre de la loi sur la transparence a incité les administrations, notamment HSK et l'OFEN, à mettre en place une réflexion pour bien identifier les documents à diffuser et réorganiser les modes d'archivages et de mise à disposition des documents. De plus, une attention particulière est portée à la formation du personnel chargé de faciliter l'accès à l'information et au retour d'expérience par la constitution de groupes de travail chargés d'examiner des cas concrets et d'en tirer les enseignements pour l'organisation des services de l'administration.

.

Voir le rapport annuel 1998 de HSK, p 28 : http://www.hsk.ch/franz/files/pdf/jabe98f.pdf

# A2. DOCUMENTS DE LA MISSION EN FINLANDE : BILAN, COMPTES-RENDUS ET AVIS DU COMITE CONSULTATIF YTN

## Bilan de la mission en Finlande (10-12 janvier 2006)

#### • 6 réunions

- Réunion STUK du 10 janvier 2006 (voir compte-rendu ci-après) : 5 représentants de l'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (STUK) (J. Hyvârinen, L. Reiman, E. Ruokola, P. Tiippana, O. Vilkamo) ;
- Réunion YTN du 11 janvier 2006 (voir compte-rendu ci-après) : 2 représentants du comité consultatif sur la sûreté nucléaire auprès de l'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (YTN) (R. Rintamaa, R. Kyrki-Rajamäki) et 3 représentants de STUK (H. Koponen, P. Salminen, O. Vilkamo) ;
- Réunion KTM du 11 janvier 2006 (voir compte-rendu ci-après) : 2 représentants du ministère du commerce et de l'industrie (KTM) (J. Aurela, Y. Sahrakorpi) et un représentant de STUK (O. Vilkamo) ;
- Réunion TVO du 11 janvier 2006 (voir compte-rendu ci-après) : 2 représentants de l'opérateur du futur réacteur EPR à Olkiluoto, TVO (M. Kätkä, H. Plit) et un représentant de STUK (O. Vilkamo);
- Réunion Greenpeace du 11 janvier 2006 : 2 représentants de Greenpeace Finlande (K. Kosomen, A. Lammi) ;
- Réunion de synthèse du 12 janvier 2006 avec des représentants de STUK et KTM.

#### • Contexte et centre d'intérêt

- Processus de décision sur la procédure d'autorisation en cours pour le réacteur EPR Olkiluoto 3 :
- Analyse de l'accès à l'information sur la sûreté et la sécurité du réacteur dans le cadre de ce processus.

#### • Processus de décision sur l'EPR

- La décision d'un 5<sup>ème</sup> réacteur en Finlande : un temps fort de démocratie représentative :
  - Décision de principe spécifique sur la mise en œuvre de ce projet, avec vote public du Gouvernement puis vote du Parlement;
  - Décision séparée sur un réacteur : pas de politique nationale de développement du nucléaire (mais une décision qui doit respecter des politiques nationales sur l'énergie, le climat, et les déchets nucléaires);
  - ~ Décision sans appel juridique, et sans remise en cause politique;
  - ~ Attention politique et médiatique intense autour de cette décision de principe ;
  - ~ Décision perçue comme réellement représentative de l'opinion publique.
- La dimension locale est prise en compte en amont de la décision nationale :
  - L'étude d'impact, première étape du processus de décision, menée sur les différents sites candidats / pressentis pour l'implantation du réacteur sur la base d'un dossier technique général;
  - ~ Procédure de consultation officielle réduite à l'enregistrement de commentaires écrits ou formulés oralement dans quelques réunions publiques ; complétée à son initiative par une information plus large par le maître d'ouvrage ;
  - Droit de véto (moral) des municipalités concernées sur la décision de principe, i.e.
     l'accord de la collectivité locale doit être obtenu préalablement à la décision nationale.

- Un déficit de participation des acteurs à l'instruction technique du dossier :
  - Débat au Parlement essentiellement politique, pas au fond des dossiers techniques, qui sont constitués ensuite;
  - ~ Délégation forte de l'instruction technique de la décision politique aux autorités compétentes ;
  - Intérêt public concentré sur la phase de la décision de principe, implication réduite en amont et en aval de cette phase intense même si des consultations du public existent aux différents stades de la procédure d'autorisation;
  - ~ Pas de procédure forte de démocratie participative, absence d'autorité indépendante spécifique chargée d'organiser cette participation localement ou nationalement.

#### • Délimitation du secret dans le domaine du nucléaire civil

- Repose sur une définition juridique générale dans la loi sans déclinaison réglementaire détaillée :
- La pratique de classement repose sur des documents-guides internes, non publics ;
- L'application ou non d'une confidentialité aux documents repose sur une approche pragmatique :
  - ~ Décision a priori dans les cas les plus évidents ;
  - Dans tous les autres cas qui représentent la plupart des cas, pas de décision a priori, la confidentialité d'un document est examinée lorsque sa communication est demandée au détenteur :
- Forte limitation de l'accès à l'information sur les questions de sécurité, mais démarches pour rendre publique une information synthétisée, notamment sur le risque de chute d'avion ;
- Discussion au cas par cas entre les autorités et les opérateurs concernant le secret industriel et commercial, la décision finale sur la confidentialité revenant aux autorités.

### • Degré d'accessibilité réelle de l'information « publique »

- Application systématique de degrés différents de « publicité » présentée comme une optimisation :
  - Publication (papier, Internet) de quelques documents (comme l'évaluation par l'autorité de sûreté du rapport préliminaire de sûreté);
  - ~ Simple communication au demandeur dans tous les autres cas.
- Accès au rapport préliminaire de sûreté :
  - ~ Public en principe,
  - ~ En pratique, les parties demandées sont communiquées au seul demandeur après examen de la confidentialité.
  - ~ La confidentialité est limitée à quelques parties, la section sur la chute d'avion est la seule effectivement classée confidentielle à ce jour.
- Peu de demandes d'accès à une information technique détaillée.

#### • Rôle du (des) comité(s) consultatif(s)

- Rôle étendu pour le Comité consultatif sur la sûreté nucléaire (auprès de STUK) :
  - ~ Peut émettre des recommandations pour des changements réglementaires ;
  - ~ Vérifie que les connaissances les plus à jour sont mobilisées dans l'évaluation ;
  - ~ Identifie les questions ouvertes.
- Pluralisme réel mais limité : comprend des membres d'Universités mais pas de représentants de la société civile en partie dû à l'absence d'experts qualifiés hors de l'industrie, de l'administration et de la recherche publique ;
- Les membres et les experts invités ont accès à l'information sous engagement de confidentialité;
- Les avis et les comptes-rendus de réunions du comité sont des documents publics ;
- Les critiques du comité consultatif sont en partie intégrée en amont des avis rendus par STUK.

## • Rôle de l'expertise plurielle

- STUK a souvent recours à de l'expertise externe, en complément de sa propre expertise mais pas dans un processus d'expertise pluraliste ;
- Pas d'expérience d'expertise pluraliste dans un processus de débat public ;
- Lorsqu'une contre-expertise est réalisée par d'autres acteurs, pas de processus de médiation pour instruire en public la discussion entre experts ;
- Manque global de ressources en termes d'expertise indépendante et critique dans le domaine nucléaire.

