

**Rapport de restitution du groupe de travail
dit « Accès à l'information »**

**Groupe de travail mis en place dans le cadre du débat public EPR
« tête de série » à Flamanville**

octobre 2005 – février 2006

AVANT-PROPOS

Ce groupe de travail est issu d'une crise née dans le débat public concernant l'EPR et rapidement étendue au débat sur l'avenir des déchets nucléaires. En effet, le problème posé, initialement, dans le cadre de la CPDP EPR, par les conséquences d'une chute d'avion sur le réacteur envisagé par EDF a servi de révélateur à une crise majeure touchant à la démocratisation même des décisions sur le nucléaire, qui s'est naturellement étendue au débat public sur les déchets radioactifs à forte intensité et à vie longue.

Plusieurs associations de protection de l'environnement ayant décidé de ne plus participer aux débats à la suite de la réponse apportée le 12 octobre, au nom du Gouvernement, par M. Loos, Ministre délégué à l'industrie, à des demandes formulées initialement au Premier Ministre le 19 septembre, les deux CPDP EPR et déchets radioactifs ont travaillé dans le sens d'une résolution de ce que la CNDP a qualifié de « conflit d'exigence » entre les obligations légales du secret et celles de l'exhaustivité et du pluralisme du débat public. Elles ont organisé, sous l'égide de la CNDP, une réunion publique conjointe le 14 novembre à Caen sur le thème « Information, partage des connaissances et débat public équitable ».

Cette réunion a notamment débouché sur la constitution d'un groupe de travail rassemblant acteurs institutionnels, industriels et experts associatifs réclamant un meilleur accès à l'information sur le nucléaire. Le dispositif mis en place a permis de pérenniser la participation de ceux-ci aux débats publics EPR. Une expertise complémentaire a été financée par la CNDP sur le traitement du secret dans quelques démocraties ayant des équipements électronucléaires. Le groupe de travail mis en place pour examiner les questions posées par l'accès à des informations qui sont protégées par des secrets industriel, commercial et de défense nationale a été saisi de ces éléments provenant de pays étrangers.

Ce sont ces travaux, partie intégrante du débat public EPR, dont les conclusions figurent à son compte rendu, qui sont présentés ici dans leur intégralité. Il a été rendu compte en séance publique de l'essentiel de ces travaux en présence des participants, le 30 janvier 2006 à Dunkerque. Ce rapport retrace trois mois de travail intensif ponctué par de nombreuses réunions. Pour traduire le plus fidèlement possible les points de vue et les sensibilités de chacun, ce rapport est établi selon le processus suivant :

- en préambule, un texte établi hors du groupe de travail pour la CPDP apporte un éclairage sur le problème de confiance dans l'accès à l'information sur le nucléaire. La CPDP a souhaité intégrer ce texte, amendé pour tenir compte de remarques des membres du groupe, pour replacer ces travaux dans leur contexte le plus général ;*
- le corps du rapport propose une synthèse, rédigée par le rapporteur avec l'accord des membres du groupe de travail, des différentes contributions prises en compte, toutes reprises en intégralité dans les nombreuses annexes ;*
- les conclusions, enfin, ont été adoptées selon un processus collégial : sur la base d'une proposition du rapporteur, elles ont été validées pour l'essentiel au cours de la réunion finale du groupe de travail, qui a permis d'aboutir à ces « constats partagés ».*

Ce n'est qu'une première étape qui trace des voies à explorer et à parcourir pour accroître la confiance des citoyens dans les informations sur le nucléaire civil. Ce cheminement, qui sera long, nécessitera qu'acteurs industriels, associatifs et institutionnels se saisissent de constats et propositions de ce type pour renforcer parallèlement la sûreté, la sécurité, et la confiance des citoyens dans ce domaine. Ceci passe par une compréhension mieux partagée des causes et des conséquences des secrets, par un accès mieux assuré à l'information publique, enfin par les modalités d'une expression davantage pluraliste sur les garanties apportées pour maîtriser les risques.

Je tiens à remercier chaleureusement tous les membres de ce groupe de travail pour leurs contributions et l'esprit constructif dans lequel ils ont tous abordé ces discussions. Il est ainsi confirmé qu'un dialogue serein permet toujours de clarifier les points de vue et d'aboutir à des avancées concrètes et à des propositions communes, même si des positions divergentes continuent, légitimement, à s'exprimer.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Mathieu', with a stylized flourish extending from the end.

*Jean-Luc Mathieu
Président de la Commission
particulière du débat public
EPR « Tête de série » Flamanville 3*

SOMMAIRE

Avant-Propos	1
Sommaire	3
Conclusion • Constats partagés	5
Origine et objectifs du groupe de travail	9
A. Origine de la crise	9
B. Initiatives des commissions	9
C. Objectifs et composition du groupe de travail	10
Préambule • L'accès à l'information et la confiance sur le nucléaire en France	13
A. Le constat	13
B. Les structures existantes	17
Partie 1 • Interpellation	22
A. Vue d'ensemble	22
B. Questionnements	23
C. Cadrage des travaux du groupe	26
Partie 2 • Construction de réponses	28
A. Vue d'ensemble	28
B. Le rôle du secret dans la problématique de sécurité	29
C. La place du secret dans les analyses de sûreté	31
D. Les contours des secrets à travers quelques exemples	32
Partie 3 • Avancées et perspectives	38
A. Tentative de bilan	38
B. Le constat dressé par des détenteurs d'information	38
C. Le constat dressé par des représentants de la société civile	41
D. Des pistes de réflexion proposées	44

Annexes	47
1 • Demande des associations	48
2 • Position de la CNDP	50
3 • Réponse du Premier ministre	51
4 • Réponse du Ministre de l'industrie	53
5 • Décisions de la CNDP	55
6 • Réunion publique du 14 novembre 2005	56
7 • Interpellation par les experts indépendants	66
8 • Interpellation juridique	69
9 • Doctrine française sur la sécurité nucléaire	79
10 • Cadre du secret de défense	82
11 • Cadre du secret industriel et commercial	86
12 • Le secret appliqué au rapport de sûreté	89
13 • Réponses d'EDF sur le périmètre du secret	92
14 • Réponses d'Areva sur le périmètre du secret	95
15 • Réponses du HFD sur le périmètre du secret	98
16 • Propositions de réforme du secret défense	106
17 • Conclusions des experts indépendants	113
18 • Réunion publique du 30 janvier 2006	115
19 • Conclusions de l'expertise complémentaire	122
20 • Position de l'ACRO	125

CONCLUSION

CONSTATS PARTAGES

Les difficultés rencontrées sur le thème du secret au cours des deux débats publics sur le nucléaire, concernant le projet de réacteur EPR d'une part et la gestion des déchets nucléaires d'autre part, ont fait de l'accès à l'information un thème majeur du débat, approfondi notamment dans le cadre d'un groupe de travail et de deux réunions publiques, l'une commune aux deux débats le 14 novembre 2005 à Caen et la seconde dans le débat EPR le 30 janvier à Dunkerque.

Les travaux menés au sein du groupe de travail¹, enrichis des réflexions apportées par d'autres acteurs au cours des débats, font apparaître un certain nombre de conclusions fortes. À travers les constats partagés et les divergences parfois profondes, les points suivants ressortent des échanges :

• La confiance des citoyens dans la capacité d'accès à l'information sur le nucléaire civil doit être renforcée

1. Un « conflit d'exigences » existe entre le pluralisme et l'exhaustivité nécessaires au débat public et le respect de secrets liés à la sécurité dans le domaine du nucléaire civil.
Cette question revêt, dans le triple contexte d'un manque de confiance du public, de l'après 11 septembre et de choix à venir sur le renouvellement des équipements nucléaires, une importance majeure. Sa « résolution » passe par une clarification de la délimitation et de la justification de l'ensemble des secrets et par la réflexion sur les mécanismes susceptibles d'apporter l'information au public dans le respect de leurs limites.
2. La confiance des citoyens dans les informations qui leur sont accessibles est un élément essentiel pour leur participation aux débats sur les risques auxquels ils se sentent exposés.
La faiblesse de la confiance placée par les citoyens dans les informations disponibles, en particulier dans celles données par l'Etat, sur les questions ayant trait aux affaires nucléaires civiles est un obstacle majeur à la démocratisation des choix dans ce domaine.
3. La démarche de « transparence », comprise comme la mise à disposition du public d'une information choisie par ses détenteurs, apparaît nécessaire mais non suffisante pour résoudre ce problème.
La construction de la « confiance » renvoie à l'existence de dispositifs liant l'accès du public aux informations à sa demande, la capacité d'expertise nécessaire au traitement pluraliste de ces informations et la reconnaissance de ce pluralisme dans les processus de décision –perçue comme un facteur d'amélioration des décisions.

• L'existence de secrets protégeant les industriels et les intérêts de la Nation apparaît d'autant plus légitime qu'ils sont bien délimités

4. L'accès à l'information est légitimement borné par la protection d'intérêts privés ou publics. Un consensus existe, dans son principe, sur l'édiction de règles juridiques qui empêchent de livrer au public des informations couvertes :
 - les unes, par les secrets industriels et commerciaux nécessaires à la protection de certains intérêts des entreprises,
 - les autres, par le secret de défense nationale, élément parmi d'autres, de la protection d'intérêts vitaux de la Nation.

1. Le groupe de travail a réuni, sous la coordination de la Commission particulière du débat public, des représentants du Haut fonctionnaire de défense (HFD) au sein du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, de la Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR), d'EDF, d'Areva, de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), d'un collectif d'experts indépendants regroupant notamment Global Chance, le Groupement de scientifiques pour l'information sur le nucléaire (GSIEN) et l'Association pour le contrôle de la radioactivité dans l'Ouest (ACRO), de l'Association nationale des Commissions locales d'information (ANCLI), d'un juriste, Michel Prieur, et de WISE-Paris.

5. Ces secrets doivent toutefois, conformément à une évolution très forte du droit international, constituer des exceptions aussi limitées que possibles à une règle d'accès à l'information.
Bien que ce principe soit inscrit dans le droit français, le sentiment de faible information dans le domaine du nucléaire civil tient pour une part à la méconnaissance des informations disponibles, mais aussi à la difficulté d'obtenir des informations sur des points qui ne sont pas explicitement couverts par les secrets. L'existence de cette zone grise, ou de secret « par omission », semble un obstacle culturel français rencontré également dans d'autres domaines.
6. Il importe donc, sur les questions de sûreté et de sécurité (et par extension de risques pour les personnes et pour l'environnement) liées aux activités nucléaires civiles, de distinguer trois questions :
 - la *frontière*, c'est-à-dire les critères et les procédures délimitant les informations couvertes par un secret des informations en principe publiques ;
 - le « *dehors* », c'est-à-dire les règles et les pratiques rendant réellement disponible l'information théoriquement accessible ;
 - le « *dedans* », c'est-à-dire les dispositifs de restitution susceptibles d'apporter au public de la confiance dans le degré de protection sans rompre la confidentialité nécessaire des informations.
7. Il convient par ailleurs de bien distinguer l'analyse du périmètre des secrets selon les domaines d'application, les intérêts protégés et les autorités qui les traitent :
 - dans le domaine de la *sûreté*, c'est-à-dire de la protection contre les circonstances accidentelles, on rencontre essentiellement :
 - le secret industriel, qui s'applique de façon bien délimitée à la protection de la conception et du savoir-faire sur des éléments précis du système technique,
 - et le secret commercial, qui s'applique de façon plus subjective à des informations sensibles en termes concurrentiels ;
 - dans le domaine de la *sécurité*, c'est le secret défense qui s'applique aux dispositions de tous ordres prises pour la protection contre le détournement des matières nucléaires et contre les actes de malveillance en fonction des différents types de menaces considérées ;
 - un problème spécifique apparaît là où les préoccupations de sûreté et de sécurité se confondent, au moins dans la perception du public ; c'est le cas notamment de la résistance des installations aux chutes d'avion.

• Le respect du secret industriel et commercial ne s'oppose pas à une plus grande ouverture sur les dossiers de sûreté nucléaire

8. Le périmètre du secret industriel et commercial fait moins question qu'une utilisation extensive qui peut en être faite. La pratique suggère en effet un écart entre l'information réellement couverte par ce secret et l'information réellement mise à disposition du public par les opérateurs et les pouvoirs publics.
9. L'accès à l'information pourrait dans ce domaine être fortement amélioré par une évolution des pratiques visant à limiter la confidentialité aux seules informations réellement protégées. Il s'agirait par exemple d'établir le rapport de sûreté comme un document public dont certaines parties seulement demeurerait confidentielles.
De même, une évolution vers une attitude plus positive en général des détenteurs de ces informations vis-à-vis de demandes spécifiques du public semble souhaitable.
10. La voie de l'expertise pluraliste, expérimentée dans le cadre du débat public à travers une première investigation d'éléments du rapport préliminaire de sûreté par des experts indépendants, devrait être confortée. L'élargissement de l'accès d'experts indépendants mandatés par des organismes reconnus, sous accord de confidentialité, aux dossiers des opérateurs est une étape importante à franchir et il convient de noter à cet égard les avancées que constituent la mise en

place de conventions entre EDF et le GSIEN puis entre EDF et la CLI de Flamanville et ses appuis.

D'autres pistes de réflexion sont proposées concernant la composition des groupes d'experts chargés d'appuyer les autorités sur les dossiers de sûreté ou la mise en débat des avis de ces groupes.

11. Plus largement, de telles évolutions passent probablement par la mise en place de règles elles-mêmes plus transparentes pour l'instruction des demandes d'information, la justification des refus et les procédures de recours. De plus, un rôle renforcé des lieux de dialogues territoriaux que sont les CLI et leur fédération nationale paraît souhaitable.

La loi sur la transparence nucléaire en préparation devrait permettre d'établir un tel cadre, que des décrets d'application pourraient préciser.

• **Le secret de défense est un élément indispensable de la sécurité nucléaire mais son rôle et sa limite restent sujets à débat**

12. Le périmètre du secret défense reste l'objet de débats, voire d'incompréhension. Si sa délimitation thématique est spécifiquement établie par l'arrêté du 26 janvier 2004, il paraît beaucoup plus facile d'avoir une vision concrète de cette limite de l'intérieur que de l'extérieur – ce qui constitue un obstacle majeur à la discussion entre personnes « habilitées » ou non. En matière de sécurité nucléaire, le secret est, au même titre que les dispositifs de protection physique, un élément de ce que l'on désigne comme la « défense en profondeur » : de ce fait, caractériser le secret revient pour les autorités à en affaiblir la portée, donc à réduire l'efficacité de la protection qu'il apporte.

Sa fonction même, confère au périmètre du secret défense un caractère fluctuant : ainsi, les secrets à préserver peuvent évoluer dans le temps en fonction de l'évaluation des menaces crédibles. De plus, l'agrégation d'informations non secrètes isolément peut constituer une information secrète.

13. Cette vision du secret défense, appliqué à la sécurité nucléaire, se heurte à la demande de clarification de son rôle dans l'ensemble des dispositifs de protection. Ce problème se pose particulièrement à la frontière entre sûreté et sécurité : la protection d'une installation nucléaire contre la chute d'avion de ligne (parmi différents scénarios d'attaque terroriste de grande ampleur) recouvre plusieurs aspects, dont la résistance propre de l'installation qui est une problématique de sûreté.

Il existe sur ce plan un conflit entre l'usage extensif du secret comme instrument de réduction de l'efficacité d'actes de malveillance et la possibilité de garantir explicitement pour le public un degré de résistance de l'installation à des scénarios déterminés.

14. Face à cette difficulté, il apparaît d'abord souhaitable que le Gouvernement procède dans ce domaine à une explication plus systématique sur la démarche globale de sécurité, qui reste mal connue. Le document annexe à la lettre du Ministre de l'industrie à la CNDP du 12 octobre 2005, en plaçant la question de la sécurité de l'EPR dans un contexte global, en fournit un premier exemple.

La mise à disposition systématique du public du rapport annuel au Parlement du Bureau sécurité et contrôle des matières nucléaires et sensibles (BSCMNS) du service du Haut fonctionnaire de défense du MINEFI, dont le rapport 2004 a été rendu public dans le cadre du débat, est également un élément très important d'information du public.

Dans le même registre, certains suggèrent que l'édition d'un guide, précisant la nature des documents susceptibles d'être classifiés dans le domaine du nucléaire civil et les raisons de cette classification, pourrait améliorer la compréhension du rôle du secret dans la sécurité nucléaire. Les divergences sur ce point illustrent la difficulté du sujet : pour certains membres du groupe, un tel guide risquerait, pour englober dans une approche générale l'ensemble des situations envisageables, d'étendre le périmètre du secret au-delà de ce qui est strictement nécessaire ; pour d'autres il constituerait même dans ce cas un élément susceptible d'améliorer la confiance.

15. Au-delà, une réflexion reste à mener, sous l'égide des pouvoirs publics, sur des formes d'expertise collégiale susceptibles de renforcer la confiance du public dans le domaine de la sécurité nucléaire. Il s'agirait notamment d'apporter un éclairage sur les choix de conception qui déterminent les rôles respectifs du secret et d'autres dispositifs dans la protection globale des installations nucléaires, et la garantie que le secret ne couvre pas des défaillances vis-à-vis d'objectifs affichés.

Cette réflexion se heurte à la limitation de l'accès aux informations couvertes par le secret défense aux personnes remplissant la double condition d'être habilitées et de justifier par leur fonction d'un « besoin d'en connaître ».

16. Les conditions dans lesquelles il peut être fait appel à la Commission consultative du secret de la défense nationale apparaissent très restrictives. L'élargissement des conditions de sa saisine pour renforcer l'accès des citoyens au recours sur l'application du secret de défense dans le domaine du nucléaire pourrait être étudié.

17. Sur un plan plus large, le Gouvernement pourrait s'interroger sur l'évolution des lois et règlements concernant le secret de défense. Une étude menée par un juriste spécialiste du droit de l'environnement suggère que celui-ci devrait être adapté pour mieux prendre en compte les évolutions du droit français et international. Le groupe, dont certains membres ne partagent pas cette analyse, ne prend pas position à ce sujet sur le fond.

ORIGINE ET OBJECTIFS DU GROUPE DE TRAVAIL

On rappelle ici dans quelles conditions, et avec quels objectifs le groupe de travail sur l'accès à l'information a été mis en place comme une initiative conjointe de la Commission nationale du débat public (CNDP), de la Commission particulière du débat public sur le projet de réacteur « tête de série » EPR à Flamanville (CPDP-EPR) et de la Commission particulière du débat public sur la gestion des déchets nucléaires à vie longue (CPDP-Déchets).

A. Origine de la crise

La tenue des premiers débats publics nationaux sur des questions nucléaires, relatifs au projet d'implantation d'un réacteur EPR « tête de série » à Flamanville d'une part, et à la gestion des déchets nucléaires à vie longue d'autre part, a fourni un cadre de réflexion et de pratiques nouveau vis-à-vis de l'accès à l'information et de l'expertise pluraliste dans le domaine nucléaire en France.

Les avancées constatées dans le cadre de la préparation des débats, impliquant pour la première fois l'ensemble des acteurs, ont été remises en cause suite au retrait, dans les documents soumis au débat public, d'une partie de la contribution du Réseau Sortir du Nucléaire (fédération nationale des associations opposées au nucléaire). Le paragraphe, inséré dans une contribution au Cahier collectif d'acteurs du dossier d'initialisation du débat public sur le réacteur EPR, faisait référence à l'appui d'une affirmation sur la tenue de ce réacteur aux chutes d'avions à un document interne d'EDF, et proposait bien que ce document soit couvert par le secret de défense, d'en organiser la diffusion publique.

Bien que la suppression de ce paragraphe ne porte pas sur le fond de la question mais sur le problème juridique de rupture du secret (appelée compromission du secret défense), cet épisode a ouvert une crise sur le fondement même du processus du débat public. Ainsi, l'affirmation de la volonté de la Commission particulière du débat public de poursuivre le débat sur les questions de sécurité liées à l'EPR malgré ce retrait s'est heurtée au sentiment d'impossibilité d'instruire cette controverse.

La crise s'est étendue au problème de l'accès aux informations relatives aux questions de sûreté et de sécurité dans le domaine nucléaire et des limites de confidentialité applicables dans le cadre d'un processus de débat démocratique. 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 invité les acteurs des débats à une réflexion collective sur la résolution de ce conflit.

Une réflexion s'est alors engagée sur la possibilité d'une procédure de témoignage, où un groupe pluraliste d'experts pourrait accéder aux documents confidentiels afin de rapporter au public sur la qualité des évaluations – sans dévoiler leur contenu. L'échec des discussions engagées sur ce type de dispositif entre le Gouvernement et les associations nationales de protection de l'environnement ont conduit ces dernières à quitter les deux débats publics.

B. Initiatives des commissions

En réponse notamment à des propositions émanant des experts indépendants, les Présidents de la CNDP et des deux CPDP, ont lancé conjointement le 26 octobre 2005 une série d'initiatives destinées à répondre aux attentes sur la conciliation des exigences du débat public avec celles du secret industriel et surtout du secret de défense.

Dans leur courrier, ils invitaient en particulier à préparer une réunion publique commune à Caen le 14 novembre 2005 et à « envisager les modalités de poursuite, dans le cadre du débat EPR, sous la forme d'un groupe de travail rassemblant les principaux acteurs concernés, d'une réflexion collective construite sur les conclusions tirées du 14 novembre, dont les résultats seront présentés dans une réunion publique en janvier 2006 ».

La question de « l'accès à l'information et les secrets » a en effet été largement débattue dans la seconde session de la réunion publique de Caen. La discussion, à laquelle ont participé des représentants des autorités françaises de sûreté et de sécurité nucléaire, des exploitants, des experts indépendants et des associations, a notamment conclu à la pertinence d'un groupe de travail approfondissant cette réflexion dans le cadre du débat EPR.

La CPDP-EPR s'est dès lors engagée, en concertation avec la CPDP-Déchets, dans la mise en place de ce groupe de travail. Une réunion publique a été fixée le 30 janvier 2006 à Dunkerque pour une restitution au public et aux acteurs des travaux de ce groupe.

Parallèlement, la CNDP a commandé, à la demande 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* »². Cette expertise a été confiée conjointement au CEPN et à WISE-Paris.

C. Objectifs et composition du groupe de travail

La lettre d'invitation aux acteurs sollicités pour participer au groupe de travail sur l'accès à l'information précisait ainsi ses objectifs :

« Comme il a été précisé à plusieurs reprises, la réflexion collective engagée ne vise pas à dégager des procédures opérationnelles pour résoudre les problèmes posés d'accès à l'information sur la sécurité nucléaire dans le temps du débat en cours. Elle s'inscrit dans une perspective plus large d'analyse du « conflit d'exigences » reconnu par tous entre le pluralisme et l'exhaustivité de la concertation et les secrets préservant les intérêts des industriels et de la Nation.

Dans cette logique, elle cherchera avant tout, à partir de l'étude des pratiques actuelles, à explorer des pistes pour une meilleure conciliation de ces exigences à l'avenir. La réflexion se centrera sur le domaine nucléaire pris comme un point d'application d'une problématique qui concerne plus largement l'ensemble des industries à risque. Le groupe de travail pourra en particulier s'appuyer pour cela sur :

- *une discussion approfondie de situations concrètes observées dans les débats en France,*
- *une réflexion juridique sur les fondements du droit d'accès à l'information en matière d'environnement et du droit du secret industriel et du secret de défense, et leur application dans le domaine nucléaire,*
- *en tant que de besoin, une analyse des situations observées dans un certain nombre de pays occidentaux, menée dans le cadre d'une expertise complémentaire commandée par la CNDP. »*

La composition proposée pour le groupe de travail visait une base suffisamment large pour représenter l'ensemble des parties prenantes dans leur diversité (voir tableau ci-dessous). En pratique, compte-tenu de la nécessité d'organiser efficacement la réflexion dans le court délai imparti, les travaux ont pour l'essentiel été menés au sein d'un groupe de travail plus restreint coordonné par la CPDP-EPR.

2. 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.

Tab. 1 Composition proposée^a pour le groupe de travail « Accès à l'information »

	Membres du groupe	Groupe restreint ^d
CPDP EPR		
Jean-Luc MATHIEU	Président	
Michel COLOMBIER, Danielle FAYSSÉ, Roland LAGARDE, Annie SUGIER, Françoise ZONABEND	2 membres (parmi les 5)	1 membre
CDPD Déchets		
Dominique BOULLIER, Jean-Claude DARRAS	1 membre* (parmi les 2)	—
Administrations		
Florence FOUQUET, DGEMP	1 membre*	
Didier LALLEMAND ^b , HFD, suppléé par Eric PLAISANT, conseiller pour la sécurité	1 membre	1 membre
André-Claude LACOSTE, DGSNR, suppléé par Alain SCHMIDT, directeur adjoint	1 membre	
Industrie		
Bernard SALHA, Georges SERVIÈRE, EDF	2 membres	1 membre
Bertrand BARRE, Areva	1 membre	—
Experts indépendants / associations^c		
Pierre BARBEY (ACRO), Benjamin DESSUS, Bernard LAPONCHE (Global Chance), Michèle RIVASI, Monique SENE, Raymond SENE (GSIEN)	3 membres (parmi les 6)	1 membre
Michel DEMET, ANCLI	1 membre	—
Experts et consultants		
Jérôme JOLY, IRSN	1 membre	—
Michel PRIEUR, expert juridique (CRIDEAU)	1 membre	1 membre
Yves MARIGNAC, WISE-Paris	1 membre	Rapporteur
Total	17 membres	6 membres

- a. Les membres sollicités qui ont pu être informés des échanges mais n'ont pas participé aux réunions sont signalés par une astérisque.
- b. Remplacé à partir du 3 janvier 2006 pour cause de mutation par André TANTI, Haut fonctionnaire de défense adjoint.
- c. Signataires d'un courrier aux présidents de la CNDP et des CPDP EPR et Déchets le 16 octobre 2005 pour demander des initiatives dont la mise en place d'un groupe de réflexion sur l'accès à l'information.
- d. Le fonctionnement prévu d'un groupe restreint chargé d'animer et coordonner les travaux du groupe n'a finalement été que ponctuellement mis en place.

D. Travaux du groupe

Les travaux du groupe ont eu pour principal moteur un dialogue entre les questionnements des experts indépendants et les réponses apportées en fonction de leurs responsabilités respectives par les opérateurs industriels – essentiellement EDF comme maître d'ouvrage du projet EPR – et les autorités – essentiellement les représentants du Haut fonctionnaire de défense (HFD) du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Ils ont porté à la fois sur la clarification du cadre juridique applicable aux secrets de défense, mais aussi industriel et commercial et des affaires, sur une discussion des pratiques qui en découlent et sur les critères qui régissent leur délimitation.

La restitution de ces échanges est dans la suite organisée, conformément à la chronologie des travaux, en trois chapitres qui sont autant d'étapes de la réflexion :

- **L'interpellation** : la réunion publique de Caen, le 14 novembre 2005, a permis une première structuration des questionnements qui a constitué le socle du programme de travail du groupe ;
- **La construction de réponses** : le croisement des questions formulées à cette occasion avec les premières réponses des membres concernés a fourni la matière à des questionnements plus spécifiques, sur lesquels de nouvelles réponses ont été apportées. Une série de notes ont ainsi été proposées au groupe de travail ou demandées par lui et commentées au cours de ses réunions ;
- **Les avancées et les perspectives** : la seconde réunion publique consacrée à ce sujet, le 30 janvier à Dunkerque, a permis un bilan par l'ensemble des acteurs des réflexions engagées. Mesurant certaines avancées, ce bilan tire aussi le constat des difficultés à résoudre et cherche à ouvrir des perspectives pour cela.

La crise dont a résulté ce groupe de travail n'était qu'un élément déclencheur dans un contexte plus profond de problème de confiance du public vis-à-vis des autorités et des modes de décision dans le domaine nucléaire. Saisie de ce constat, la CPDP-EPR a souhaité resituer les travaux du groupe dans ce contexte plus général. C'est pourquoi le rapport propose, en préambule des trois temps d'exposition des travaux du groupe, une analyse globale de la relation entre confiance et accès à l'information dans le contexte institutionnel français.

De même, les conclusions proposées enrichissent les constats issus des échanges internes au groupe d'enseignements plus larges, sur l'articulation de l'accès à l'information avec les processus de décision, tirés de l'expérience des deux débats publics sur le nucléaire. Ces conclusions intègrent également les analyses menées dans le cadre de l'expertise complémentaire sur les situations observées dans divers pays occidentaux – qui fait par ailleurs l'objet d'un rapport distinct à la CNDP.

PREAMBULE L'ACCES A L'INFORMATION ET LA CONFIANCE SUR LE NUCLEAIRE EN FRANCE

L'accès à l'information : un droit citoyen en mal d'application

La Commission particulière du débat public sur le projet de réacteur EPR à Flamanville propose, afin de mieux situer l'enjeu et le contexte des travaux du groupe de travail, une analyse du déficit de confiance des citoyens dans l'accès à l'information sur les activités nucléaires civiles. Les difficultés constatées dans ce domaine ont en effet été un élément prégnant des débats publics parallèles sur le nucléaire.

On décrit ici, dans une perspective plus globale que celle du groupe de travail, la situation en matière d'accès à l'information sur le nucléaire en France, à travers son cadre général puis un regard sur les principaux vecteurs institutionnels de cette information.

A. Le Constat

L'expérience de la CPDP-EPR a confirmé :

- l'existence en France d'une **demande forte du public** d'accès à l'information³, qui s'exprime essentiellement via les associations et qui n'est pas forcément spécifique aux questions nucléaires⁴ ;
- un manque de **réglementation claire sur ce sujet**, ce qui conduit à des différences fortes d'interprétation sur les bonnes pratiques entre les différents acteurs ;
- la tendance à traiter les demandes d'accès à l'information dans une démarche de **cas par cas**⁵, ce qui ne permet pas de créer un processus dynamique nécessaire à une solution de fond ;
- l'observation d'**attitudes de rétention** – momentanées ou non – de la part d'organismes détenteurs, dont l'origine et la motivation peuvent être multiples⁶ ;
- le constat que les **experts indépendants spécialisés** sur les sujets de l'énergie et en particulier du nucléaire restent **clairsemés** en France ; l'organisation de deux, voire trois procédures de débat public ou de plusieurs enquêtes publiques sur des sujets impliquant le même type d'expertise est suffisante pour dépasser les moyens disponibles de cette expertise indépendante.

3. Il semble en premier lieu nécessaire de préciser cette notion de demande forte d'accès à l'information dans le domaine du nucléaire en se demandant de quelle information le « public », ou les publics relais sont réellement demandeurs : on constate en effet dans le cas d'un débat comme l'EPR qu'une grande quantité d'informations a été rendue accessible et mise à disposition par EDF sous forme CD et papier, mais que ces informations ont été très peu consultées, questionnées ou critiquées par le public ou les associations. Cet aspect sera repris plus loin dans les enseignements à tirer.

4. La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a recensé près de 5.500 demandes d'avis en 2004, alors qu'il y en avait à peine 3.000 en 1994 et moins de 1.000 en 1984. Devant une telle évolution, la CADA tire la sonnette d'alarme dans son dernier Rapport annuel : *« Les moyens affectés à la commission n'ayant pas, et de loin, suivi une évolution parallèle, et lui permettant difficilement de faire face à ses attributions actuelles (elle n'est notamment pas en mesure de respecter le délai d'un mois qui lui est imparti par les textes pour statuer) c'est dire que la mise en œuvre de ses nouvelles attributions ne pourra être envisagée qu'avec une augmentation sensible de ceux-ci. »*

Il est par ailleurs intéressant de noter que ni le Rapport annuel 2004 de la CADA ni le « Implémentation Report » du gouvernement français adressé à l'ONU au sujet de l'application de la Convention d'Aarhus (document ECE/MP.PP/2005/18/Add.8, du 13 Avril 2005) ne contiennent le terme « nucléaire ».

5. Voir la convention signée avec le Groupement de scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire (GSIEN) au sujet du rapport préliminaire de sûreté de l'EPR. Une telle convention apparaît ponctuellement comme une avancée, dans une situation donnée, mais n'apporte pas de solution au problème de fond.