## **MEETING MINUTES**

Written on: January 2006

Written by: F. DROUET, T. SCHNEIDER

Subject Point of view of the Radiation and Nuclear Safety Authority

(STUK) on the availability of information on nuclear issues:

STUK: J. HYVÄRINEN, L. REIMAN, E. RUOKOLA, P. TIIPPANA,

examples of air plane crash issues and OL3 project

Location: Radiation and Nuclear Safety Authority (STUK), Helsinki, Finland

Meeting date: January 10, 2006

Participants:

O. VILKAMO

WISE-Paris: Y. MARIGNAC

CEPN: F. DROUET, T. SCHNEIDER

Diffusion: PARTICIPANTS

CPDP-EPR: A. SUGIER

## 1. THE RADIATION AND NUCLEAR SAFETY AUTHORITY IN FINLAND (SÄTEILYTURVAKESKUS – STUK)

STUK is the Finnish radiation and nuclear safety regulatory authority, research centre and expert organisation, whose mission is to protect people, society, environment and future generations from the harmful effects of radiation. In terms of regulations, STUK formulates the requirements concerning the use of nuclear energy and controls that the nuclear power plants produce energy according to these requirements. STUK also regulates the use of radiation and radioactive substances in health care, industry, research and education. STUK, especially the Nuclear Reactor Regulation Department, is involved in the licensing of new nuclear installations, in particular by reviewing the different safety reports provided by the operator.

STUK belongs to the administration of the Ministry of Social Affairs and Health and reports to this Ministry and to the Ministry of Trade and Industry.

## 2. DOCUMENTS OF THE AUTHORIZATION PROCESS FOR A NEW NUCLEAR INSTALLATION

Table 1 presents some important documents, which are necessary for the authorization process for a new nuclear installation and which are evoked in these minutes.

Table 1. Some important documents of the authorization process

Documents provided by the operator	Documents provided by the authority	
(TVO)	(STUK)	
Before the Decision in Principle Environmental Impact Assessment (EIA)	Before the Decision in Principle Preliminary Safety Assessment Report	
After the Decision in Principle Preliminary Safety Analysis Report (PSAR)	After the Decision in Principle Safety Assessment Report (review of the PSAR)	

## 3. POINT OF VIEW OF STUK ON THE PUBLICITY OF AIR PLANE CRASH ISSUES IN FINLAND

Since September 11<sup>th</sup> 2001, Air Plane Crash (APC) on nuclear installations has been one of the main issues in terms of nuclear security and the public feels concerned about this issue. In Finland, old nuclear power plants were not designed to cope with large APC but STUK assessed that immediate catastrophe is not likely to happen and can be adequately addresses with efficient measures such as improved air traffic security. However, new nuclear installations have to be designed to cope with APC or other malevolent acts, which means that new installations shall be able to resist to APC without "immediate release of significant amount of radioactive substances to the environment". In terms of information to the public on this issue, STUK tries to find a balance between maximal openness to the public, which is the general rule, and the need to protect security-related sensitive information. As an example, on the new EPR being built in Olkiluoto, STUK technical review findings on the operator's application are available for the public. These documents describe APC issues in qualitative terms. In fact, neither number nor calculation is given to avoid their use by malevolent people. In the Safety Assessment Report of STUK (see Table 1), APC issue is treated as follow:

"...The walls are designed to ensure that the plant survives the direct impact of a large passenger airliner. However, damage to the external walls cannot be avoided upon such impact. In some cases, especially if the point of impact is close to the secondary circuit blow-down and safety valve stations, it is likely that the related systems will be damaged. However, analyses (section 3.4) have been carried out showing that the damage due to the impact will be local. The integrity of the fuel and primary

circuit will be maintained and safety functions can be started and sustained at a sufficiently high level of efficiency, even if one of the non-reinforced safeguard buildings were to be damaged..."

In terms of publicity of research performed by VTT<sup>52</sup> on APC issue, the existence of facility, its performance characteristics and generic test topics are public but detailed test specifications as well as data gathered are confidential.

As a conclusion, the general policy is maximal openness and co-operation, especially with the media. The APC issues are generally described in qualitative terms and the detailed information is kept confidential. For STUK, this reasonable openness is well understood. In fact, it seems that, in Finland, the public relies on authorities because of the public confidence on democracy<sup>53</sup>.

#### 4. AVAILABILITY OF INFORMATION ON THE OLKILUOTO 3 PROJECT

As the Act on Openness of Government Activities applies, the STUK's policy on access to information is that access is the rule and secret is the exception.

As far as the Olkiluoto 3 (OL3) project (construction of an EPR) is concerned, the restriction to access concerns preparatory and industrial information and security arrangements. All the licensing documents such as the Preliminary Safety Analysis Report (PSAR – see Table 1) or the Probabilistic Safety Analysis (PSA) are public. It has been pointed that these documents are public but not published. In fact, the public has to ask for the document to obtain it. Some sections may not be public because of security or industrial and commercial reasons but these are not predefined (except for APC section, which is automatically secret) and the confidentiality is decided case-by-case. If STUK refuses the disclosure of a section, it has to justify its decision. According to the Act on the Openness of Government Activities, the person, who asked for this document, has also the possibility to appeal against this decision. For nuclear safety issues, such an appeal has not happened yet. In terms of commercial secret, STUK asks for advices to the operator or vendor but STUK has the final decision. The Safety Assessment Report prepared by STUK (see Table 1) is a public document and can be downloaded on STUK Web Site: this document contains only qualitative information.

As an example, Greenpeace Finland asked for some information to perform an evaluation on the safety and the STUK's safety review of OL3 project. Greenpeace and their consultant, J. Large, who performed the evaluation, got the public document and had the opportunity to ask for some complementary questions on different subjects (APC, severe accidents, seismic qualification...). Some of the information on these specific questions was not given due to security (APC protection, security plans – Design Basic Threat) and commercial (RPV and fuel cooling) reasons. STUK pointed that a meeting to discuss the results of this review was proposed to Greenpeace and its consultant but they did not want to come.

In terms of external expertise of the OL3 project, STUK asked research centres (VTT, Lappeerenta Technical University... in Finland, GRS in Germany) to make some reviews. In fact, these reviews were either a complementary review on a study already made by STUK or a suppletive review to STUK's expertise because STUK could not perform itself as it represented too much job for such a small organisation. These external organisations had to sign confidentiality agreements. They got copies of the documents they needed. These copies had to be returned when the review was achieved.

VTT is an independent research organisation. It is the major technical support organisation for the authorities and the Finnish nuclear industry, and performs contracted research on challenging topics related to nuclear safety, plant life management and nuclear waste management.

Si CIEMAT, Situation concerning public information about and involvement in the Decision-Making Processes in the Nuclear Sector; Activity 1.1. Public Opinion review, June 2005, pages 77-78

<sup>&</sup>quot;More than half of the Finish perceives that there is sufficient amount of reliable information available on energy matters. There is significant confidence in the legislation and official control relating to energy solutions"

### 5. GENERAL DISCUSSION ON THE OL3 LICENSING PROCESS

The licensing process for the construction of a new reactor in Finland began by a detailed Environmental Impact Assessment in the two candidate sites (Loviisa and Olkiluoto) between 1997 and 1999. For instance, during the EIA procedure, TVO had to evaluate the alternatives of its project. In parallel, hearings at the two municipalities were organised as required by the Decision in Principle (DiP) procedure. It is important to note that it is a hearing and not a discussion. In fact, in Finland, there is no requirement by law for a public debate. Moreover, there is no local liaison committee set up around nuclear installations as in France. However, TVO had set up its local liaison committees around the two candidate municipalities. The EIA and its review by STUK and KTM are the main documents in support of the discussion of the Government and the Parliament. At the Parliament, the discussions were mainly on political aspects than on nuclear safety and security. The real debate took place at the Parliament before the vote of the Decision in Principle but it has been an important debate as all the deputies were present for voting.

The representatives of STUK pointed that STUK gets all the information it needs to review the documents of the operators. In fact, the DiP indicates that STUK has a decision power during the licensing procedure: it can stop the project if it is not satisfied.

## 6. CONCLUSIONS

As far as the access to information on nuclear security is concerned, the rule is the access and the secret is the exception. However, it does not exist any guideline to determine, which documents should be published and which should not be. STUK has internal guidelines giving the general procedure without any example but this is not available to the public. Thus, STUK has a pragmatic approach. On obvious cases, the decision is taken without waiting for a request: documents, which will certainly be asked, are automatically published; documents containing detailed security arrangements are automatically classified. However, mostly, there is no decision *a priori* and the confidentiality is discussed case-by-case when the document is requested. The objective of this way of thinking is the optimisation of the amount of work. In fact, the classification of some documents (as the PSAR) into public and non-public sections represents a huge amount of work, which is difficult for such a small organisation as STUK.

Finally, even if some information is classified, such as the detailed APC calculation, STUK tries to provide a qualitative summary of the information available on these issues. In fact, STUK's policy is to find a balance between maximal openness and protection of the security-related sensitive information.

## **MEETING MINUTES**

\_\_\_\_\_

Written on: January 2006

Written by: Y. MARIGNAC

Subject: Role of the advisory committee on nuclear safety (YTN) in the

licensing process of the Olkiluoto 3 project

<u>Location</u>: Radiation and Nuclear Safety Authority (STUK), Helsinki, Finland

Meeting date: 11 January 2006

Participants: STUK: H. KOPONEN, P. SALMINEN, O. VILKAMO

YTN: R. RINTAMAA, R. KYRKI-RAJAMÄKI

CPDP-EPR: A. SUGIER WISE-Paris: Y. MARIGNAC

CEPN: F. DROUET, T. SCHNEIDER

<u>Diffusion</u>: PARTICIPANTS

107

### 1. INTRODUCTION

This meeting is part of the supplementary expertise on Access to information commissioned by the French national commission for public debate (Commission Nationale du Débat Public, CNDP) to CEPN and WISE-Paris. The expertise is about the situations encountered in a series of countries, including Finland, regarding the access to information on nuclear security issues. In this framework, a visit to Finland was organised which included a meeting with representatives of the Nuclear Safety and Radiation Protection Authority (STUK) and members of the Advisory Committee on Nuclear Safety (YTN) on 11 January 2006.

YTN was represented by Rauno RINTAMAA, VTT Technical Research Centre of Finland, Vice-Chairman of YTN and Chairman of YTN Subcommittee on Reactor Safety, and Riitta KYRKI-RAJAMÄKI, Professor of nuclear energy technology at the Lappeenranta University of Technology, member of YTN and Vice-Chairman of YTN Subcommittee on Reactor Safety.

Representatives of STUK included Hannu KOPONEN, Deputy Director General of STUK and General Secretary of YTN, Pekka SALMINEN, Advisor to STUK and Secretary of YTN, and Olli VILKAMO.

The discussion focused on the role of the Advisory Committee on Nuclear Safety, YTN, in the licensing process under various aspects such as its membership, its organisation, its access to information or the publicity given to its own documents.

### 2. THE STATUS AND ORGANISATION OF YTN

### Role and duties of YTN

The Advisory Committee on Nuclear Safety YTN was established in 1988 under the Nuclear Energy Act (990/1987), Section 56 to « work to prepare matters concerning the safe use of nuclear energy in conjunction with the Radiation and Nuclear Safety Authority (STUK) », which means that it reports to STUK.

YTN is one of three advisory committees active in the nuclear domain, all of them appointed by the Government. The two others are the Advisory Committee on Nuclear Energy, also created in 1988, which is directly advising the Ministry of Trade and Industry, and the Advisory Committee on Radiation Safety, created in 1991, which works in conjunction with the Ministry of Health and Social Affairs.

Under the decree of creation of YTN (164/1988), its duties are to:

- Follow developments pertaining to safe use of nuclear energy and the research in the field and make suggestions for the necessary measures;
- Give statements about license applications pertaining to the construction and operation of nuclear facilities as well as about other significant applications regarding nuclear energy;
- Give statements about questions that are significant from the viewpoint of the control of safe use of nuclear energy;
- Give statements and make suggestions pertaining to the development of the legislation concerning safety control pertaining to the use of nuclear energy;
- Review and assess rules, regulations and guides about the safety of the use of nuclear energy prepared by STUK and other authorities;
- For its part, to maintain and promote co-operation between authorities and other associations dealing with questions relating to the safety of the use of nuclear energy.

It must be noted that, in comparison of the other committees (on nuclear energy and radiation protection), YTN plays a more active role: the two other committees work in a rather general way, holding roughly 3 meetings per year, and make some general statements. On the contrary, YTN conveys in depth work, holds about 10 meetings per year and produces detailed statements.

## **Composition of YTN**

YTN is composed of 12 persons, which are:

- The Chairman, the Vice-Chairman, and at most 5 other members;
- One permanent expert (Director General of STUK);
- One Secretary General and one Secretary (provided by STUK);
- And two invited experts.

The members are nominated for three years, all at a time, by the Government (in practice, by the Ministry of Trade and Industry, usually under proposals by STUK). There is no representative criteria to select members other than the requirement of their « high level of expert knowledge in the field of nuclear safety ».

Some Sections of YTN can be established for preparatory work and include further members. There exist three Sections for the time being:

- Reactor Safety;
- Waste Management;
- Safeguards and Emergency Preparedness.

In total members of the Sections include, in addition to YTN members, 11 experts from the technical research centre VTT, from the Safety Technology Authority, from universities, etc. (see complete composition of YTN and its Sections in annex).

## YTN access to primary information

As part of their assessment work, YTN members have access to most internal STUK's documentation. In addition, YTN and the Sections meetings are open to external presentations given by experts, some of them foreigners.

## **Publicity of YTN work**

It is the general rule that both statements and meeting minutes of YTN are public, under the Administrative Procedure Act (598/1982). However, that does not mean that they are largely available: the documents are usually not published, but only available on demand. Under request they would only be transmitted to the demander, but then it is considered that they have been made public.

This rule on publicity does not apply to the meeting minutes and statements of YTN sections, that are considered as draft documents preparatory to YTN statements. However, representatives of YTN as well as STUK think there would not be any particular objection to their communication and "if somebody asks he would get a copy".

All YTN documents and its sections documents are available on STUK's intranet.

Also, the general rules and practices above only apply in respect of the obligations to observe secrecy provided in Section 78 of the Nuclear Energy Act.

## 3. THE ROLE OF YTN IN THE LICENSING PROCESS

All of YTN statements are made on request from STUK, which YTN directly reports to.

During the whole decision making process for the licensing of a new reactor, STUK would at least make such requests on three occasions. It is a requirement for STUK, under the Nuclear Energy Decree, Sections 25 and 37, to request YTN statement before:

- The Decision in Principle by the Government;
- The Construction License by the Government;

• The Operating License by the Government.

YTN's main role in the process is to say at each stage whether STUK's review is well done and complete.