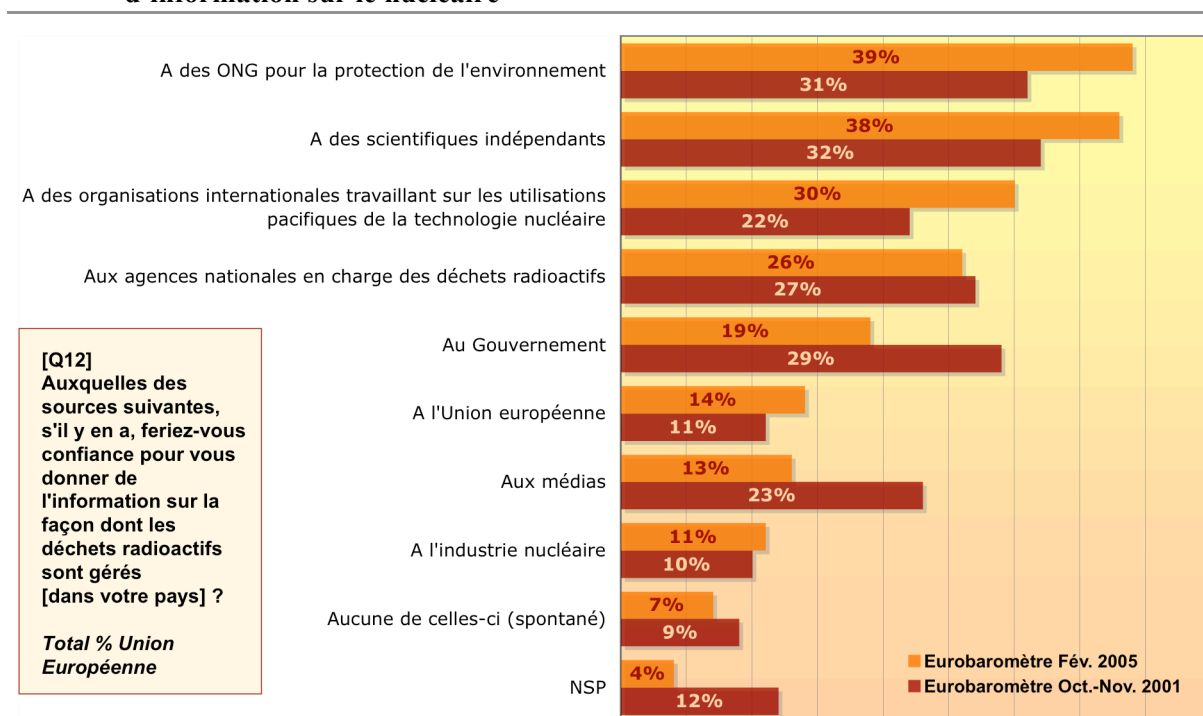
6. On notera sur ce point que les exceptions à l'information véritablement basées sur l'art. 6 (secret des délibérations du gouvernement, de la défense nationale, sûreté de l'Etat, sécurité publique ou des personnes, monnaie, crédit...) de la loi du 17 juillet 1978 sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public restent en pratique assez rares, puisqu'elles représentent environ seulement 1 % seulement des cas de saisines de la CADA. Le cas extrême, par exemple, d'un organisme public du secteur nucléaire refusant tacitement d'envoyer son rapport annuel à un expert indépendant, qui a été rapporté à la CPDP, n'a évidemment rien à voir avec un quelconque problème d'information classifiée.

Une partie des associations de protection de l'environnement a refusé de participer aux travaux de la CPDP-EPR suite à l'affaire du « secret défense ». Si elles avaient maintenu leur participation, elles auraient toutefois été confrontées aux mêmes types de limitations que les experts indépendants. Ce premier obstacle est fondamental : comment gérer un processus d'évaluation pluraliste si les **moyens humains et financiers font défaut**, ne serait-ce que pour demander et digérer l'information spécifique ?

La participation des associations de protection de l'environnement à un débat public comme celui sur l'EPR est d'autant plus indispensable qu'elles jouissent – tout comme les experts indépendants – d'une crédibilité exceptionnelle auprès du public dans l'ensemble de l'Union Européenne⁷ quand il s'agit de questions nucléaires, comme l'a encore récemment montré un sondage *Eurobaromètre* pour la Commission Européenne. En France, selon ce sondage, les taux de confiance envers les ONG de protection de l'environnement et les scientifiques indépendants sont avec 48 % et 43 % respectivement parmi les plus élevés en Europe⁸.

Compte tenu de l'importance du secteur nucléaire en France, aussi bien aux niveaux économiques, industriels et énergétiques⁹ que sur le plan de la défense, la problématique de l'accès à l'information devrait être traitée en profondeur de façon efficace et rapide dans l'intérêt du bon fonctionnement de la société française.

Fig. 1 Exemple de la confiance de l'opinion publique européenne^a dans les sources d'information sur le nucléaire^b



- a. Sondage effectué dans l'ensemble des pays de l'Union européenne. À ce titre l'interprétation des résultats doit tenir compte du passage de 15 à 25 Etats membres entre les éditions 2001 et 2005 du « baromètre ».
- b. Cette confiance est mesurée ici sur la question des déchets radioactifs qui constitue l'une des principales préoccupations du public à l'égard de l'industrie nucléaire.

Source : Eurobaromètre, Commission européenne, 2005

7. Rappelons que l'EPR contient le terme « européen » dans son nom et que son développement correspond à une tentative d'harmonisation des niveaux de sûreté au niveau de l'Union Européenne. Il est à ce titre aussi fondamental que le débat autour du projet soit basé sur un niveau de crédibilité le plus élevé possible.
8. Contre 33 % pour les organisations internationales, 23 % pour les agences nationales, 14 % pour le gouvernement et l'UE, 11 % pour les médias et 15 % pour l'industrie nucléaire.
9. La France joue de ce point de vue un rôle exceptionnel en Europe et dans le monde. En 2004, la France a produit 45 % de l'électricité nucléaire produite dans l'Union Européenne.

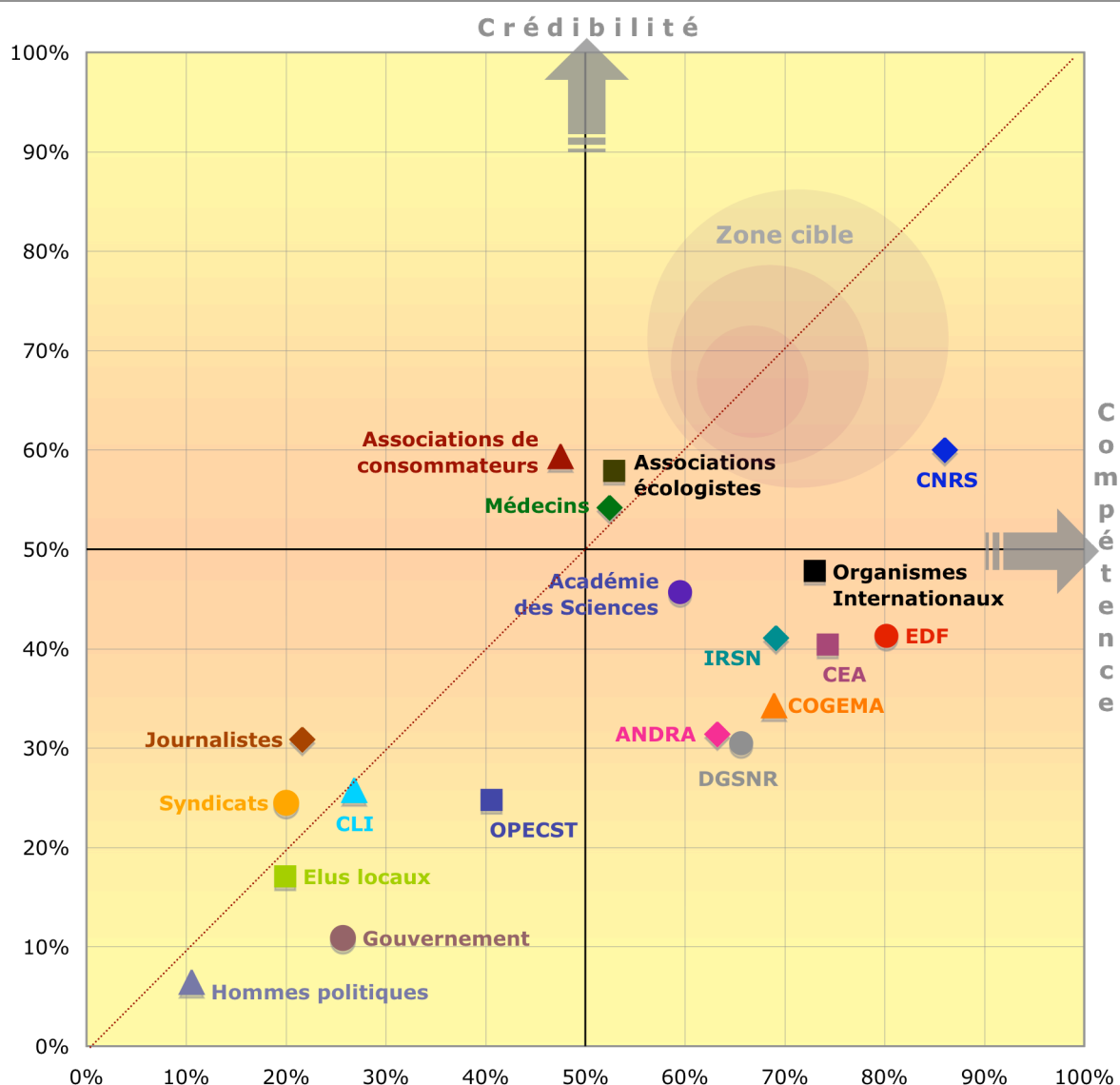
Le problème de confiance

Les chiffres fournis par l'IRSN pour le groupe de travail à partir des résultats à paraître de son dernier sondage d'opinion confirment de façon plus fine ce problème de confiance. On a représenté ci-dessous, sur deux axes, le niveau de compétence et de crédibilité prêté par l'opinion publique à différents acteurs, le degré de confiance.

On constate qu'une majorité de Français ne fait pas confiance à la plupart de ces acteurs. On constate également que pour l'ensemble des acteurs politiques, industriels et scientifiques, l'opinion publique juge leur compétence, bonne ou mauvaise, supérieure à la vérité de leur discours – avec un déficit d'autant plus grand qu'ils sont spécifiquement acteurs du nucléaire (à l'exception des CLI).

Aucun acteur n'atteint une zone cible « idéale » autour de 60 % ou au-delà d'opinions positives en compétence et en crédibilité, sans différentiel entre les deux. De plus, aucun acteur institutionnel français du secteur nucléaire ne figure parmi les six acteurs les plus proches de cette zone.

Fig. 2 Indice de crédibilité et de compétence^a des principaux acteurs du nucléaire^b en France

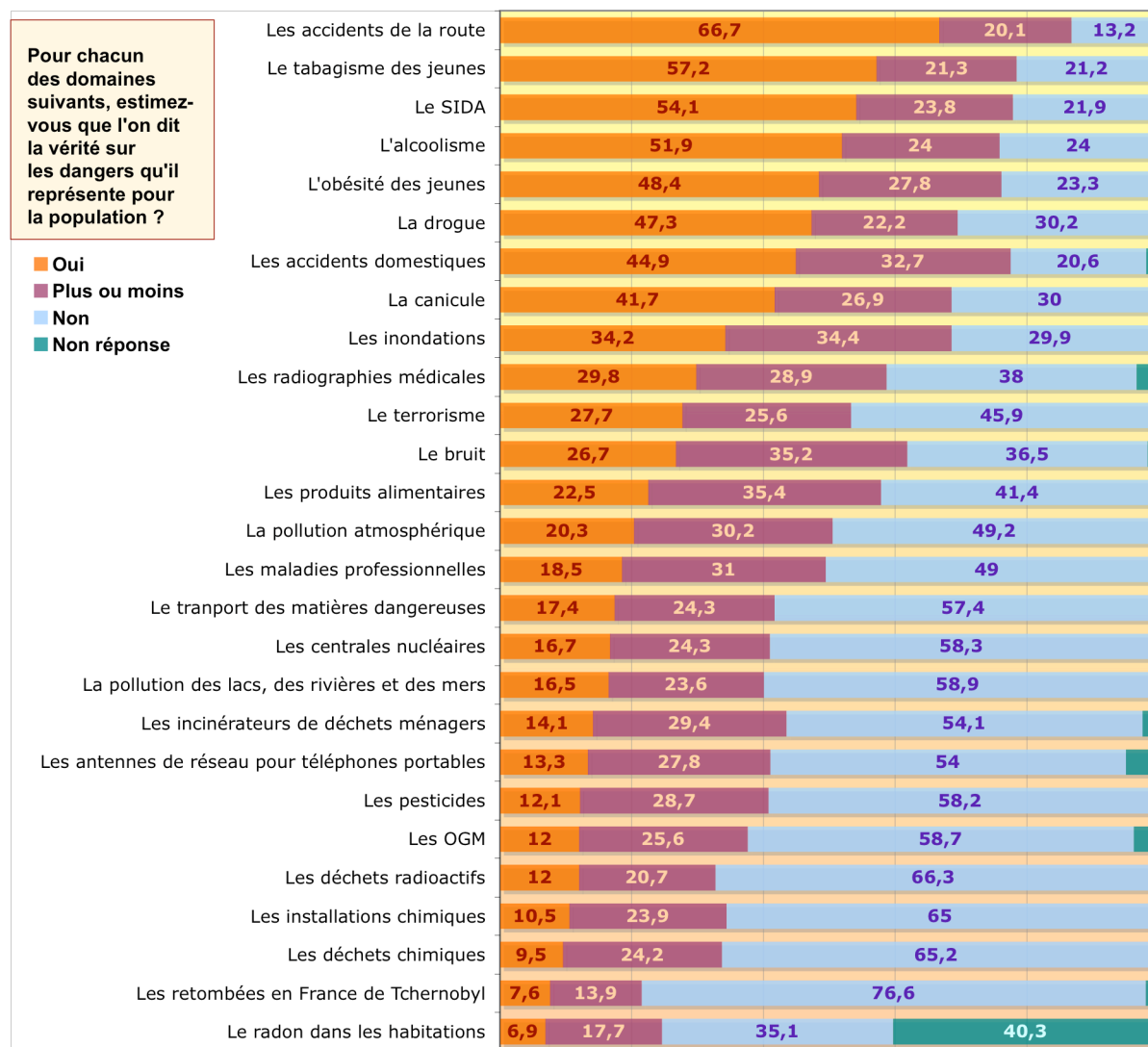


- On désigne ici par indice de crédibilité le pourcentage d'opinions positives recueillies en réponse à une question sur le fait que les différents acteurs disent la vérité sur le nucléaire ; de même, on désigne par indice de compétence le pourcentage de réponses positives recueillies à une question sur le fait que les différents acteurs soient compétents sur le nucléaire.
- On range sous cette appellation une série d'organismes très divers, institutionnels ou non, et de métiers ou de fonctions, soit spécifiquement présents dans le domaine nucléaire, soit intervenant dans ce domaine au titre d'une activité plus large.

Source : Baromètre IRSN, enquête novembre 2005 – à paraître

La comparaison de la confiance accordée par le public aux informations qui lui sont données sur divers risques montre que le nucléaire se situe globalement dans des zones de confiance très faible¹⁰. Mais il n'est pas le seul domaine à rencontrer ce problème de confiance, suggérant qu'une partie au moins des difficultés réside autant dans l'attitude globale des détenteurs d'information sur les activités à risque que d'une perception spécifique du risque nucléaire.

Fig. 3 Confiance du public sur la fiabilité des informations concernant différents risques^a



a. Enquête par sondage réalisée en octobre 2004.

Source : Baromètre IRSN, « Perception des risques et de la sécurité », 2005

Le cadre légal

Au-delà de la demande sociale, il existe un cadre légal national et surtout international, qui stipule que l'accès à l'information soit garanti et assuré en pratique¹¹. L'accès à l'information dans un certain nombre de secteurs, et notamment ceux touchant à l'environnement, est en effet un droit citoyen

10. Selon l'enquête de l'IRSN de 2004, par exemple, moins de 17 % des personnes interrogées estiment qu'on leur dit la vérité sur les centrales nucléaires. Une proportion encore inférieure de personnes, soit 12 %, font confiance quand il s'agit des déchets nucléaires et le taux tombe à moins de 8 % concernant l'accident de Tchernobyl.

11. Voir à ce sujet la contribution du Prof. Michel Prieur à la réunion publique de la CPDP à Caen le 14 novembre 2005.

inscrit dans divers textes nationaux¹² et internationaux et répondant aux engagements de la France, notamment dans le cadre de la législation européenne¹³.

En d'autres termes, la société française n'a pas seulement un intérêt évident à transcrire le droit d'accès à l'information dans une réglementation claire et une pratique efficace, les autorités de l'Etat sont obligées de s'y employer à court terme.

Le véritable développement d'un processus de réflexion et de mise en place d'une réglementation et d'une pratique d'accès à l'information dépasse, bien évidemment, largement le mandat et les possibilités de la CPDP-EPR. Compte tenu de l'effet perturbateur du dossier qui a sans aucun doute fortement influencé le déroulement et qui risque fort d'affecter la crédibilité des résultats des travaux de la CPDP-EPR, il paraît aujourd'hui non seulement légitime mais indispensable de transformer cette expérience en proposition positive.

B. Les structures existantes

Dans le dispositif actuel français, hormis la CNDP et les CPDP qui en émanent, on compte un certain nombre de structures dont le mandat porte, entre autres, sur l'information nucléaire, dont les principales sont :

- **La Direction générale de la sûreté et de la radioprotection (DGSNR)** a été créée par décret en 2002¹⁴ à partir de la Direction de la sûreté des installations nucléaires (DSIN)¹⁵ et de la partie de l'OPRI qui était chargée des activités réglementaires. Selon le douzième point – le dernier – de la définition de son domaine d'attribution, la DGSNR est chargée « de contribuer à l'information du public sur les sujets se rapportant à la sûreté nucléaire et à la radioprotection ».

La DGSNR a réalisé des avancées significatives dans le domaine de l'information active et de l'accès à l'information. Ainsi, au-delà des « fiches d'information » classiques destinées au grand public, d'une revue bimestrielle, *Contrôle*, et d'un rapport annuel de référence, elle publie par exemple les lettres dites de suite des inspections et des mises en demeure des exploitants¹⁶.

De plus, la DGSNR donne suite à certaines demandes d'information poussée et de transmission de documents notamment en provenance d'experts indépendants. Il paraît, par contre, impossible d'identifier des bases nettes et claires à l'origine de ses décisions de rendre telle information publique alors que telle autre information reste confinée. Il reste dans ce domaine beaucoup de chemin à faire, et notamment en ce qui concerne des questions techniques précises adressées aux DIN (Direction des installations nucléaires), représentations de la DGSNR dans les régions¹⁷.

De plus, les travaux des Groupes Permanents, qui analysent des questions relatives à la sûreté des installations nucléaires et des transports pour le compte de la DGSNR, restent entièrement dans l'ombre. Selon la DGSNR, « *ils examinent les rapports – préliminaire, provisoire et définitif – de sûreté de chacune des INB [Installations nucléaires de base]. Ils disposent d'un rapport présentant les résultats de l'analyse menée par l'ex-IPSN [l'IRSN], et émettent un avis assorti de*

12. Il s'agit en particulier de la loi du 17 juillet 1978 sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public, la loi du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile et la prévention des risques majeurs, la loi du 26 octobre 2005 (art.L.124-1 à L.124-8 Code de l'environnement) qui transcrit la législation européenne, et l'art. 7 de la Charte de l'environnement du 1^{er} mars 2005 inscrite dans la Constitution.

13. Notamment la Directive européenne 2003/4/CE du 28 janvier 2003, mais surtout la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, entrée en vigueur le 30 octobre 2001, ratifiée par la France le 28 février 2002 et publiée par décret du 12 septembre 2002. La Communauté européenne a adhéré à la Convention d'Aarhus par décision du Conseil du 17 février 2005 (JOUE du 17 mai 2005, L124, p.1).

14. Le décret n° 2002-255 du 22 février 2002 est signé par le Premier Ministre, sept Ministres et un Secrétaire d'Etat.

15. La DSIN succédait déjà au Service central de sûreté des installations nucléaires (SCSIN).

16. Il convient toutefois de remarquer que, si ces informations sont disponibles sur son site internet, il faut être particulièrement motivé et persévérant pour les localiser. Le site est techniquement obsolète, peu transparent et de ce fait loin de constituer une source d'information accessible au grand public.

17. Par exemple, certains demandeurs d'information font état du fait qu'ils ont été renvoyés par la DIN vers l'exploitant (ou nulle part...), en particulier dans le cas de questions concernant la sûreté à La Hague.

recommandations ». Il est intéressant de noter que les problèmes de confidentialité notamment des rapports de sûreté ont visiblement pu être réglés sans difficultés dans ce cadre, alors que les Groupes Permanents comprennent des experts internationaux.

- **L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**¹⁸ est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), placé sous la tutelle conjointe des ministères chargés de l'Ecologie et du Développement durable, de la Santé et des Affaires sociales, de la Recherche, de l'Industrie et de la Défense. Il a été créé par l'article 5 de la loi du 9 mai 2001 instituant l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale et par son décret d'application du 22 février 2002. L'IRSN a été formé à partir de l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN), doté au sein du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) d'un statut indépendant, et de l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI).

L'IRSN rassemble 1500 collaborateurs : ingénieurs, chercheurs, médecins, agronomes, vétérinaires et techniciens, experts compétents en sûreté nucléaire et en radioprotection, ainsi que dans le domaine du contrôle des matières nucléaires et sensibles. Il se positionne ainsi en leader européen de la recherche et de l'expertise scientifique et technique sur le risque nucléaire et radiologique.

Les missions confiées à l'Institut sont :

- la recherche destinée à développer les connaissances sur les risques liés à la radioactivité et à nourrir la capacité d'expertise de l'Institut ;
- les missions de service public dans le domaine de la surveillance radiologique du territoire national et des travailleurs exposés aux rayonnements ionisants ;
- l'appui et concourt technique aux autorités publiques pour la gestion du risque nucléaire et radiologique pour les activités civiles et de défense, y compris en cas de crise ;
- les prestations contractuelles d'expertises, d'études et de mesures pour le compte d'organismes publics ou privés ;
- la contribution à la formation en radioprotection et à l'information du public.

Le décret de création stipule dans son Art. 3 que « *sous réserve des dispositions législatives relatives aux limitations du droit à l'information, l'IRSN assure la publicité des données scientifiques résultant des programmes de recherche dont il a l'initiative, à l'exclusion de ceux relevant de la défense* ». En outre, l'IRSN « *contribue à l'information du public, notamment en élaborant et rendant public, après avis de son conseil scientifique, un rapport annuel d'activité* ».

Comme on l'a vu plus haut, la confiance du public envers l'IRSN n'est que très peu supérieure à celle accordée aux exploitants¹⁹. Malgré ses efforts dans cette direction, l'IRSN peine à convaincre le public que ses informations et analyses sont indépendantes²⁰. Plus profondément, du fait de ses liens privilégiés avec la DGSNR, dont il est l'appui technique, l'IRSN semble encore perçu comme peu « émancipé » vis-à-vis de l'autorité de sûreté et non comme un pôle d'expertise à l'identité propre.

Le travail d'information active et de communication de l'IRSN reste très classique. Il rend cette information disponible sur un site Internet qui paraît plus axé sur les besoins internes qu'externes²¹. Il est à noter toutefois que l'IRSN a rendu public début 2006 – et c'est une première – son *Avis sur la faisabilité d'un stockage géologique de déchets radioactifs en formation argileuse*, avec l'ensemble du rapport technique sur lequel il s'appuie.

L'IRSN a ouvert des collaborations scientifiques avec des experts externes, y compris des représentants de laboratoires indépendants, ce qui a permis de générer notamment dans le cas du Groupe Radio-écologie du Nord Cotentin (GRNC) une quantité d'informations publiques

18. Créé par le décret n°2002-254 du 22 février 2002 signé par le Président de la République, le Premier Ministre, sept Ministres et un Secrétaire d'Etat. La tutelle est assurée par cinq Ministères, ce qui paraît dans la pratique peu réaliste.

19. L'IRSN se positionne toutefois un peu mieux que ceux-ci en termes de différentiel entre la compétence et la crédibilité qui lui sont prêtées.

20. Budget et tutelle doivent en principe garantir l'indépendance, mais la dépendance des contrats émanant des exploitants, la cogestion d'installations et d'équipements (même le badge d'entrée porte toujours l'indication « CEA ») rend difficile une perception d'indépendance de la part du public.

21. Le plan du site, par exemple, donne une longue liste des laboratoires rattachés à l'IRSN... en sigles, sans explications.

considérable. La base de cette coopération est néanmoins un exemple typique de démarche au cas par cas, sans aucune base ni réglementaire ni même de « bonne pratique ». Il semble toutefois qu'une réflexion interne est engagée sur les modalités permettant de transformer les exceptions en règle de « bonne pratique ».

On peut également noter la volonté affichée de l'IRSN de « *rendre son expertise davantage accessible à la société, en mettant ses connaissances et son savoir-faire à la disposition non seulement des pouvoirs publics, mais aussi des autres demandeurs légitimes et notamment des parties prenantes (associations nationales et locales, Commissions Locales d'Information, collectivités locales...) concernées par le processus de prise de décision publique* »²².

L'expérience est également mitigée quant aux demandes d'information spécifique et technique. En fonction du sujet, de l'interlocuteur, de l'enjeu des questions, la réponse peut être plus ou moins évasive. Si les représentants de l'IRSN sont souvent prêts à discuter et à recevoir des interlocuteurs externes, il est extrêmement difficile d'obtenir des documents écrits sur demande. L'IRSN se retranche régulièrement derrière sa position d'expert travaillant pour le compte de la DGSNR ou des exploitants, dépourvu d'autorisation de diffuser les informations ou documents correspondants.

- **Le Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire (CSSIN)**²³ est un organisme purement consultatif, dont la mission s'étend à l'ensemble des questions touchant à la sûreté nucléaire et à l'information du public et des médias. Créé en 1973 sous le nom de Conseil supérieur de la sûreté nucléaire, sa composition a été modifiée en 1981 pour l'ouvrir au monde syndical et associatif. Les membres, nommés par le gouvernement, viennent d'horizons divers : parlementaires, personnalités choisies en raison de leur compétence scientifique, technique, économique ou sociale, spécialistes de l'information ou de la communication, représentants d'organisations syndicales représentatives et d'associations ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement, représentants des exploitants et membres des administrations directement concernées (Premier ministre, défense, environnement, industrie, intérieur, santé, travail).

Le CSSIN reste inconnu du grand public et dispose de peu de moyens d'analyse. Son intervention ne va que rarement au-delà de la transmission irrégulière d'avis aux ministères de l'industrie et de l'environnement. Le CSSIN n'a pas fonctionné de septembre 2003, date à laquelle le mandat de ses membres de l'époque est arrivé à échéance, jusqu'à la nomination de nouveaux membres par le Gouvernement, qui n'a été effective qu'en septembre 2005. Le rôle du CSSIN, malgré sa composition apparemment pluraliste, reste très marginal en ce qui concerne l'accès à l'information nucléaire en France²⁴.

- **Des Commissions locales d'information (CLI)** sont placées auprès des installations nucléaires. Ces Commissions, créées à l'initiative des conseils généraux sur la base d'une circulaire du Premier ministre du 15 décembre 1981, ont une double mission : suivre l'impact de ces installations et informer les populations « par les moyens qu'elles jugent les plus appropriés ». Il y a près d'une trentaine de CLI, auxquelles il faut ajouter le Comité local d'information et de suivi (CLIS) du laboratoire souterrain de Bure ainsi qu'une quinzaine de commissions d'information créées autour des sites nucléaires intéressant la défense.

Peu de CLI ont développé une véritable activité concernant la recherche, la production et la transmission de l'information. La plupart des CLI se contente dans ce domaine de réunions dont le

22. Jacques Repussard, Directeur général de l'IRSN, « L'IRSN : un expert public au service de tous », Cahier d'acteurs sur le projet EPR 'Tête de série' – Centrale électronucléaire Flamanville 3, non daté, diffusé en janvier 2006

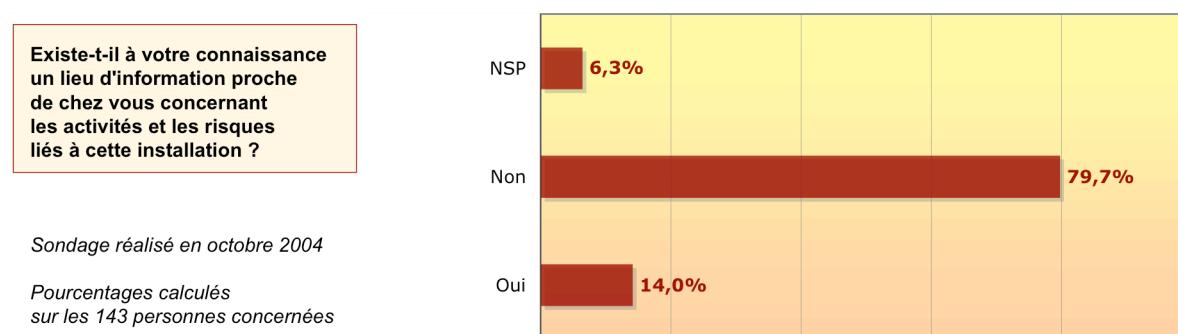
23. Créé par le décret n° 87-137 du 2 mars 1987

24. Le CSSIN a notamment publié une série de rapports importants dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, mais qui sont restés très peu médiatisés et débattus. Une exception notable est celle de la Commission dite Castaing, du nom de son président le Professeur Raimond Castaing. La Commission, mise en place par ce qui s'appelait à l'époque encore le CSSN (dans le nom duquel ne figurait pas l'information), à composition pluraliste, a publié quatre rapports techniques remarquables. Ces rapports ont permis de rendre publiques un certain nombre de données techniques et de poser un grand nombre de questions pertinentes au sujet de la gestion des combustibles irradiés et d'autres déchets radioactifs. Le Professeur Castaing, littéralement écœuré par le fait que les pouvoirs publics ont totalement ignoré les résultats des travaux, a mis fin à ce travail.

contenu se limite à la discussion plus ou moins approfondie d'informations transmises par l'exploitant²⁵. À quelques exceptions notables, en particulier la Commission spéciale et permanente d'information (CSPI) de La Hague et le CLIS de Bure, les CLI restent peu connues du grand public et ne suscitent pratiquement aucun intérêt de la part des médias. Ce manque de relais médiatique est aussi un reflet du manque de travail de fond et de production d'information ou d'analyse. De fait, les CLI n'utilisent pratiquement pas les possibilités que leur confèrent leur statut et les moyens financiers mis à disposition et mobilisables. Par ailleurs, elles manquent cruellement d'un statut légal, base d'une organisation cohérente et durable leur permettant d'entamer et commanditer du travail de fond.

Le sondage effectué pour le compte de l'IRSN en 2004 montre – même si la plus grande prudence doit s'appliquer à cette partie du sondage, réalisée sur un échantillon plus restreint et donc très faible – à quel point les CLI restent ignorées dans la perception publique. Selon l'ordre de grandeur indiqué par ce sondage, près de 80 % des personnes habitant à moins de 20 km d'une installation nucléaire estimerait qu'il n'y a pas de lieu d'information proche concernant les activités de l'installation et les risques associés.

Fig. 4 Perception publique de moyens locaux d'information sur les installations nucléaires



Source : Baromètre IRSN, « Perception des risques et de la sécurité », 2005

- **L'Association nationale des Commissions locales d'information (ANCLI)** a été créée en 2000. Cette association a pour objet de constituer un réseau d'échange et d'information pour les CLI, d'être un centre de ressources, et d'être l'interlocuteur des pouvoirs publics ainsi que des organismes nationaux et internationaux dans le domaine du nucléaire. Selon la définition de son objet, l'ANCLI ne définit donc aucune ambition particulière concernant l'information, ni du public directement ni des médias. Compte tenu de son rôle de fédérateur de structures décentralisées, cette autolimitation paraît très surprenante. Actuellement, les CLI ne disposent d'aucun autre relais politique et médiatique sur le plan national. Aussi, l'ANCLI définit dans ses missions l'objectif de « faire procéder à des études et expertises sur tout sujet lié à la protection de l'environnement et à la sûreté nucléaire ». Pourtant, le site Internet de l'ANCLI (www.ancli.fr) ne fournit aucun exemple d'étude qu'elle aurait effectuée ou commanditée. Le programme d'action 2005, en tout 14 entrées (dont « réunion téléphonique du CA »...), paraît limité aux réunions, visites et colloques.