### YTN statement in the Decision in Principle (DiP) process

YTN is requested to make a statement on the application for the DiP based on the Draft Preliminary Safety Analysis Report prepared by STUK. The advisory committee is especially asked to analyse whether or not:

- National regulations are up to date as appropriate. This is a very important role: YTN can make comments on the national regulations and recommends some changes when needed to address some new issues raised in the safety assessment. This was for instance the case regarding airplane crashing following 9/11;
- Safety, physical protection and safeguards issues are evaluated with good coverage and using necessary, up-to-date knowledge;
- Results of the safety evaluation are acceptable.

In the case of Olkiluoto 3, YTN was provided, in addition to the preliminary safety evaluation of STUK, with selected parts of TVO's application and expert presentations by TVO and STUK. As the process had started before (e.g. expert presentations were given to YTN in a seminar in January 2001), taking into account the 9/11 events gave way to supplemental documents.

YTN statement was issued on February 2001. Again, an additional statement was required after 9/11 including the issue of airplane crashing. The statement on request of STUK for the DiP is about 30-pages long and is publicly available (in Finish) on STUK's website. Moreover the statements are included as annexes in STUK's statements to the Ministry of Trade and Industry.

### YTN statement in the Construction License (CL) process

For preparing that statement YTN was first provided with STUK's draft safety evaluation report. This was completed by selected parts of the application and the PSAR, all transmitted to YTN members under a confidentiality agreement required by STUK. The police members of relevant YTN section (Safeguards) also received preliminary physical protection plans (information regarding the prevention of plane crashing, for instance, not the withstanding of the reactor's concrete structure). The distribution of these documents was strictly limited although another member of YTN could probably see them if he would ask for it.

Written documentation was completed with expert presentations, essentially by TVO (notably a half-day seminar in March 2004) or STUK (various meetings plus a half-day seminar in December 2004). One separate meeting was specifically dedicated to the issue of airplane crashing; related confidential material was distributed only for the time of the meeting (collected away at the end).

YTN statement on the Construction License application was issued in January 2005. It is about 20-pages long.

## Impact of YTN statements on the process

The main concern of YTN is that best available knowledge is used in the evaluation and if there are still open question. Its key role is to identify those areas where further verification is needed.

For instance, YTN concluded that severe accident situations are well covered but some work is still needed on the core-catcher. Also, further analysis is required in the area of automation. Another example is fuel burn-up: YTN considered that there is no sufficient evidence to raise the limit from the

current 45 GW.d/t to the value of 50 GW.d/t demanded by TVO, although a change of regulation remains open to increase the limit in the future.

Also, there was a clear recommendation by YTN that requirements be changed in advance of the operational license to include withstanding to air plane crashing, and there is currently a plan to change regulations accordingly.

However, YTN statements appear quite « round » and mostly agreeing with STUK, which does not necessarily reflect the discussions preparatory to the statements. In fact, YTN comments are often taken into account in the working phase, when the preparation of both STUK's assessment and YTN's statement are a joint process: STUK requests YTN advise, YTN reports to STUK, and in the end STUK assessment is given to the Minister with YTN statement as an annex.

## YTN and the pluralism of expertise

The pluralism of expertise within YTN is real but remains limited to members of the industry, administration and public research. One limitation is the language, which makes it difficult to include foreign experts in the process (there was one Swedish expert in YTN, Mr VIKTORSSON, from SKI, because he could speak Finish). Also, there is a lack of individuals trained with sufficient technical expertise to be relevant in YTN in the Finnish civil society.

## **MEETING MINUTES**

Written on: January 2006

Written by: F. DROUET, T. SCHNEIDER

**Subject** Point of view of the Ministry of Trade and Industry (KTM) on

the licensing process and public involvement for the Olkiluoto

3 project.

<u>Location:</u> Ministry of Trade and Industry (KTM), Helsinki, Finland

Meeting date: January 11, 2006

Participants: KTM: J. AURELA, Y. SAHRAKORPI

STUK: O. VILKAMO

CPDP-EPR: A. SUGIER WISE-Paris: Y. MARIGNAC

CEPN: F. DROUET, T. SCHNEIDER

<u>Diffusion:</u> PARTICIPANTS

### 1. THE MINISTRY OF TRADE AND INDUSTRY IN FINLAND

The Ministry of Trade and Industry (KTM) is responsible for managing the use of nuclear energy in Finland. Thus, it is in charged of coordinating and supervising the licensing process for a new nuclear power reactor (see general diagram in annex).

### 2. THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT

The first step of the licensing process is the submission of an Environmental Impact Assessment (EIA) by the operator. In 1998, Fortum and TVO, the two nuclear operators in Finland, submitted to KTM two different EIA program reports for the construction of a new reactor either in Loviisa (Fortum) or in Olkiluoto (TVO). At that time, the design of the reactor had still to be determined between six. These program reports (one for Olkiluoto, the other for Loviisa) were published in different languages (Finnish, Swedish and, in Loviisa case in English). Moreover the Ministry of Environment used a leaflet in Russian when it approached Russia according to Espoo agreement. These EIA program reports were published by the applicants for statements and comments. KTM arranged the statement rounds and wrote the final statements. After the final statements, TVO and Fortum submitted the EIA reports for both locations to KTM. Again, these reports were made available for public statements and comments by the operators. Public hearings were also organised in both locations: during these hearings, people had the opportunity to give their opinion on the project. However, the objective of these hearings was not a discussion between people and the authorities and the operator but only information to the public. In reality, during the hearings, there were discussions and people could ask detailed questions but these were not used by KTM for its statement. Only the opinions and comments were collected by the authorities and written in a document, which was made available for the public. After this procedure, KTM made its final statement on the EIA reports including the public opinions and comments and provided it to the Government, who is in charge of taking the first Decision in Principle.

## 3. THE DECISION IN PRINCIPLE

TVO, which became the only operator after a deal with Fortum, applied for a Decision in Principle (DiP) in November 2000. The Government makes a DiP on whether the construction of the facility is, or is not, in line with the overall good of society and submits the possible affirmative DiP to be ratified by Parliament. The DiP is the first agreement by the Parliament and the Government to go on the project, the following agreements being the Construction License and the Operating License.

The DiP for the new reactor was rather a political decision more than a discussion on the nuclear safety and security issues. It involves the Government, the Parliament and the municipalities, which have a "veto right" (in fact it is more a positive or negative statement that must be followed). Both municipalities gave their agreement at the end of 2000. The Government voted the Decision in Principle in January 2002. The DiP was then discussed by the Parliament. This has been a major debate at the Parliament. Eight Parliament Committees took part in the handling. The media were actively following the debates. Finally, the Decision in Principle was voted by the Parliament in May 2002. It was approved with figures 107-92. It has to be underlined that all the deputies were present to vote the DiP: this had almost never happened before. For that purpose, the Parliament invited some experts for providing their advices, within the debates. It has been noticed that following 2001 September 11, STUK had to complete its first statement to take into account the risk of malevolent events.

The DiP is a strong decision. No appeal is possible. Moreover, after the vote of the Government, a new Government, in which several members were against the project, was selected. However, the DiP was not questioned.

Finally, in the DiP phase, KTM organised public hearings again. However, these hearings were not really successful: according to the representatives of KTM, less than 100 people were present in each place.

## 4. FOLLOWING STEPS OF THE LICENSING PROCESS

At the end of 2003, TVO choose Olkiluoto as the plant site and the EPR as reactor type. In the beginning of 2004, TVO applied for a Construction License to the Ministry of Trade and Industry. The representatives of KTM pointed that, in its application for Construction License, TVO released in the public domain a lot of information that could have been secret: for instance, TVO published some financial aspects that could have been classified under the business secret.