Mais force est de constater que l'actuelle direction tente visiblement, non seulement de développer le rôle de l'ANCLI vers sa reconnaissance en tant qu'interlocuteur naturel et incontournable de l'exploitant et des pouvoirs publics, mais aussi comme acteur majeur et indépendant en matière d'information et d'expertise. Le Livre Blanc, publié en mai 2005 affirme ainsi que « *après vingt ans d'expérience en matière d'information et de suivi, les CLI souhaitent que leur mission soit clairement définie et reconnue comme une "mission générale d'information, de suivi et*

25. Une exception notable est le CLIS qui a non seulement développé une activité de formation pour ses membres, mais qui a également été commanditaire d'une étude lourde auprès d'un consortium de consultants indépendants afin d'analyser le programme de recherche sur le stockage géologique des déchets nucléaires de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA).

d'expertise²⁶ concernant le fonctionnement de l'installation et son impact sanitaire, environnemental et économique, durant la vie de l'installation et au-delà" »²⁷ L'ANCLI va plus loin : « En affirmant leur mission d'expertise, les CLI entendent que l'accès à l'expertise publique leur soit enfin facilité et que le secret commercial, industriel et de défense devienne une exception, dûment vérifiée par le Haut-Comité de la Transparence tel que le prévoit le projet de loi [sur la transparence]. Elles souhaitent en parallèle consolider leur propre capacité d'expertise, en renforçant les moyens internes, notamment grâce au Comité Scientifique de l'ANCLI, et par le recours à l'expertise externe. Ce recours à l'expertise apparaît indispensable pour obtenir des réponses directes à leurs préoccupations territoriales. Par souci, d'une plus grande crédibilité et transparence, elles émettent le vœu que les pôles de compétence et d'expertise en France sur les questions de sûreté et de radioprotection ne soient plus concentrés dans un nombre restreint d'institutions publiques et puissent se développer notamment dans les centres universitaires et le milieu associatif. »

Ainsi, pour la première fois, la représentation des CLI demande à la fois une clarification de statut et mission des CLI – et donc de l'ANCLI – et le développement plus général de l'émergence d'une véritable expertise indépendante, c'est-à-dire professionnelle et hors des intérêts de l'Etat, de l'industrie et des exploitants.²⁸

- **L'Office Parlementaire d'Evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST)**²⁹ n'est pas spécialisé en matière nucléaire, mais il est mentionné brièvement ici, car il a joué un rôle non négligeable dans la production d'information sur des sujets nucléaires, par le biais des auditions publiques et de ses rapports. La publication des procès-verbaux intégraux des auditions publiques s'est avérée particulièrement utile. Alors que les auditions font souvent appel à des représentants d'institutions et d'organisations variées, les experts ne sont malheureusement pas rémunérés, ce qui exclut d'emblée toute participation de fond à des experts indépendants. Les auditions font également appel aux représentants d'institutions étrangères, mais rarement d'experts indépendants ou de représentants d'associations de protection de l'environnement. En pratique, c'est un petit nombre de députés qui traitent le sujet de façon relativement monolithique quelle que soit leur appartenance politique³⁰.

Globalement, les organismes publics ayant des responsabilités dans le domaine nucléaire hors exploitants et industrie pratiquent une politique d'information et de communication peu efficace, dépendant généralement plus des individus et des circonstances que de concepts et de pratiques réglementées. Leur visibilité s'en trouve globalement limitée.

La formalisation d'une approche générale de mise à disposition d'information et de documents, volontaires et sur demande, aurait sans aucun doute un effet grandement bénéfique non seulement sur le niveau d'information des citoyens mais également sur la crédibilité des détenteurs primaires de l'information.

26. Pour toutes les citations de l'ANCLI, en gras dans l'original.

27. ANCLI, « Livre Blanc de l'ANCLI sur la gouvernance locale des activités nucléaires », 30 mai 2005.

28. Des revendications très semblables ont d'ailleurs été formulées lors du débat public sur les déchets, telles que la demande de « l'expertise plurielle, les CLI légalisées et financées, le recours à des experts extérieurs au cercle des institutions responsables » (cf. CPDP-Gestion des déchets radioactifs, « Résumé du Compte-rendu du débat public sur les options générales en matière de gestion des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue », 27 janvier 2006).

29. L'OPECST a été créé par la loi n° 83-609 du 8 juillet 1983.

30. C'est peut-être une des raisons pour lesquelles l'OPECST figure en bas de l'échelle de la crédibilité auprès de l'opinion publique, se situant nettement mieux que d'autres « hommes politiques », mais tout de même en dessous des exploitants et des journalistes.

PARTIE 1 INTERPELLATION

La première phase du groupe de travail, dès sa mise en place à l'issue de la réunion publique du 14 novembre 2005 à Caen, a consisté à préciser le champ de sa réflexion et la méthode de capitalisation de ses échanges. La démarche du groupe a reposé en grande partie sur la construction de réponses par les acteurs institutionnels à l'interpellation issue de la crise provoquée par le retrait d'une partie de la contribution au débat du Réseau Sortir du nucléaire. Même si elle a été affinée sur certains points par la suite, cette interpellation a pour l'essentiel été posée, en termes de problématique globale et de pistes de travail, à travers les diverses interventions de cette réunion publique.

A. Vue d'ensemble

La réunion publique du 14 novembre 2005 à Caen, organisée conjointement par les Commissions particulières du débat public chargées du débat sur le projet de réacteur EPR et de celui sur la gestion des déchets radioactifs, a porté spécifiquement sur les questions de partage des connaissances, d'exercice d'une expertise pluraliste et d'accès à l'information dans le domaine nucléaire. Après plusieurs semaines de crise, cette réunion publique a permis une première mise à plat du problème et un échange entre les experts indépendants et associations, interpellateurs des pouvoirs publics, d'une part, les opérateurs nucléaires et les autorités en charge de la sûreté et de la sécurité nucléaire d'autre part.

Les échanges ont notamment souligné l'importance d'une relation étroite entre les progrès sur l'accès à l'information, sur la capacité de traitement pluraliste de cette information (expertise indépendante notamment) et sur sa prise en compte dans le cadre du processus de décision. Le rôle de l'expertise pluraliste a été plus spécifiquement traité dans la première table-ronde, la seconde se concentrant sur l'accès à l'information et la question des secrets³¹.

La seconde table-ronde, via l'interpellation par les experts indépendants et les associations et les premières réponses des opérateurs et des pouvoirs publics, a permis de faire émerger le questionnement sur l'accès à l'information sous une forme plus construite.

Un point mérite d'être clarifié : les contributions à cette table-ronde se sont, compte tenu de la crise ouverte par la suppression d'un paragraphe du Cahier collectif d'acteurs du débat EPR et du retrait de la plupart des acteurs critiques sur le nucléaire des débats, naturellement centrées sur le problème du secret-défense. Plusieurs interventions de ces acteurs ont toutefois souligné le caractère global du problème de l'accès à l'information et demandé que la réflexion soit étendue à la question du secret industriel et commercial, sur lequel les opérateurs ont d'ailleurs également apporté des explications.

Le problème du secret industriel et commercial était de fait apparu dès la phase de préparation du débat sur le projet de réacteur EPR, dans le cadre du travail collectif de cadrage du Cahier collectif d'acteurs, suite à une demande par le GSIEN d'accéder au rapport préliminaire de sûreté pour analyser certains points du dossier. Une solution ponctuelle au problème avait été trouvée par la mise en place d'une convention entre le GSIEN, la CPDP-EPR et EDF, dont Monique Sené a tiré les premières leçons au cours de la réunion publique de Caen.

Aussi, si le groupe de travail sur l'accès à l'information constitué à l'issue de cette réunion répondait clairement à la recherche d'une solution à la crise ouverte sur le secret défense, il recouvrait bien dès l'origine une préoccupation de clarification sur l'ensemble des secrets restreignant l'accès à l'information dans le domaine nucléaire.

31. Voir les synthèses de ces deux table rondes, respectivement « Information et partage des connaissances » et « Secret industriel, secret commercial et secret défense » en **Annexe 6**.

Le verbatim de la seconde table ronde est consultable sur le site internet du débat public sur le projet EPR.

On retient principalement du questionnement sur le secret formulé au cours de la réunion publique de Caen les points suivants :

- une affirmation forte de la nécessité, pour donner sa pertinence à l'exercice d'une expertise pluraliste dont l'utilité est aujourd'hui reconnue, de l'alimenter par un accès pluriel à l'information,
- une interrogation de Greenpeace sur les conditions pratiques d'application du secret défense,
- une proposition de problématique et de méthode de travail basée sur l'analyse d'exemples par Benjamin Dessus pour Global Chance,
- une analyse de nature juridique sur les règles de droit françaises vis-à-vis de l'évolution internationale et européenne, proposée par Michel Prieur, du CRIDEAU.

Les réponses apportées au cours de la réunion par le maître d'ouvrage et les pouvoirs publics ont permis à cette étape, dans la perspective du groupe de travail mis en place par la suite, de préciser le cadre de réflexion. Les travaux du groupe ont apporté sur les différents points abordés dans les interventions de la réunion de Caen des réponses plus construites. Elles seront développées dans la partie suivante de la restitution des travaux.

B. Questionnements

1. Le lien entre accès à l'information et expertise pluraliste

La première table ronde, centrée sur la problématique du « partage des connaissances » dans le domaine nucléaire, a essentiellement porté sur la question de l'expertise « pluraliste » ou « plurielle ». Si la diffusion des connaissances scientifiques dans le domaine nucléaire (notamment celles issues des recherches menées sur les déchets dans le cadre de la loi de 1991) s'opère selon les procédures normales de « peer-review » puis de vulgarisation de la communauté scientifique, ces processus ne sont plus suffisants lorsqu'il s'agit d'établir sur la base de telles connaissances des choix politiques.

Ces décisions doivent être éclairées par un débat contradictoire dans lequel s'impose un pluralisme d'expertise, impliquant aux côtés des experts « institutionnels », issus de l'administration, de l'industrie ou des grands organismes de recherche, les experts « indépendants » de ces structures.

Mais ce pluralisme n'a de sens, comme le rappelle l'expérience du Groupement de scientifiques pour l'information sur l'énergie nucléaire (GSIEN) sur des dossiers de sûreté nucléaire, que s'il s'accompagne de conditions ouvertes d'accès à l'information. En particulier, il est fondamental que les experts puissent définir eux-mêmes l'information qu'ils souhaitent obtenir des exploitants ou des autorités pour leur expertise, et non dépendre des seules informations que ces détenteurs jugent utiles de leur donner.

Il apparaît de plus, autour de la contribution de l'Association nationale des Commissions locales d'information (ANCLI), qu'un cadre réglementaire est nécessaire pour structurer de manière durable le rôle de l'expertise pluraliste dans la prise de décision et son accès à l'information. Ce cadre réglementaire pourrait notamment être donné par l'établissement d'un statut et la dotation de moyens pour les CLI à l'occasion de l'adoption de la loi sur la transparence nucléaire.

2. Les interrogations sur la pratique du secret défense

Pour Greenpeace, dont les actions³² ces dernières années ont mis sur le devant de la scène la question du secret défense dans son application au nucléaire civil, il existe une suspicion légitime : le secret défense semble appliqué, selon ce que cherche à montrer l'association dans le cas des transports de plutonium, à des informations en réalité accessibles (dans des publications à l'étranger ou par observation sur la voie publique). Aussi, pour Greenpeace, on cherche à « *détourner ce problème du*

32. En particulier, l'immobilisation d'un camion de transport de plutonium sur la voie publique à Châlons-sur-Saône en février 2003. C'est quelques mois plus tard, en août 2003, qu'était pris un « arrêté secret défense », révisé plus tard le 26 janvier 2004, destiné à fixer le périmètre d'application de ce secret aux activités de production électronucléaire.

secret défense dans un sens qui (...) est avant tout un problème de censure de l'information qui empêche un débat ».

Des échanges réguliers ont eu lieu entre Greenpeace et les services du Haut fonctionnaire de défense du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sur ces questions. La controverse porte en particulier sur les conclusions à tirer de la démarche de Greenpeace : pour l'association, sa capacité à rassembler démontre que « *le système de sécurité ne fonctionne absolument pas* » puisqu'il est basé sur un « *secret de Polichinelle* ». Les autorités indiquent quant à elles que le respect du secret de défense est la première des barrières qui concourent à la protection des matières nucléaires et pointent le fait que l'action de Greenpeace affaiblit la sécurité en permettant à d'autres plus mal intentionnés d'accéder immédiatement à une information sensible, sans passer par les étapes de recherche qui permettent justement de les repérer.

Pour mieux analyser le risque de détournement du secret défense pour couvrir une faiblesse éventuelle du système de sécurité par rapport aux garanties apportées au citoyen, Greenpeace soulève une série de questions concrètes sur les pratiques liées à « *l'apposition du tampon écrit "secret défense" ou éventuellement secret industriel et commercial* » : s'il apparaît clairement que c'est l'émetteur d'un document qui appose ce tampon, selon quel critère le classement secret défense est-il établi, validé, et le cas échéant vérifié ? Quelles procédures existent, « *quels outils pour (...) garantir qu'il n'y a pas d'abus* » ? De ce point de vue, l'arrêté secret défense du 26 janvier 2004 et la circulaire associée, dont les autorités assurent qu'ils apportent la clarification nécessaire à la limitation du secret défense, sont jugés insuffisants comme « référentiel » par Greenpeace.

3. La problématique du périmètre des secrets

Benjamin Dessus, Président de Global Chance³³, constate la contradiction apparue dans le cadre des deux débats sur l'EPR et les déchets nucléaires entre deux logiques : « *celle du débat démocratique avec ses exigences d'information équitable, de transparence et de mise à plat des faits, et celle des secrets, qu'ils soient "industriel", "commercial" ou "défense", avec les dissymétries d'information et le sentiment d'arbitraire qu'ils impliquent pour les citoyens qui y participent* ».

Il propose pour avancer dans la réflexion d'admettre collectivement l'égale légitimité de ces deux logiques, et d'examiner à partir de là comment elles peuvent être traitées sans privilégier l'une à l'autre. Il avance pour cela une proposition de méthode basée sur l'analyse « pragmatique » des cas qui font débat dans les deux débats, avec en tête trois questions :

- la définition du « périmètre » des secrets, en particulier du secret défense, permettant de clarifier concrètement ce qui est « dedans » et ce qui est « dehors » ;
- et les moyens à mettre en œuvre pour traiter chacun de ces ensembles, c'est-à-dire :
 - l'accès totalement ouvert, sans « zone grise » et sans omission, à ce qui est hors du domaine du secret,
 - et la possibilité d'« *une sorte de médiation entre "secret" et "public"* » afin que la nécessité du secret ainsi circonscrit soit comprise et acceptée.

Il invite enfin à construire cette analyse à partir de cinq exemples significatifs de la diversité des problèmes rencontrés, tous tirés de l'expérience des deux débats publics :

1. La résistance de l'EPR aux chutes d'avion :

Le dossier soumis au débat EPR contient des déclarations contradictoires sur ce point que le secret défense ne permet pas de discuter. Dans le cadre du débat public, il apparaît nécessaire de qualifier le degré de sensibilité de l'EPR à un attentat par les airs, et de caractériser le progrès qu'il représente par rapport aux réacteurs actuels.

33. Voir le texte « Démocratie et secret », support de son intervention lors de la réunion de Caen, en **Annexe 7**.

2. Les risques de prolifération associés au plutonium de La Hague :
Peut-on trancher une fois pour toutes la question de la possibilité de fabriquer des bombes à partir du plutonium séparé à La Hague et que peut-on dire de ces stocks de plutonium et de leur évolution ?
3. Les risques associés aux transports, à la manipulation et au stockage de plutonium :
Certaines stratégies de production électronucléaire et de gestion des déchets associés supposent une très forte croissance des flux du cycle du plutonium. Le secret défense fait-il obstacle à la discussion de l'évolution des risques associés ?
4. Le coût du kWh nucléaire (coût de production de l'EPR) :
La confidentialité imposée par la DGEMP sur les hypothèses de formation de coût du kWh nucléaire (dans l'exercice des Coûts de référence) interdit de façon non justifiée toute expertise indépendante de cette question centrale.
5. L'uranium de retraitement :
Une question posée sur les quantités d'uranium de retraitement français enrichies à l'étranger a été qualifiée « d'indécente » par EDF dans une réunion du débat sur les déchets alors que ce type d'information semble public dans d'autres secteurs de l'énergie.

4. L'application au domaine nucléaire de l'évolution du droit d'accès à l'information

Michel Prieur, Professeur de droit de l'environnement à l'Université de Limoges, propose quant à lui une mise en perspective des questions posées à la lumière des évolutions très fortes du droit d'accès à l'information³⁴. Son analyse s'oriente en particulier, sans s'y limiter totalement, sur les problèmes liés au secret défense.