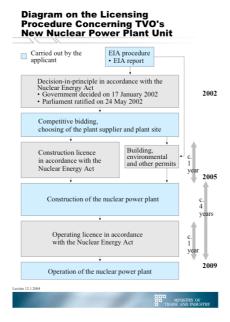
After the publication of the Safety Assessment Report by STUK (this document is public and published on the STUK's Web Site) in January 2005, the Government granted the Construction License in February 2005. In 2006, the new reactor is under construction. The construction is planned to be finished in 2009. Before starting the production of energy, TVO will have to follow again the same procedure to obtain the Operating License.

It has to be pointed that in these steps, the municipality and the public do not have any direct role to play.

### 5. GENERAL DISCUSSION

As far as the final disposal facility for spent nuclear fuel is concerned, the EIA procedure was followed between 1998 and 1999, and the Decision in Principle was taken in 2001. This decision played a key role in the debate concerning the new reactor. However, this Decision in Principle does not mean that this disposal will be the final solution for managing all the nuclear wastes in Finland. In fact, it concerns only the existing wastes and a new DiP is necessary to dispose OL3 spent nuclear fuel in that disposal (the corresponding DiP was also made in January 2002 and approved by the Parliament in May 2002). This procedure allows a future evolution of the nuclear waste management policy in Finland.

The representatives of KTM insisted on the fact that the media are highly involved in all steps of the decision. Moreover, the Ministry of Trade and Industry tries to involve all the different opinions during all the steps of the licensing procedure. In fact, KTM asks for opinions and statements also in Construction and Operation license phases.



## **MEETING MINUTES**

\_\_\_\_\_

Written on: January 2006

Written by: F. DROUET, T. SCHNEIDER

Subject Presentation of the Olkiluoto 3 project and point of view of

TVO on the access to information for the public during the

licensing process

Location: Teollisuuden Voima Oy (TVO), Helsinki, Finland

Meeting date: January 11, 2006

Participants: TVO: M. KÄTKÄ, H. PLIT

STUK: O. VILKAMO

CPDP-EPR: A. SUGIER WISE-Paris: Y. MARIGNAC

CEPN: F. DROUET, T. SCHNEIDER

<u>Diffusion:</u> PARTICIPANTS

### 1. PRESENTATION OF TVO

Teollisuuden Voima Oy (TVO) is a power company funded in 1969. It is owned by Finish industrial enterprises and electricity generating companies. TVO produces electricity to its shareholders at cost prices and employs about 600 persons. The group also owns 60 % of Posiva Oy (the other 40 % being owned by Fortum Power and Heat Oy), which is responsible for the management of the spent nuclear fuel from all the finish nuclear power plant units at Olkiluoto and Loviisa.

The company generates electricity at two nuclear power plant units (Swedish Boiling Water Reactors, combined output of 1,700 MWe) at Olkiluoto and at a coal-fired power plant.

At Olkiluoto, a third unit, a European Pressurized Reactor (EPR), is now under construction since 2005.

## 2. THE OLKILUOTO 3 (OL3) PROJECT

To justify the construction of a new nuclear reactor in Finland, TVO presents 4 political arguments. In fact, for TVO, OL3 will enable:

- To cover partly the demand and to replace old plants,
- The fulfilment of Finland's Kyoto commitment together with renewables,
- To secure stable and predictable electricity price,
- To reduce the energetic dependence of Finland.

The Decision in Principle on the construction of a new nuclear power plant unit in Finland was made by the Government in January 2002 and was voted by the Parliament in May 2002. At this time, the location (either Loviisa or Olkiluoto) and the design of the reactor (between 6 types of reactor) had still to be chosen. In 2003, TVO chose Olkiluoto as the plant site and the EPR design from the Consortium Framatome – Siemens (CFS). In January 2004, TVO submitted to the Ministry of Trade and Industry an application for a Construction Licence, which was granted by the Government in February 2005.

The construction of the new nuclear power plant unit should be achieved in 2009. TVO has still to obtain the Operation Licence (expected in 2008) in order to be authorized to begin the commercial operation in 2009.

### 3. ACCES TO INFORMATION ON THE OL3 PROJECT

The Safety Report of the OL3 project was prepared by the Consortium Framatome – Siemens (CFS) and then approved by TVO. In fact, CFS, which provides the reactor design, is responsible for the licensibility. For reviewing the report, TVO involved some consultants (with confidentiality arrangements). The TVO representatives explained that, as far as the security arrangements are concerned, only people, who need to know information, have access to this information. Finally, few people have access to the security arrangements in details.

As far as the confidential sections of the Preliminary Safety Assessment Report are concerned, TVO has the opportunity to make proposal to STUK, but STUK takes the final decision. It does not exist any guideline indicating which parts are secret and which parts are not. For some parts, it is obvious that the part is confidential (especially, parts containing detailed security arrangements). For the other parts, the confidentiality is treated case by case to avoid any problem.

TVO tries to do some efforts to provide information at the maximum they can. As an example, a Professor at the University performed a study on the costs and economic facts of energy including the cost associated with the new reactor. For this purpose, TVO gave him a lot of data that are not confidential. At the end of the study, TVO communicated that the result was in the same range as

those calculated by TVO without providing the exact figures. The TVO representatives pointed that it shows that it is possible to perform calculations only with the available data.

### 4. PARTICIPATION OF THE PUBLIC IN THE OL3 PROJECT

During the decision process for the construction of the new reactor in Finland in particular during the Environmental Impact Assessment process, TVO involved the public, especially around the municipalities of Olkiluoto and Loviisa, which represent some 10,000 people. Thus, TVO sent a brochure explaining the project to each home in the two candidate municipalities. Then, TVO organized four public hearings (two in each locality) whereas it is not mandatory by law. Finally, TVO set up cooperation groups in the two candidate municipalities, on a voluntary basis involving the elected people from the surrounding municipalities.

Each month, TVO organizes the "Morning coffee" at OL3 construction site: the media are invited at OL3 site, where the project leader explains the evolution of the construction and describes the eventual events that happened during the month. The TVO representatives pointed that the press is really interested in the project. In fact not only the local but also the national media are present during these meetings.

ADVISORY COMMITTEE FOR NUCLEAR SAFETY RECORD 12/2001

Unofficial translation

December 3, 2001

Time Wednesday November 7, 2001, at 13.00 – 15.45 Place STUK – Radiation and Nuclear Safety Authority

Address: Laippatie 4, FI-00880 Helsinki

Present Professor Pentti Lautala Chairman

Head of Research Rauno Rintamaa Vice-chairman

Professor Rainer Salomaa
Chief Researcher Riitta Kyrki-Rajamäki
Divisional Director Paavo Vuorela
D. Eng. Antti Vuorinen
Director General Jukka Laaksonen

Director Hannu Koponen Secretary General

Senior Inspector Pekka Salminen Secretary

**Absent** Professor Ulla Lähteenmäki

Environmental Councellor Olli Pahkala

Director Christer Viktorsson

**Experts** Chief Expert Juhani Hyvärinen item 3

## 1 Opening of the meeting and recognizing the quorum

The Chairman opened the meeting and recognized the quorum.

### 2 Checking the record of the previous meeting

The record of the previous meeting 11/2001 was accepted.

### 3 The threat of an airplane crash to nuclear power plants

The Chief Expert Juhani Hyvärinen explained the Advisory Committee the actions STUK has initiated in order to be prepared for possible plane crashes directed to nuclear power plants. The slides of Hyvärinen are attached to this record.

STUK has demanded explanations from the national nuclear power companies on how they plan to prepare for the possible threat of plane crashes, their consequences, and possibilities to improve the safety of the plant concerning this threat. STUK has also ordered studies on the consequences of various possible crashes and has started to assess the need to update the risk scenarios. Co-operation with other authorities is made e.g. with the Defense Forces and the police. When the studies and assessments now initiated are ready they might lead to a new assessment of obligations concerning the new future power plants. There will be conclusions available on the matter in the beginning on 2002.

The presentation awoke an active discussion on the issue. The group pondered e.g. the vulnerability of different parts of the plant and other ways to damage the plant except the plane crashes. Hyvärinen responded that the actions of STUK are not restricted to merely examining the containment building of a nuclear power plant but also other safety-wise significant parts of the plant are scrutinized. Also the new assessment of possible risks is a far more extensive task than considering only the plane crash threats. For example, looking into fires also cover fires due to other reasons than crashes. It also came up in the discussion that the need for cooperation between the authorities has to be taken care of when preparing for external threats. It was noted that it is specially the task of STUK to bring forward all the known threats and assess the risks caused by them. On the other hand, the actions to be taken in order to prepare for the threats are not only the responsibility of STUK but the management of the situation calls for several authorities. To succeed in this requires a desire to cooperate, which has not always been self-evident for different authorities. Hyvärinen was also asked about the new possible requirements to be set for the

containment buildings of the nuclear power plants. The new requirements has to be considered later but the mere fortification of the containment building will hardly be enough but also other "weak spots" on site should be looked after, Hyvärinen answered.

Director General Laaksonen noted that the threat of airplanes is not a new issue but many European countries (such as Germany, France, Switzerland, and Belgium) have had already for a long time their own obligations for the preparedness of airplane crashes. Depending on the country, there have been obligations to prepare for crashes of commercial, military or light aircrafts.

Several members of the Advisory Committee asked that STUK would inform them when the results form the clearances and assessments now initiated are ready.

### 4 Requests for statements concerning the YVL Guides of STUK

The Advisory Committee discussed the statement to be given to STUK on the basis of the statement drafts prepared in the divisions. The drafts were the following: YVL 3.5, YVL 1.12, YVL 7.4, YVL 7.9 and YVL 7.10. The chairmen of the divisions (Rintamaa, Salomaa) explained the discussions there had been on the draft statements in the divisions. Several drafts had been discussed in details which have all been documented into the records of the division meetings.

For the YVL Guide 3.5 it was stated that, partly because of the elaborateness of the guide draft, a remarkable number of detailed comments had accumulated to it in the handling of the RTJ division. The secretary noted that all these comments have already been delivered to the Guide Working Group for assessment and several of them will cause changes to the text of the guide. It was marked that this is why it is not necessary to include all detailed comments in the statement of the Advisory Committee.

The statements to STUK concerning the Guides YVL 1.12, YVL 7.4, YVL 7.9 and YVL 7.10 were finalized on the basis of the division proposals.

The Chairman and the chairs of the relevant divisions were entitled to give the requested statements to STUK.

## 5 Operation events of nuclear power plants

There were none to be reported.

## 6 Other possible issues

The Advisory Committee discussed briefly the program of the forthcoming Seminar on Nuclear Energy and agreed that the vice-chairman Rauno Rintamaa will open the meeting on the behalf of the Advisory Committee. The theme of the seminar will be the political decision-making and the effects to the society due to use of nuclear energy. There was discussion especially concerning the model of decision-making in the nuclear energy legislation in Finland which enables a deliberate slowing up of the process of permit application.

It was noticed that Arja Tanninen that formerly worked in the VYJ division has returned from the Ministry of Trade and Industry thus being henceforth prevented to act in this division. The fill in for Tanninen is considered.

Next meetings: December 18, 2001 at 13.00. Note. After the meeting STUK will traditionally offer a Christmas supper.

### 7 Closure of the meeting

The Chairman ended the meeting at about 15.45.

To certify the record

Pentti Lautala Pekka Salminen
Chairman Secretary

Distribution YTN, RTJ, YJJ, VYJ

T. Turunen, J. Manninen/ KTM; L. Reiman, T. Varjoranta/STUK; STUK Intranet

ADVISORY COMMITTEE FOR NUCLEAR SAFETY STUK - Radiation and Nuclear Safety STATEMENT 4 January 2002 Unofficial translation

Request for a Statement on December 20, 2001, Reg. no. 211/12

# CONSIDERING AN AIRPLANE CRASH AND OTHER EXTERNAL THREATS IN PLANNING OF A NEW NUCLEAR POWER PLANT

Due to the terrorist attack in the USA (September 9, 2001) STUK - Radiation and Nuclear Safety Authority has prepared a supplement to the preliminary safety assessment for the new nuclear power plant. Airplane crashes and other external threats are considered in the supplement. On the request of STUK (December 20, 2001) the Advisory Committee for Nuclear Safety gives the following statement concerning the supplement:

According to the Decree 395/1991, 20 §, by the Council of State, the most essential safety functions of a nuclear power plant must be able to carry out on the plant site despite of possible natural phenomena or other external incidents. In the YVL Guide 1.0 of STUK, an airplane crash is mentioned as an external incident to be taken into account. Considering the location of the plant sites in Finland, the possible crash is assumed to be caused by a single-engine light aircraft (the preliminary safety assessment of STUK on February 7, 2001), which leads a milder requirement than the corresponding one in Europe.

According to the Decree 396/1991, 3 §, by the Council of State, the basis for the physical protection of a nuclear power plant is that an individual person working at a nuclear power plant could attempt to take illegal action, or an external group, or a person that might have somebody working at the plant site to assist from there. A person or a group attempting to take any illegal action might also have weapons or explosives and such information and expertise that is not publicly available. The physical protection is discussed in YVL Guide 6.11 in more detail.

According to STUK supplement, the possible airplane crash - including also large passenger and military planes - or an external threat should be taken into account in the planning of the new nuclear power plant. This should ensure that the physical protection is carried out with a good reliability, besides the direct and indirect consequences, in such a way that no radioactive substances are released to the environment. The Committee is of the opinion that the obligation concerning the physical protection should, according to Decree 395/1991, be focused to the shutdown of the reactor and the removal of the decay heat from the reactor to the final heat sink, and the functioning of the containment building to ensure that the possible incident does cause any significant radioactive release to the environment. The incident must not cause any significant release from the used fuel storage either.

The Committee puts it forward that STUK should separately assess the need to supplement the previously mentioned YVL Guides or the Decrees of the Council of State. In the same connection, the need and possibilities to enhance the present physical protection of the nuclear power plants for external incidents should also be assessed.

Pentti Lautala Rauno Rintamaa

Chairman of the Reactor Safety Division

For information Members of the Committee and its divisions

## A3. DOCUMENTS DE LA MISSION AU ROYAUME-UNI : BILAN ET COMPTES-RENDUS

### Bilan de la mission au Royaume-Uni (31 janvier 2006)

### 2 réunions

- Réunion OCNS et BNFL du 31 janvier 2006 (voir compte-rendu ci-après):
  - 1 représentant de l'autorité de sécurité nucléaire (OCNS) (J. Reynolds) ;
  - 2 représentants de BNFL en charge du secret commercial et de l'application de la loi sur l'accès à l'information (R. Burgul, D. Seed);
- Réunion "Experts indépendants" du 31 janvier 2006 : 2 experts indépendants (I. Fairlie, D. Lowry).