Les relations entre information et secret sont globalement marquées par une inversion historique au cours des dernières décennies, de la règle du secret vers la règle de la transparence. Cette inversion s'accompagne notamment « *d'un encadrement juridique nouveau du secret défense* » ainsi que du « *renforcement progressif et récent du droit à l'information sur l'environnement* » qui ont des répercussions sur la problématique du secret appliqué au nucléaire civil.

La loi du 17 juillet 1978 a introduit en France le principe du droit à l'information, faisant du secret une exception encadrée et délimitée. Elle instaure notamment « un devoir de satisfaire aux demandes d'information du public » pour les administrations et une commission de recours consultative, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Des évolutions plus récentes ont sorti le secret défense de sa base arbitraire (comme pratique administrative sans encadrement juridique particulier) pour lui donner un cadre juridique. Un point majeur est la création en 1998 de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) en tant que nouvelle autorité administrative indépendante. Au fil de ces évolutions, « *le secret défense est devenu une exception au regard du droit à l'information, il doit être interprété de ce fait de façon restrictive* ».

Ceci est d'autant plus nécessaire, analyse Michel Prieur, que cette question s'insère dans « *la transformation du droit (...) radicale en matière d'information environnementale, tant au plan national qu'au niveau européen et international* ». Après plusieurs étapes, le droit à l'information sur l'environnement est aujourd'hui inscrit, à travers la Charte de l'environnement, dans la Constitution française. Il est un élément de la préservation de l'environnement qui est placée par la Charte au même niveau que les autres intérêts fondamentaux de la Nation, dont la sécurité publique ou la défense nationale. On retrouve l'inscription du droit à l'information, notamment en matière d'environnement, comme un droit fondamental de la personne dans le cadre juridique européen. Enfin, ce droit est affirmé au niveau international, en particulier dans la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

34. Voir le texte « Nucléaire, information et secret défense », support de son intervention lors de la réunion de Caen, en **Annexe 8**. On se reportera utilement à ce document pour une analyse détaillée de l'apport des différents textes juridiques encadrant aujourd'hui ces pratiques.

En conclusion, le droit à l'information sur l'environnement est désormais « *une norme juridique située au sommet de la hiérarchie juridique qui constitue par là-même une norme éthique supérieure* ». La dérogation liée aux secrets, qui ne sont pas remis en cause dans leur principe, subsiste, mais elle doit être dans le domaine nucléaire encadrée de façon plus claire qu'aujourd'hui. Plus largement, l'évolution du droit pousse à « *un mécanisme modernisé et indépendant de transparence en matière de sûreté et de sécurité nucléaire, faisant place à la fois à un droit à l'information véritable et à une possibilité systématique de contre-expertise scientifique et socio-économique concernant tout le cycle nucléaire* ».

C. Cadrage des travaux du groupe

La réunion du 14 novembre a conclu, comme il avait été envisagé, à la pertinence de constituer un groupe de travail sur ces questions d'accès à l'information pour approfondir les différentes questions posées. Le cadrage initial des travaux du groupe s'est fortement appuyé sur les contenus de cette réunion, tant en termes de constat que de questions³⁵.

1. Un premier constat

D'un point de vue très général, le constat établi lors de la réunion publique du 14 novembre comme point de départ du groupe de travail peut se résumer ainsi :

- les débats publics sur le projet de réacteur EPR et sur la gestion des déchets nucléaires ont clairement fait apparaître un blocage lié à la demande d'accès à l'information et d'expertise pluraliste sur des questions de sécurité nucléaire ;
- ce blocage réside dans l'absence de dispositif permettant dans le domaine nucléaire de concilier les deux exigences, également légitimes, que sont l'exhaustivité du débat public et le secret de défense – et par extension le secret industriel ;
- égales dans leur légitimité, les exigences de l'accès à l'information dans le domaine nucléaire et du secret trouvent une expression différente dans des fondements juridiques communs³⁶ :
 - le droit d'accès à l'information en matière nucléaire s'inscrit dans le droit d'accès à l'information sur l'environnement, qui a fait ces dernières décennies l'objet d'un renforcement constant au point de devenir une norme juridique supérieure, inscrite dans la Constitution française et reconnue par la Cour européenne des Droits de l'Homme ;
 - le droit du secret, industriel ou de défense, trouve par comparaison très peu de traduction matérielle dans le corpus législatif et réglementaire. En particulier, l'application du secret de défense dans le domaine nucléaire reposait ainsi sur des textes réglementaires « généraux » dont il pouvait être fait une interprétation subjective jusqu'à l'arrêté dit « secret défense » du 26 janvier 2004 qui constitue aujourd'hui la base d'application pour la classification des documents ;
- il peut dans ces conditions apparaître utile de renforcer la définition du droit du secret³⁷, et notamment pour ce qui concerne ce groupe dans le domaine nucléaire, pour mieux en délimiter l'application aux seuls objets nécessaires – et ainsi mieux l'appliquer à ces objets ;

35. On reprend ici, moyennant quelques modifications expliquées dans les notes suivantes, les termes de la problématique posée dans la note de cadrage « Mise en place du groupe de travail "Accès à l'information" » du 24 novembre 2005 annexée à la lettre d'invitation au groupe de travail du 25 novembre 2005.

36. Les échanges au sein de groupe de travail ont amené à reformuler le constat de départ selon lequel le droit d'accès et celui du secret auraient des fondements juridiques de niveaux distincts : en réalité, ces fondements sont bien communs au sens où le droit d'accès à l'information sur l'environnement reconnaît explicitement la nécessité de secrets industriels, commerciaux ou de défense. Sur le plan du principe, les seconds constituent bien des exceptions – de même niveau – au premier. Le déséquilibre pointé tient surtout au détail fixé par les textes, quel que soit leur niveau, pour encadrer l'application des secrets vis-à-vis de l'application du droit à l'information.

37. Les travaux du groupe amènent également sur ce point à moduler le constat initial posé comme une évolution « nécessaire » et à faire état de divergences au sein du groupe : pour certains, une réforme du droit du secret, en général ou appliqué au nucléaire, apparaît effectivement nécessaire, alors que d'autres jugent simplement cette question utile, voire se bornent à constater qu'elle est posée et qu'il convient d'y répondre – tout en soulignant que ceci relève de la responsabilité des pouvoirs publics et sort du cadre du groupe de travail.

- enfin, le problème ne se réduit pas à la seule dimension d'une délimitation plus pertinente du secret : la réflexion doit également porter sur les moyens d'apporter au public, sur les sujets qui restent légitimement couverts par le secret, la confiance que le seul discours actuel ne semble pas suffire à construire.

2. Des pistes de réflexion

Sur la base de ce constat, le groupe de travail est amené à se poser deux grandes questions.

La première, fondamentale, est celle de la définition plus rigoureuse du « périmètre » des secrets industriel et de défense, appliqués au domaine nucléaire, autrement dit du champ des exemptions au droit à l'information qui doit constituer la règle.

La seconde, qui vient ensuite, est celle des procédures applicables dans le cadre de la concertation sur des décisions publiques aux deux champs ainsi délimités : comment garantir l'accès à l'information le plus grand sur ce qui n'est pas couvert par le secret ? Et comment apporter au public la confiance sur ce qui est couvert ?

Cette réflexion peut utilement se développer, comme il a été proposé, à partir des classifications imposées en termes de secret et des procédures ayant conduit à cette classification dans différents cas concrets d'ores et déjà apparus dans le cadre des débats publics, et qui pourront être enrichis par d'autres exemples :

- la protection du réacteur EPR contre la chute d'avion commercial,
- les stocks de plutonium détenus à La Hague et les risques associés,
- les risques associés au transport, à la manipulation et à l'entreposage des matières nucléaires utilisées dans le cycle du combustible,
- le bilan de l'utilisation de l'uranium de retraitement, incluant son réenrichissement à l'étranger,
- les « coûts de référence » de la production électrique, dont celui du nucléaire.

PARTIE 2 CONSTRUCTION DE REPONSES

Une première série de notes a été transmise en réponse aux interrogations directement issues de la réunion publique de Caen et reprises dans les premières réunions du groupe de travail. Ces notes ont ensuite été précisées et complétées par d'autres en réponse à des questionnements de plus en plus affinés.

A. Vue d'ensemble

Le mode de fonctionnement du groupe est globalement resté univoque, les contributions émanant des opérateurs et des autorités en réponse aux interrogations formulées par les experts indépendants et/ou aux demandes de la CPDP. Ce processus a toutefois permis de construire des réponses aussi précises et détaillées que possible dans les délais et le mandat du groupe de travail.

Les nombreuses contributions ont en particulier apporté des clarifications sur les points suivants :

- la doctrine appliquée en matière de sécurité nucléaire et son articulation avec la doctrine applicable en terme de sûreté nucléaire,
- le cadre juridique du secret défense et son application au domaine du nucléaire civil,
- le cadre juridique des secrets industriel, commercial et des affaires et leur application au domaine du nucléaire civil,
- l'application de ces secrets dans le cas particulier du rapport de sûreté d'une installation nucléaire,

Des réponses plus précises apportées sur les exemples choisis pour un examen au cas par cas dessinent par ailleurs plus concrètement les limites établissant le périmètre des secrets.

Une séparation relativement nette s'est établie dans les travaux du groupe entre les questions relatives au secret défense, directement liées à la sécurité nucléaire, et celles relatives aux secrets industriel et commercial, qui interviennent essentiellement dans le champ de la sûreté nucléaire. Bien que les secondes semblent peser en pratique davantage sur les difficultés « quotidiennes » d'accès à l'information sur le nucléaire, ce sont les premières qui ont dominé les travaux du groupe : c'est en effet sur le secret défense que se posent les plus grosses difficultés de définition opérationnelle du périmètre et de restitution d'informations aux populations.

Le périmètre des secrets industriel et commercial est essentiellement défini par la protection d'intérêts « privés » des entreprises concernées. Il apparaît essentiellement comme un frein à l'accès à des informations techniques plus ou moins détaillées dans le domaine de la sûreté, et par extension de la protection des personnes et de l'environnement contre les risques des activités industrielles du nucléaire civil.

Le périmètre du secret défense s'inscrit quant à lui spécifiquement dans le domaine de la sécurité nucléaire, c'est-à-dire la protection des installations nucléaires civiles, des matières et des activités associées, contre les actes de malveillance ou les actions terroristes. Ce risque est à la fois celui de détournement de matières, d'équipements ou de savoir-faire vers des programmes nucléaires militaires d'autres Etats ou de groupes organisés, ou risque de prolifération, et celui d'actions visant à disperser les matières radioactives pour porter atteinte aux populations.

C'est face à ce second type de risque que les questions d'accès à l'information apparaissent les plus complexes : la protection contre de telles attaques repose notamment sur la résistance des installations ou des équipements à différentes charges (chocs mécaniques, charges explosives, feux...), dont l'évaluation recouvre en partie les préoccupations de sûreté.

B. Le rôle du secret dans la problématique de sécurité

Les explications apportées au fil du débat public par les autorités responsables dans ce domaine portent à la fois sur un exposé des différents éléments composant la protection des activités nucléaires contre la malveillance, et le rôle que joue le secret dans ce dispositif, et sur une clarification du cadre juridique du secret défense en général et appliqué au nucléaire en particulier.

1. La protection des activités nucléaires civiles contre les actes de malveillance

On reprend ici une note explicative transmise en fait par le Gouvernement à la CNDP avant la mise en place du groupe de travail, dans le cadre des discussions avec les associations sur les conditions d'application du secret défense dans les débats publics sur le nucléaire³⁸.

Cette note rappelle d'abord le principe de la « défense en profondeur », qui articule trois niveaux de défense pour la protection des matières, des transports et des installations nucléaires contre les actes de terrorisme ou de malveillance, puis définit plus précisément et décrit ces trois niveaux qui sont la prévention des actions malveillantes, la conception des installations et des activités associées, et la minimisation des conséquences éventuelles d'une action.

Le Ministre rappelle que les dispositifs mis en œuvre par les autorités françaises pour la sécurité nucléaire sont conformes aux engagements internationaux de la France, notamment dans l'application des prescriptions de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Il précise que *« ces niveaux de défense ont été significativement renforcés dans le contexte actuel de terrorisme international, et notamment depuis les attentats perpétrés le 11 septembre 2001 aux Etats-Unis »*.

- La prévention des actes de terrorisme est le premier niveau de défense. Il repose sur un ensemble de dispositifs de renseignement et de surveillance. Si *« certaines de ces mesures sont visibles et de nature à concourir à la prévention des actes de malveillance en les décourageant ; les autres, à caractère confidentiel, sont invisibles »*. Cette surveillance peut, « en fonction de l'état de la menace », s'accompagner d'une *« protection des installations nucléaires, par des moyens adaptés, comme cela a déjà été fait au cas par cas sur certains sites »*³⁹.
- Le second niveau de défense est la conception et l'exploitation des transports et des installations nucléaires. Il s'agit de protéger par conception les activités nucléaires *« contre les menaces identifiées »*. On peut indiquer par exemple que *« la projection intentionnelle d'un avion »* est prise en compte, mais *« la description détaillée de ces menaces, de leurs effets potentiels et des moyens de les prévenir, est couverte par des mesures de confidentialité strictes, leur divulgation pouvant constituer une aide aux terroristes »*. De même, certains dispositifs coucourrant à cette protection sont confidentiels pour assurer leur efficacité.
- Le troisième niveau est celui de la limitation des conséquences d'un acte de terrorisme *« dans l'hypothèse où un tel acte serait commis malgré les mesures précédentes »*. Ces mesures renvoient aux plans d'urgence établis *« pour lutter contre un accident survenant sur le réacteur en vue d'en limiter les conséquences, qu'il soit causé par un acte terroriste ou non, et pour protéger la population »*, qui *« ont été complétés notamment après les attentats du 11 septembre 2001 »*.

En conclusion, le Ministre souligne que *« les installations nucléaires sont conçues pour résister sans dommages inacceptables à de nombreux scénarios de catastrophes naturelles, d'accidents et d'actes de malveillance ou de terrorisme »* et figurent à ce titre *« parmi les constructions les plus résistantes qui soient, notamment en comparaison d'autres installations industrielles à risques ou de lieux recevant du public »*. De plus, les études réalisées après le 11 septembre 2001 garantissent que *« le projet de réacteur EPR, qui tiendra compte du retour d'expérience des installations existantes,*

38. Voir le texte « Protection des matières, des transports et des installations nucléaires, en particulier du projet de réacteur EPR, contre les actes de terrorisme ou de malveillance », note technique jointe à une lettre du Ministre de l'industrie au Président de la CNDP du 12 octobre 2005. Ce texte est présenté en **Annexe 9**.

39. On peut citer notamment, pour ce qui concerne les moyens visibles, le déploiement temporaire, après le 11 septembre 2001, de radars mobiles de surveillance et de batteries de missiles anti-aérien à proximité du site des usines de retraitement de La Hague.

présentera un degré de résistance encore plus élevé, y compris vis-à-vis d'une éventuelle chute intentionnelle d'avion de ligne ».

2. Le cadre du secret de défense dans le domaine du nucléaire civil

Une note du Haut fonctionnaire de défense (HFD) du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie⁴⁰ précise la mise en œuvre de la réglementation relative à la protection du secret de la défense nationale dans le domaine de la sécurité des matières, des sites et des transports nucléaires civils.

Le Haut fonctionnaire de défense rappelle le cadre général du droit de la « protection des secrets de la défense nationale » (militaire, civile et économique), dont *« il est toujours revenu à l'administration de fixer elle-même, par la voie réglementaire, le contenu des règles qui régissent son fonctionnement »*. La classification (avec trois niveaux croissants : confidentiel-défense, secret défense et très secret défense) s'applique aux informations et à leurs supports, et leur accès est réservé aux personnes remplissant deux conditions cumulatives : détenir une habilitation d'une part, justifier d'un « besoin d'en connaître » d'autre part.

Dans ce cadre, l'arrêté du 26 janvier 2004 apporte pour le Haut fonctionnaire de défense une clarification sur le périmètre du secret défense dans le nucléaire civil avec une triple source juridique :

- le droit général du secret défense qui précise, à travers l'article 6 du décret n° 98-608 du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale, que les modalités d'organisation de la protection des informations ou supports classifiés sont déterminées par chaque ministre pour le département dont il a la charge – en l'occurrence le Ministre en charge de l'industrie pour la protection et le contrôle des matières nucléaires ;
- la confidentialité imposée dans le traitement d'informations relatives à la protection physique et au contrôle des matières nucléaires, telle qu'elle est définie dans les textes qui encadrent ces dispositifs de protection et de contrôle ;
- la nécessité de définir précisément, dans le domaine nucléaire, les exceptions applicables au titre de la sécurité publique ou de la défense nationale à l'accès du public à l'information en matière d'environnement (exceptions prévues notamment dans la directive 2003/4/CE établissant ce droit d'accès à l'information au niveau européen).