### • Contexte et centre d'intérêt

- Loi sur l'accès à l'information (*Freedom of Information Act 2000*) entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005 et guides pratiques élaborés pour la mise en œuvre de la loi ;
- Mise en place de groupes de discussion sur les questions de sécurité nucléaire regroupant un grand nombre de parties prenantes.

## • Principes essentiels de la loi

- Toute personne (citoyen britannique ou non) a le droit de demander l'accès à des documents détenus par l'administration ou toute entité publique ;
- Etablissement d'un catalogue détaillé d'exceptions (mise en péril de la sécurité nationale, de la santé ou de la sécurité d'un individu...);
- Obligation pour l'administration et entités publiques (dont BNFL) de répondre à une demande dans un délai de 20 jours, et nécessité de justifier un éventuel refus ;
- Obligation pour chaque administration ou entité publique d'établir un « Programme de Publication » (« *Publication Scheme* ») indiquant les types d'informations disponibles, la façon dont ces informations sont publiées et le coût de l'accès à ces informations.

## • Moyens de recours

- Trois types de recours :
  - ~ Recours informel interne : évaluation de la décision par un autre membre de la même administration ;
  - Recours formel devant la Commission d'Information : médiation envisageable. La Commission d'Information est une autorité indépendante rapportant directement au Parlement britannique. Son rôle est de s'assurer que l'information est correctement ouverte au public à moins qu'elle ne soit restreinte pour des raisons valables, et que les informations personnelles sont correctement protégées ;
  - ~ Recours formel devant le Tribunal relatif à l'accès à l'Information.

### • Le guide OCNS: « Finding a Balance »

- Elaboration d'un guide par l'autorité de sécurité nucléaire (avec consultation dans la phase de préparation) afin de répondre à la mise en œuvre de la Loi sur l'accès à l'information et de proposer des recommandations pour trouver un équilibre entre la nécessité de diffuser des informations et le souci de protéger la population contre les actes terroristes ;
- Produire des explications sur les raisons pour lesquelles certaines informations devraient être gardées secrètes ;
- Aucun caractère obligatoire : il s'agit juste de recommandations ;
- Guide très utile pour les personnes concernées (exemple de BNFL).

## • « Programme de Publication » (« Publication Scheme »)

- Mise en ligne sur les sites Web des administrations ou entités publiques d'un « Programme de Publication » (« *Publication Scheme* » - exemples des sites de BNFL et de la Commission d'Information) : classement des informations par catégorie, téléchargement de documents, informations sur l'accès aux documents...

## • Appréciation générale sur la mise en œuvre de la loi

- Une attitude pro-active de l'administration et des entités publiques pour répondre au FOIA (personnels dédiés à la gestion des demandes, pages Web spécifiques,...);
- Ne conduit pas à délivrer tous les documents détenus par l'administration, mais permet de clarifier le périmètre des informations accessibles ;
- La Loi a provoqué une réflexion dans l'ensemble de l'administration sur la nécessité de diffuser de l'information et de fixer des règles claires ;
- Le guide établi par OCNS propose une démarche pour le classement des informations tout en laissant des marges de manœuvre pour son application : capacité d'adaptation en fonction du contexte et nécessité de faire évoluer le guide au cours du temps.

## • Exemples de comités consultatifs impliquant les parties prenantes sur les questions de sécurité nucléaire

- Le dialogue national de parties prenantes de BNFL (BNFL National Stakeholder Dialogue):
  - Impliquant un panel d'organisations et d'individus concernés par les questions nucléaires :
  - ~ Signature d'un accord de confidentialité par les participants ;
  - ~ Informations sensibles présentées aux personnes concernées (*Need to know*) : pas de documents pouvant être diffusés mais présentation sur écran.
- Le Comité sur la gestion des déchets radioactifs (Committee on Radioactive Waste Management CoRWM):
  - ~ La plupart des documents produits par CoRWM doit être rendus publics ;
  - A cause de cela, les parties prenantes n'ont pas un accès aussi large que celles du groupe de dialogue de BNFL.

## • Considérations générales sur ces comités consultatifs

- Une participation pluraliste très marquée, y compris, dans une certaine mesure, sur des questions relatives à la sécurité nucléaire ;
- Des discussions assez poussées sur les options techniques et sur la philosophie de gestion de la sécurité ;
- Un recours à des « facilitateurs » et mise en place de financements (modérés) pour permettre une participation équilibrée des différentes parties prenantes.

### MEETING MINUTES

Written on: February 2006

Written by: F. DROUET, T. SCHNEIDER

Point of view of the Office for Civil Nuclear Security Subject

(OCNS) and British Nuclear Fuels (BNFL) on the access to information on nuclear security issues in

the United Kingdom

Location: British Nuclear Fuels (BNFL), London (United Kingdom)

Meeting date: January 31, 2006

Participants: BNFL: R. BURGUL, D. SEED OCNS: J. REYNOLDS

CPDP-EPR: A. SUGIER WISE-Paris: Y. MARIGNAC CEPN: F. DROUET, T. SCHNEIDER

Diffusion: PARTICIPANTS

Thierry Schneider Contact:

Tel. +33.1.55.52.19.36 / +33.6.07.06.06.52 Email: schneider@cepn.asso.fr

Yves Marignac (Director)

WISE-Paris

Tel. +33.1.45.65.47.93 / +33.6.07.71.02.41 Email: yves.marignac@wise-paris.org

### 1. INTRODUCTION

This meeting falls within the framework of the "supplementary expertise" on the status of public access to information regarding nuclear security in a series of Western countries, including the United Kingdom. This expertise was commissioned to CEPN and WISE-Paris by the national commission for public debate (CNDP). In this context, a meeting was organised the 31st of January 2006 with John Reynolds, assistant director of the Office for Civil Nuclear Security, Rakesh Burgul, Commercial Security Manager at British Nuclear Fuels (BNFL) and Dorothy Seed, Head of Freedom of Information Act at BNFL.

The Office for Civil Nuclear Security (OCNS) within the Department of Trade and Industry (DTI) is in charge of regulating security arrangements at civil nuclear sites.

British Nuclear Fuels (BNFL) is an international nuclear energy business, which is involved in the entire nuclear fuel cycle. It has to be noted that the current statute of BNFL makes it a public entity.

### 2. FREEDOM OF INFORMATION ACT (FOIA)

The Freedom of Information Act 2000 (FOIA) came into force in 2000 but only took full effect on the 1s of January 2005 in the United Kingdom. That means that it took five years to reach full implementation. The objective of the FOIA is to make provision for the disclosure of information held by public bodies or by persons providing services for them.

Some elements can explain the need for this law. First of all, a lot of countries have already such a law on the access to information (Canada, Australia, the United States). Then, the United Kingdom signed in 1998 the Aahrus Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. Finally, there were a lot of public requests for more transparency in the activities of public bodies.

By this law, any individual – and not only British citizens - has the right to ask for access to information held by a public body. The public body has to help the requester to find the appropriate information. There is almost no boundary to a request: however, the public body has the right to refuse a request if the needed workload exceeds GBP 600 (central government) or GBP 450 (other public bodies). The latter would equate to 18 man.hours. The public body must give an answer to the request by 20 working days. If the disclosure of the information is accepted, all the information must be disclosed by these 20 days. If the request is rejected, the requester can appeal against the decision. The first step is an internal appeal, where for example the application may be reviewed by another person of the public body. Then, if not satisfied, the applicant has the possibility to appeal to the Information Commission: this is a formal appeal. Finally, if the requester is not satisfied by the Information Commission's decision, he can appeal to the Information Tribunal.