La mise en œuvre de la réglementation concernant la protection du secret de la défense nationale est nécessaire pour *« protéger de manière particulière les informations susceptibles d'affaiblir »* les dispositifs mis en place pour lutter contre les actes de malveillance à des fins de vol, de détournement ou de terrorisme. Dans ce cadre, l'arrêté du 26 janvier 2004 s'applique selon le HFD à définir précisément le périmètre correspondant. Il s'agit des seules informations *« dont la divulgation pourrait affaiblir ou annihiler la sécurité et la protection physique de ces matières »* sur quatre points :

1. les mesures de surveillance, confinement, protection physique, suivi et comptabilité des matières nucléaires,
2. les systèmes et processus permettant la mise en œuvre de leur protection et de leur contrôle,
3. les mesures de sécurité et de protection physique qui leur sont appliquées en cours de transport,
4. les exercices relatifs à leur protection physique, sur sites ou en cours de transport.

Contrairement aux critiques apportées à cet arrêté, son objet est bien pour le HFD, dans le cadre de la politique de transparence du gouvernement en ce domaine, de *« limiter par voie réglementaire l'utilisation qui pourrait être faite du dispositif de protection du secret de la défense nationale aux*

40. Voir en **Annexe 10** cette Fiche de synthèse « Mise en œuvre de la réglementation relative à la protection du secret de la défense nationale dans le domaine de la sécurité des matières, des sites et des transports nucléaires civils ».

Ce document daté du 17 janvier 2005 reprend et complète une série d'éléments transmis en amont au groupe de travail. Il est précisé que cette note ne s'applique qu'au domaine du nucléaire civil et à l'application de la réglementation du secret défense dans le domaine de la sécurité nucléaire. Le HFD précise qu'*« il n'entre pas dans les attributions ni dans le mandat de la Commission de travailler sur le fondement ou les modalités de mise en œuvre de la réglementation relative à la protection du secret de la défense nationale »*.

seuls sujets et informations susceptibles de servir à la commission d'une action malveillante (...) ou de type terroriste ». Ainsi, « a contrario, toute autre donnée ou information relevant de la compétence du ministre en charge de l'industrie et touchant aux matières nucléaires n'a pas à être couverte par les dispositions relatives au secret de la défense ».

C. La place du secret dans les analyses de sûreté

Les explications fournies par EDF ont permis à la fois de préciser la nature des différents secrets protégeant les intérêts particuliers des opérateurs en illustrant leur application dans le domaine nucléaire, et d'expliquer quel degré de confidentialité lié aux différents secrets s'applique dans le cas particulier – mais central – du rapport de sûreté d'une installation nucléaire à ses différentes étapes.

1. Le secret industriel et commercial

Une première fiche de travail fournie par EDF⁴¹ rappelle sous quelle forme les notions de « secret industriel et commercial » et de « secret des affaires », *« bien que n'étant pas définies par la législation ou la réglementation (...) sont utilisées à différentes reprises par plusieurs textes en vigueur »*. La note rappelle ces références juridiques et précise le contenu à donner, selon la jurisprudence, à ces différentes formes de secret.

La notion de secret « industriel et commercial » renvoie en terme de cadre juridique à l'exception définie par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, qui rend non communicables au public les documents administratifs *« dont la communication porterait atteinte (...) au secret en matière commerciale et industrielle »*. La loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement, qui régit l'accès à l'information en matière d'environnement, reprend cette exception.

Le « contenu » de ce secret s'établit sur la base de la doctrine de la Commission d'accès aux documents d'administratif (CADA), qui différencie dans ce domaine trois types de secret :

- le « secret des procédés », qui couvre grosso modo les résultats des activités de recherche-développement des entreprises et les procédés de fabrication. Ceci concerne par exemple dans le cas de l'EPR certaines données relatives au récupérateur de corium, ou encore les procédés de fabrication des gros composants de la chaudière. Des dispositions spécifiques peuvent être prises pour permettre l'accès de ces informations à des experts externes à l'entreprise, sous couvert de confidentialité, comme cela a été mis en place dans le cadre du débat public avec le GSIEN ;
- le « secret des informations économiques et financières », qui recouvre les informations sensibles sur la situation économique et financière de l'entreprise ;
- et le « secret des stratégies commerciales », qui recouvre les informations sur les prix et les pratiques commerciales (par exemple, le montant de contrats signés avec des fournisseurs) et plus largement les informations sensibles pour la compétitivité de l'entreprise (par exemple, la programmation des arrêts des tranches nucléaires).

La notion de « secret des affaires » est quant à elle directement liée à la protection de « l'intérêt légitime de l'entreprise » et reconnue comme tel par le droit communautaire relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence et dans le droit français par le Code de Commerce.

2. L'application des secrets au rapport de sûreté

Une seconde fiche de travail fournie par EDF⁴² complète la première en décrivant avec précision l'application des secrets dans le contenu et le processus d'instruction du rapport de sûreté d'une installation nucléaire.

41. Voir cette fiche de travail, « Secret industriel et commercial », en **Annexe 11**.

42. Voir cette fiche de travail, « Contenu et processus d'instruction du rapport de sûreté », en **Annexe 12**.

EDF rappelle d'abord dans cette note l'objet du rapport de sûreté, document qui sert de support à l'analyse de sûreté et à l'instruction par l'autorité de sûreté des demandes formulées par l'exploitant. Dans le cadre de cette procédure, le rapport de sûreté est établi en plusieurs phases :

- une première version, dite « préliminaire », est établie en support de la demande de création de l'installation nucléaire de base – et finalisée au moment du dépôt de celle-ci ;
- une seconde version, dite « provisoire », est préparée parallèlement à la phase de réalisation du projet. Elle sert de support à l'instruction par l'autorité de sûreté de l'autorisation de premier chargement du réacteur ;
- enfin, le Rapport de sûreté définitif (RDS) incorpore les résultats des essais et contrôles de la phase de démarrage et sert de support pour la « mise en service définitive » de l'installation qui constitue l'autorisation d'exploiter.

Dans toutes ces étapes, le rapport de sûreté est soumis par EDF à une confidentialité car « *[il] comporte un certain nombre d'informations qui relèvent de la propriété industrielle et donc du secret industriel* ».

Bien qu'il serve de support à la demande de décret d'autorisation de création (DAC), le rapport de sûreté ne fait pas partie du dossier DAC proprement dit. Ce dernier, qui est soumis à enquête publique, comporte notamment un document contenant « l'essentiel des informations utiles pour apprécier les dispositions prises » : l'étude de dangers au sens de l'art. 46 de la loi du 22 juillet 1987.

La note décrit également de façon schématique le processus d'instruction, en précisant les responsabilités respectives de l'exploitant, des autorités et de l'appui technique. C'est la DGSNR qui a la responsabilité d'instruire les demandes déposées par le futur exploitant. Pour ce faire, la DGSNR recourt à l'expertise d'appuis techniques (l'IRSN est le principal d'entre eux) et s'appuie sur les avis et recommandations de groupes d'experts placés auprès d'elle (quatre groupes permanents constitués par décisions ministérielles des 27 mars 1973 et 1^{er} décembre 1998).

EDF précise que pour les questions ressortissant du secret défense, les dossiers établis par l'exploitant (distincts du rapport de sûreté) sont instruits par les pouvoirs publics (DGSNR et HFD conjointement) qui s'appuient sur une expertise technique spécialisée de l'IRSN. Un groupe d'experts particuliers, le groupe restreint chargé des réacteurs (GRR), joue le même rôle que les groupes permanents évoqués ci-dessus.

En conclusion, EDF rappelle que s'agissant du rapport de sûreté (et non des dossiers relatifs à la sécurité), « *afin de permettre à des experts tiers (autres que ceux de la DGSNR et de ses appuis techniques), d'étayer leur analyse de la pertinence de certaines dispositions, il a été convenu que des experts tiers peuvent avoir accès à ces informations sur des sujets ciblés sous réserve de signature d'un accord de confidentialité correspondant à ces sujets* ».

Par ailleurs, EDF « *prévoit l'établissement d'une édition publique du rapport de sûreté, dans laquelle seront retirés les éléments relevant du secret industriel et le cas échéant du secret défense* ».

D. Les contours des secrets à travers quelques exemples

L'approche choisie par le groupe de travail a consisté, parallèlement aux explications apportées par EDF et par le Haut fonctionnaire de défense, respectivement sur les secrets industriel et commercial et de défense, à cerner leurs périmètres sur des exemples concrets.

Ce travail s'est réparti en deux exercices. Dans un premier temps, les exploitants concernés et le HFD ont apporté des réponses sur le contenu « communicable » vis-à-vis des différents secrets dans les cinq domaines correspondant aux exemples proposés lors de la réunion publique de Caen par Benjamin Dessus. Ces réponses ont pu dans un deuxième temps, pour les sujets effectivement couverts par le secret défense, être complétées par les réponses du HFD à une série de vingt-six questions plus précises sur les pratiques et le périmètre de ce secret.

1. Les réponses d'EDF, d'Areva et du HFD sur cinq exemples concrets

On résume ici les principaux éléments des réponses apportées respectivement par EDF, Areva et le HFD⁴³ pour préciser l'application des différents secrets à des exemples concrets apparus dans le courant des débats publics EPR et déchets ou de leur préparation.

• **Résistance à la chute d'avion de l'EPR :**

C'est clairement le secret défense qui s'applique en premier lieu dans cet exemple.

Pour EDF, le périmètre s'établit sur cette question en considérant comme :

- « *non classifiées, les informations relatives au fait que EPR prend en compte la chute d'un avion commercial et comporte des dispositions pour se prémunir contre les effets et conséquences d'une telle chute* » (existence de quatre trains de sauvegarde distincts, d'une coque de protection en béton autour de certains bâtiments, prise en compte pour le dimensionnement des différents effets d'une telle chute d'avion...). « *Ainsi n'est pas confidentiel, bien au contraire, le fait que ces protections représentent un niveau de protection nettement renforcé* ».
- « *classifiées, les informations qui, si elles étaient divulguées, seraient susceptibles d'affaiblir la protection globale vis-à-vis de la malveillance* ». Ceci inclut « *la nature ou la caractérisation des menaces considérées comme plausibles* », ainsi que « *les documents et données qui permettraient d'évaluer précisément la capacité de résistance des protections* ».

Le HFD précise que ce sont les mesures « *dont la divulgation serait de nature à donner des informations sur les capacités ultimes de résistance et donc, sur les moyens d'optimiser l'efficacité d'un attentat* » qui ne doivent pas être rendues publiques. De façon générale, lorsque la réponse à « *la question de savoir si la divulgation de telle ou telle information est ou non de nature à aider ou faciliter la commission d'un acte malveillant (...) est affirmative, alors l'information doit être classifiée* ».

• **Risque de prolifération associé au stock de plutonium à La Hague :**

Areva précise que les quantités de plutonium civil détenues par la France ne sont pas couvertes par le secret et font l'objet d'une déclaration annuelle publique à l'AIEA (INFCIRC/549) donnant les quantités de plutonium séparé et les quantités de plutonium contenu dans les combustibles usés. Ces valeurs sont reprises dans l'inventaire national des déchets radioactifs et des matières valorisables publié et mis à jour régulièrement. Areva rappelle ces chiffres et précise en outre la part de cet inventaire entreposée à La Hague (dont la part de plutonium d'EDF).

« *Au-delà, la question des conditions précises d'entreposage et de transport du plutonium séparé et de sa protection physique relève de la protection du secret défense, afin de ne pas nuire à l'efficacité des mesures de protection mises en œuvre* ».

Areva rappelle par ailleurs n'avoir « *pas de compétence spécifique dans la conception ni la réalisation d'armes nucléaires* » et note qu'il n'existe aucun exemple connu d'utilisation de plutonium provenant de réacteurs à eau ordinaire pour une arme, même si ceci est possible en principe.

Le HFD rappelle que sont couvertes par le secret défense « *les informations relatives (...) à la protection physique, au suivi et au contrôle des matières nucléaires détenues sur le site* ». S'agissant d'une activité industrielle, « *d'autres informations peuvent cependant être couvertes par le secret industriel ou commercial* ».

• **Risque associé aux transports, manipulations et stockage de plutonium :**

Dans le cadre de sa réponse, Areva précise la façon dont les flux et entreposages tampon de plutonium (sous forme séparée ou dans des combustibles irradiés) pourraient évoluer dans le cadre de la mise en œuvre de réacteurs rapides de 4^{ème} génération. Sans rentrer dans le détail, Areva indique que des mesures « *seront prises en compte dès la conception des usines et réacteurs, en intégrant la*

43. Les réponses du HFD se trouvent à la fin de sa note de synthèse présentée en **Annexe 10**.

Les réponses d'EDF et d'Areva sont respectivement intégrées dans les **Annexes 13 et 14**.

problématique des transports, dès lors qu'il y a manipulation de ce type de matière soumise à réglementation ». Et que dans ce cadre, *« la part des informations relevant du secret pour ces futures installations sera définie comme actuellement, afin de préserver l'efficacité des mesures de sécurité mises en œuvre »*. Enfin, *« il n'y a pas de réponse a priori à la question de la "proportionnalité" des risques »* qui dépendra des modalités effectives de mise en œuvre.

Le HFD précise, en indiquant que *« ceci relève d'ailleurs du bon sens »*, que des informations telles que *« la divulgation des horaires, des itinéraires, de la composition de l'escorte, de son armement, des moyens de protection physique des camions, etc, sont des compromissions du secret défense au sens du Code pénal »*.

• **Coût du kWh nucléaire :**

Aucune réponse spécifique n'est apportée sur ce point dans les notes produites pour le groupe (hormis une clarification par le HFD que ce n'est bien sûr pas couvert par le secret défense). De fait, EDF a répondu plus largement à la critique sur la méthode et les résultats des « coûts de référence » de la DGEMP en explicitant sa propre évaluation (plus élevée) du coût attendu pour le kWh produit par le réacteur EPR.

• **Uranium de retraitement :**

EDF précise que cette question n'est sensible que sous l'angle « commercial » et ne relève pas du secret de défense. *« Dans le contexte actuel de consolidation de la filière avec les acteurs industriels, les informations concernant la répartition des quantités couvertes par les contrats de fourniture de services d'enrichissement sont sensibles sur le plan commercial et ne sont donc pas communicables. Par contre, les informations physiques globales de type flux et stocks peuvent être transmises »*.

Le Haut fonctionnaire de défense confirme que la seule application du secret défense sur cette question concerne *« les dispositifs de protection qui peuvent être mis en place »*.

2. Les réponses du HFD à vingt-six questions complémentaires

Afin d'approfondir la compréhension du périmètre sur le secret défense, une série de questions plus précises a été élaborée par les experts indépendants impliqués dans le groupe de travail, sous la coordination de la CPDP-EPR, à l'adresse du Haut fonctionnaire de défense⁴⁴.

Ces questions sont organisées en deux parties : la première cherche à préciser certains aspects de procédure liés à la classification d'informations et de documents secret défense dans le domaine du nucléaire civil. La seconde, à partir des mêmes exemples que précédemment⁴⁵, introduit une proposition de typologie sur les contenus concernant l'évaluation de la « tenue » des activités nucléaires aux actes de malveillance et au terrorisme, en distinguant notamment entre critères, méthodes, et résultats.

Les réponses sur l'approche du « périmètre » par les procédures

Concernant *la responsabilité et le contrôle* de la classification, la protection du secret de défense est placée sous la responsabilité du Premier ministre et déléguée sans leurs domaines respectifs aux ministres. La classification d'un document est une décision de son émetteur (une personne habilitée au niveau requis au sein de l'organisme). Le HFD n'exerce pas un contrôle systématique des documents couverts par le secret défense dans le domaine du nucléaire civil dont certains ne sont pas soumis à sa lecture. Il peut le cas échéant demander à l'émetteur une modification de classification, et en cas de refus une telle décision peut être imposée par le ministre.

44. Les membres du groupe de travail concernés ont jugé que ces questions, adressées prioritairement au Haut-fonctionnaire de défense, n'incluaient pas de nouveaux sujets nécessitant une réponse des autres acteurs industriels et institutionnels au sein du groupe de travail en plus des éléments qu'ils avaient déjà fournis. C'est pourquoi seul le Haut-fonctionnaire de défense a fourni une réponse détaillée à cette série de questions.