The FOIA applies to information, which is held by a public body, irrespective of who actually owns it. The legislation also applies to companies that are wholly-owned by Government, such as BNFL. Finally, in the United Kingdom, about 100,000 bodies are concerned by the law.

### The Information Commission<sup>1</sup>

The Information Commission is independent of the British Government. Mainly, under the FOIA, the Information Commission resolves eligible complaints from people, who think the FOIA has been breached.

During the first year of application, in 2005, the Information Commission had to deal with 2,382 complaints, 1,028 of which were resolved through a mediation process instead of a formal judgment. That represents a huge amount of work for a body that employs few people.

### **Publication Scheme**

The FOIA requires every public body to establish a "Publication Scheme" in order to provide easy access to information about itself, its activities and the way it operates. A "Publication Scheme" has to list the categories of information that are available, detail how the information is published and whether there are any charges for making the information available.

As an example, on the BNFL Web Site, pages are dedicated to its "Publication Scheme". People can easily find the information that are available and where this information can be downloaded. A "Request for Information Form" can also be filled if the information is not available on the Web Site.

### Implementation of the FOIA at BNFL

BNFL started an implementation project for the FOIA in 2002 by preparing the "Publication Scheme". Then, training of the employees was organised to prepare them to the new Act. In the same time, meetings with the Information Commission were organised to understand the law and how to implement it. According to BNFL, a good objective is to publish as much as possible to reduce the need for people to make formal requests.

### The OCNS guidance: "Finding a balance"

Before the entry into force of the FOIA, the Office for Civil Nuclear Security (OCNS) published in June 2004 a document providing guidance to find a balance between the need to disclose information and the need to protect people against terrorist attacks. The guidance was updated in April 2005. The objective of this document is not just to say which information are secured and which information are not but is to make understand why some information should not be released and how to write a document with information, which can be released. Moreover, it is noted that secured information should be mentioned as annexes: as a consequence, it is clear that it exists an annex, which is secured. It has been underlined during the meeting that this is a pragmatic

http://www.information.commissioner.gov.uk/

http://www.bnfl.com/content.php?pageID=64

document, which does not imply any obligation. However BNFL's representatives insisted on the fact that this document is a very useful indicator.

The revision of the document "Finding a Balance" in the future will depend on the comments on it and on its impact. As an example, the document could be revised if an important issue is raised.

### 3. THE STAKEHOLDER GROUPS ON NUCLEAR SECURITY ISSUES

Two different working groups involving a large panel of stakeholders on nuclear security issues were briefly discussed during the meeting:

- The BNFL National Stakeholder Dialogue;
- The Committee on Radioactive Waste Management (CoRWM).

The BNFL National Stakeholder Dialogue involves a wide range of organisations and individuals interested in or concerned about nuclear issues. Its aim is to inform BNFL's decision-making process about the improvement of their environmental performance in the context of their overall development. The stakeholders involved in this process had to sign an agreement of confidentiality. In fact, there were strict confidentiality guidelines. As an example, some sensitive information was presented to the stakeholders on a screen instead of in a document, which could be brought. Moreover, information was diffused only to the concerned stakeholders: "Need to know" basis. All the documents provided were reviewed with the "Finding a Balance" document.

The Committee on Radioactive Waste Management (CoRWM) is an independent committee appointed by the UK Government. Its task is to review the options for managing those UK radioactive wastes for which there is no agreed long-term solution. CoRWM provides an opportunity for members of the UK public and other key stakeholder groups to participate. Most of the documents produced by CoRWM are publicly available as the Committee was asked to work in an open and transparent manner. For the OCNS representative, because of that, stakeholders involved in CoRWM had access to less information than stakeholders involved in the BNFL National Dialogue. Nevertheless, a dedicated group was focussed on security matters. The participants had the opportunity to address and discuss the different scenarios to be considered for analysing the security of the activities associated with waste management. This group was composed of pluralistic expertise.

### 4. GENERAL DISCUSSION

### The system of classification in the United Kingdom

In the United Kingdom, the system of classification is composed of 4 levels: restricted, confidential, secret and top-secret. These 4 levels can also be qualified: personnel defence, commercial... However, it has to be noted that it is just an administrative device to put a label according to a judgement on the consequences of the release of the information and also a method of implementing the "need to know" principle. In fact, the author of the document has the responsibility of the classification of the information.

### The safety reports of the nuclear installations

In the British safety regulation, there is no requirement to make safety reports of the nuclear installations publicly available. However, safety reports would be captured by the Freedom of Information Act. In cases where a request for a safety report has been made under FOIA, the "Finding a Balance" document would be used to explain why information of security importance has been excluded. It has to be noted that security issues (for instance, intentional aircraft crash) are not part of the Safety Report (for instance, accidental aircraft crash).

### The POST report

The Parliamentary Office of Science and Technology (POST) is the UK Parliament's in-house source of independent balanced and accessible analysis of public policy issues related to science and technology. Its aim is to inform parliamentary debate.

In July 2004, POST published a report on "Assessing the risk of terrorist attacks on nuclear facilities", including the risk of an intentional aircraft crash on a nuclear facility. It was underlined during the meeting that POST works only with publicly available information and does not have any access to confidential information. However, this report gives a good review of the information, which is publicly available on these issues. The main conclusions of the POST report are reported as an annex.

This report can be downloaded on the POST Web Site: http://www.parliament.uk/documents/upload/POSTpr222.pdf

### ANNEX: MAIN CONCLUSION OF THE POST REPORT

- There is sufficient information in the public domain to identify possible ways terrorists might bring about a release of radioactive material from a nuclear facility. However this information is not sufficient to draw conclusions on the likelihood of a successful attack, or the size and nature of any release.
- After September 11th 2001 additional protection measures have been put in place to increase security and to strengthen emergency planning at and around nuclear facilities. However, full details are not in the public domain.
- Nuclear power plants were not designed to withstand some forms of terrorist attack, such as large aircraft impact, but existing safety and security regimes provide some defence.
- Published reports suggest that, in a worst case scenario, the impact of large aircraft on certain facilities could cause a significant release of radioactive material with effects over a wide area. However, some analysts question the accuracy of these reports, and argue that accurately targeting these facilities would be difficult.
- A successful attack would be highly unlikely to cause large numbers of instant fatalities. Although it would have the potential to affect extensive areas of land and cause large numbers of cancers, its impact would depend on how effectively appropriate contingency plans were implemented.
- Even an unsuccessful attack could have economic and social repercussions and affect public confidence in nuclear activities such as power generation.
- Published reports draw widely different conclusions about the consequences of attacks on nuclear facilities, due to differing assumptions about the size and nature of the release, weather conditions and efficiency of countermeasures.
- Media coverage of the risk of releases of radioactive material from nuclear facilities focuses mainly on the consequences of worst case scenarios, without discussing the likelihood of their occurrence or explaining assumptions made.
- Analyses carried out by UK nuclear operators to investigate the consequences of
  accidents at nuclear plants could be used to further understanding of the potential
  consequences of terrorist attacks. However these analyses are largely not publicly
  available. The scope of further work would be limited without such information.