Les questions et les réponses associées sont présentées dans leur intégralité en **Annexe 15**.

45. En ne retenant que les sujets pertinents vis-à-vis du secret défense, c'est-à-dire la résistance aux chutes d'avion, le risque lié à la nature du plutonium stocké à La Hague, et les risques liés à la chaîne de transport et de réutilisation du plutonium.

Concernant *les documents et leur contenu*, tout support d'information contenant une information protégée est lui-même protégé par une classification. La diffusion d'informations non protégées au sein d'un document classifié ne peut se faire qu'à travers une déclassification partielle par l'autorité émettrice. De même, la référence publique à un document protégé ne peut se faire que dans des termes qui « *restent neutres et ne dévoilent pas une information protégée* », c'est-à-dire sans mentionner son contenu.

Il n'existe pas de *guide des pratiques* pour l'application du secret défense aux documents relatifs aux activités nucléaires civiles⁴⁶, si ce n'est l'instruction générale interministérielle 1300 du 25 août 2003 sur la mise en œuvre du secret défense et surtout l'arrêté du 26 janvier 2004 (et la circulaire qui l'accompagne, exceptionnellement publiée au *Journal Officiel*). Par ailleurs, « *rien n'empêche chaque organisme susceptible d'émettre des documents ou informations classifiées, d'établir en interne un vade-mecum sur le sujet* ».

Sur une *évolution des pratiques* éventuelles, qui pourrait traduire un élargissement ou au contraire un rétrécissement du périmètre du secret défense en matière nucléaire au cours des dernières années, le HFD indique que des différences d'appréciation ponctuelles apparaissent parfois. Mais il ne propose « *pas d'exemple particulier* » pour illustrer un éventuel « *changement de pratiques* » lié à l'introduction récente d'un périmètre plus restrictif (après l'arrêté du 26 janvier 2004) ou au contraire élargi par la prise en compte de nouvelles menaces (après le 11 septembre 2001).

Les réponses sur l'approche du « périmètre » : l'articulation sûreté / sécurité

Les experts indépendants amorcent en préalable aux questions sur des exemples une réflexion générale sur l'intersection entre sécurité et sûreté dans le périmètre du secret défense. Le dimensionnement des installations, ou des équipements nucléaires en général, pour résister aux agressions externes est en effet à la fois une composante de la sûreté (protection vis-à-vis des situations accidentelles) et de la sécurité (protection vis-à-vis des actes de malveillance et de terrorisme)⁴⁷.

La question se pose pour les experts indépendants de savoir si la réévaluation des agressions de type volontaire suite au 11 septembre 2001 ne conduit pas à une certaine inversion de priorité dans le dimensionnement par rapport aux agressions de nature accidentelle⁴⁸. Cette évolution semble, en tout cas, centrale dans les difficultés nouvelles observées sur le secret défense en matière nucléaire⁴⁹.

Il s'agit donc pour eux de savoir dans quelle mesure un éventuel débat de « doctrine » sur l'articulation entre sûreté et sécurité peut être public ou secret. Le HFD confirme sur ce point qu'il y a interaction entre les deux, avec comme approche générale que « *la mise en place de mesures de sécurité au sens de la protection physique, ne peut être efficace et pertinente que si elle ne contrevient pas aux exigences de sûreté* ». Il existe donc entre les autorités de sûreté et de sécurité « *un dialogue*

46. A l'image du document dit « Guidance » publié par l'autorité britannique de sécurité nucléaire, l'OCNS, dont font mention les documents intermédiaires transmis au groupe de travail par le CEPN et WISE-Paris dans le cadre de leur expertise complémentaire, commanditée par la CNDP, sur la situation observée dans différents pays occidentaux.

47. L'IRSN rappelle à ce titre que la sécurité et la sûreté sont deux faces d'un même problème qui est la protection du public et de l'environnement, l'un contre les agressions volontaires et l'autre contre les agressions naturelles ou les défaillances matérielles ou humaines. Il n'y a pas à proprement parler d'intersection, la démonstration de sécurité repose sur la protection d'une installation contre des agressions volontaires par des moyens appropriés des fonctions de sûreté (confinement, refroidissement, sous-criticité) avec la même logique de défense en profondeur que la sûreté (lignes de prévention aussi indépendantes que possible : conception, réalisation, surveillance et lignes de mitigation).

48. Schématiquement, et sans préjuger des résultats globaux des évaluations de sûreté et de sécurité correspondantes, le risque de chute d'avion s'inscrit par exemple dans l'enveloppe de résistance aux chocs d'une enceinte en béton dimensionnée pour résister aux situations accidentelles plausibles (séismes, etc.) lorsque seuls de petits avions doivent être pris en compte. Il semble au contraire susceptible de devenir un facteur important de ce dimensionnement dès lors que le risque de chute volontaire d'un avion commercial chargé en kérosène doit être pris en considération. Cela a été explicitement le cas dans le processus de conception du réacteur EPR.

49. En effet, l'objection du secret, même si sa justification est commune, peut apparaître de nature différente au public selon qu'elle s'applique à propos de mesures de sécurité actives (déploiement de forces de surveillance, etc.) ou de mesures de sécurité passives telles que « l'épaisseur des murs » (a fortiori lorsque celles-ci font également partie des dispositifs de sûreté). Or, les secondes prennent, à tort ou à raison, une importance croissante dans les interrogations du public sur sa protection vis-à-vis des actions possibles contre les activités nucléaires civiles.

permanent », dont les détails ne sont toutefois « *pas dans le domaine public* » car « *de nature à donner des indications sur les mesures de protection physique mises en œuvre* ».

Les réponses sur l'approche du « périmètre » par des exemples

Les experts indépendants distinguent dans leurs questions détaillées sur le périmètre trois exemples, tous trois issus des débats publics. Le premier et le troisième sont liés à la protection contre les actes de terrorisme et concernent la tenue de l'EPR aux chutes d'avion d'une part, et celle des transports de plutonium aux agressions externes d'autre part. Le deuxième exemple, centré sur les risques de prolifération liés aux stocks de plutonium à La Hague, est d'une nature différente.

À propos de la sécurité de l'EPR face aux actes de malveillance et des transports de plutonium, les questions des experts indépendants développent la même approche, et reçoivent des réponses similaires sur les différents points abordés. Dans le cadre de la sécurité, la conception intègre sur un mode parallèle aux études de sûreté une évaluation de la résistance des installations qui repose donc sur plusieurs éléments : menaces prises en compte, critères de tenue face à ces menaces, méthode d'évaluation et finalement résultats. Les questions et réponses passent ces différents éléments en revue :

- Les « menaces de référence » : la constitution d'un « *référentiel de menaces* » périodiquement réévalué est « *un excellent outil de travail* » pour « *dimensionner les protections mises en place et d'assurer ainsi la sécurité des matières nucléaires* ». Bien qu'il soit possible d'indiquer par exemple que ce référentiel a été réévalué après le 11 septembre 2001, les « *divers scénarios (...) envisagés (...) sont tous couverts par le secret de défense* ». Au passage, le HFD rappelle qu'une information sur les capacités de résistance à un scénario donné peut « *être utilisée par des terroristes pour en déduire les capacités de résistance à d'autres agressions* ». De plus, « *toute divulgation d'information pouvant permettre de faire connaître directement ou de déduire les scénarios de référence serait une aide apportée à des individus malveillants* ». Cela s'applique y compris aux « *mesures nouvelles qui peuvent s'imposer* » en fonction de l'état des menaces.
- Le critère de « résistance » : dans le cadre de la sécurité, la conception traduit en termes techniques de dimensionnement la tenue des installations ou équipements considérés aux scénarios envisagés⁵⁰. Même s'ils font l'objet d'une définition réglementaire, ni le critère de « résistance à la chute d'avion » de l'EPR, ni ceux correspondant à la prise en compte éventuelle d'autres actes de malveillance dans le cas des réacteurs⁵¹ comme des transports de plutonium, ne peuvent pour le HFD être publics : « *toutes les mesures relatives à la protection contre un acte de malveillance sont couvertes par le secret de défense afin d'en préserver l'efficacité* », et « *trop de détails permettrait à des terroristes (...) de calculer, de façon assez précise, les moyens à utiliser pour commettre le maximum de dégâts* »⁵².
- L'accès à la méthodologie : la démarche d'évaluation de la conformité d'une installation (ou d'un équipement) à des critères de « résistance » fixés est également l'objet d'interrogations, à la fois sur la méthode de démonstration⁵³ et sur son mode de contrôle et de validation. Pour le HFD, la même précaution s'applique aux éléments de méthode qu'aux critères établis : ils ne sont donc pas publics.

50. Il s'agirait par exemple de définir un niveau de dommages acceptables dans les situations considérées concernant l'enceinte et les équipements d'un réacteur, le seuil d'acceptabilité pouvant notamment se traduire en termes de probabilité d'occurrence et de fraction de relâchement de l'inventaire de radioactivité, selon le même mode que pour les situations accidentelles.

51. On peut noter sur ce plan que si le débat public se concentre suite au 11 septembre sur la chute d'avion commercial, ce type d'attaque n'est pas nécessairement le seul nouveau scénario à prendre en compte en termes de forte charge au vu de l'évolution des moyens techniques et organisationnels dont peuvent disposer des forces terroristes. En vertu de la doctrine exposée par le HFD et appliquée par EDF, aucune information n'est livrée au public sur l'évaluation d'autres menaces nouvelles et leur prise en compte dans la conception de l'EPR.

52. En quelque sorte, le fait de définir publiquement des niveaux de charge auxquels une installation résiste permettrait d'identifier des niveaux de charge auxquels elle ne résiste pas.

53. Ainsi, on peut, toujours dans le cas de la chute d'avion, s'interroger sur le caractère public ou protégé d'informations plus ou moins détaillées sur le type d'avions pris en compte, les domaines de charge considérés, les modèles d'impact, les expériences de simulation, etc.

De même, si la composition des groupes restreints intervenant auprès des autorités dans l'évaluation est publique, leurs travaux sont secrets lorsqu'ils portent sur des questions de sécurité.

- Le discours sur les résultats : on peut au final se demander si un discours est possible en termes de résultats sur la protection des installations ou si, face à une menace de référence donnée, la tenue d'une installation ou d'un équipement considéré est, en soi, une information soumise au secret défense. La même logique que précédemment s'applique. La réponse du HFD souligne toutefois que *« tout citoyen peut s'exprimer librement »*. Pour ajouter immédiatement qu'*« il prend en revanche une responsabilité morale certaine devant la Nation si ses déductions (...) permettent de dévoiler des informations dont la divulgation permettrait à un groupe malveillant d'améliorer l'efficacité du ou des attentats en préparation »*, au point d'envisager que ceci puisse être assimilé à de l'*« aide à la commission d'un attentat... »*⁵⁴.

S'agissant enfin des *stocks de plutonium* entreposé à La Hague, le HFD s'appuie sur la circulaire du 26 janvier 2004 selon laquelle *« les informations relatives au suivi et à la comptabilité des matières nucléaires comportent rarement des éléments susceptibles d'intéresser la défense nationale »*. Cependant, *« la compilation de ces données peut conduire (...) à la production d'un document nécessitant une protection particulière au titre de la défense nationale »*⁵⁵.

54. Ainsi, dans le cas où un citoyen ferait état par *« ses déductions, fruits du recueil et de la compilation d'informations publiques liées à son expertise personnelle »* – c'est-à-dire sans enfreindre pour cela le secret défense –, d'une possible défaillance dans la sécurité, c'est lui qui porterait la responsabilité de son exploitation terroriste éventuelle. Mais quelle serait dans ce cas la responsabilité des autorités chargées de la protection des installations d'une part, et des informations associées d'autre part ?

55. En particulier *« lorsqu'elle rassemble le type, la masse et la localisation géographique précise des matières nucléaires et lorsqu'elle est susceptible de mettre en péril leur sécurité »*.

PARTIE 3 AVANCEES ET PERSPECTIVES

Comme il avait été annoncé dès la création du groupe de travail, une réunion publique a permis à une étape plus avancée du débat de faire état au public des avancées du groupe. Cette réunion, qui s'est tenue de 30 janvier 2006 à Dunkerque⁵⁶, a été en partie consacrée au thème de l'accès à l'information, avec une série d'exposés présentés par des membres du groupe de travail.

Elle a cependant constitué une réunion d'étape plutôt que de fin, les travaux du groupe se poursuivant quelques temps au-delà, notamment en vue de la finalisation du présent rapport de restitution.

A. Tentative de bilan

Sur la base de la réunion publique du 30 janvier à Dunkerque, on peut ainsi établir le bilan, à travers la synthèse des échanges riches et parfois tendus entre intervenants, des avancées et des perspectives tracées par le groupe de travail. Ce point s'articule notamment autour de trois parties :

- le constat dressé par des détenteurs de l'information couverte par le secret défense et le secret industriel et commercial :
 - les bases du secret de défense et la nécessité de trouver l'équilibre entre besoin de sécurité et besoin d'information, par le Haut fonctionnaire de défense,
 - la nécessité de progrès et les engagements d'EDF sur le secret industriel et commercial ;
- le constat des avancées et des divergences par des représentants de la société civile :
 - la clarification des approches sur le périmètre par Benjamin Dessus, pour Global Chance,
 - les avancées sur l'expertise et l'identification des conditions d'un véritable dialogue technique, par Monique Sené, du GSIEN et Jean-Claude Delalonde, Président de l'ANCLI ;
- le bilan de pistes de réflexion proposées :
 - les pistes de réflexion issues de l'expertise complémentaire sur les situations à l'étranger menée par le CEPN et WISE-Paris,
 - une proposition d'évolution du droit en matière de secret défense par Michel Prieur.

Plusieurs interventions, ainsi que des questions du public, notamment de représentants d'ONG, se sont de plus interrogés sur les suites possibles à partir des premiers constats tirés par les membres du Groupe de travail. Deux points ont en particulier été évoqués :

- une demande de prolongement de la réflexion amorcée à travers ces premiers échanges entre acteurs institutionnels, industriels, associatifs, etc.,
- une réflexion sur l'articulation des constats tirés par le groupe de travail avec le projet de loi sur la transparence nucléaire dont l'examen était, à la date de la réunion, en préparation en première lecture au Sénat.

B. Le constat dressé par des détenteurs d'information

Le Haut fonctionnaire de défense, comme autorité responsable de l'application du secret de défense comme un élément de la sécurité nucléaire dont il a la charge, et EDF, comme un des principaux détenteurs d'informations couvertes par le secret dans le domaine nucléaire et comme maître d'ouvrage du projet de réacteur EPR, expriment leur vision des secrets et de la demande d'information, à l'approche de la fin du débat et des travaux du groupe.

1. Le constat du Haut fonctionnaire de défense concernant le secret de type « défense »

Le Haut fonctionnaire de défense rappelle d'abord que le dispositif de sécurité nucléaire a été à l'origine créé pour assurer, dans le contexte de développement du nucléaire civil, la non prolifération

56. Voir la synthèse de cette réunion publique en **Annexe 18**.

« en pensant principalement à des pays qui auraient pu en faire un usage non conforme aux décisions internationales ». C'était encore le principal objectif de la loi de 1981 sur la protection des matières nucléaires. « Aujourd'hui, cette non prolifération (...) est simplement étendue aux actes de terrorisme car il est important que nous nous prémunissions contre eux ».

Il rappelle « qu'aujourd'hui aucun acte de terrorisme ne s'est produit, probablement parce que les mesures qui sont prises autour des matières nucléaires civiles sont particulièrement dissuasives ».

Dans ce cadre, « la protection du secret telle qu'elle existe est la première des défenses qui puisse exister pour protéger les matières ». Cette approche n'est pas spécifique au nucléaire : « ceci existe dans toute une série d'autres domaines dans lesquels il existe du secret pour protéger les installations ».

Concernant le débat entamé dans le Groupe de travail sur l'articulation entre sûreté et sécurité, le Haut fonctionnaire de défense précise que « les mesures physiques qui sont prises en matière nucléaire s'ajoutent aux mesures prises par la sûreté. Il y a au départ un confinement des matières, une sûreté qui est appliquée, et ensuite, nous regardons si effectivement les mesures physiques qui ont été prises pour la sûreté suffisent ou s'il convient d'une surajouter. Elles se surajoutent toujours sous le contrôle de l'autorité de sûreté nucléaire de telle sorte qu'elles ne créent pas un nouveau risque ».

En complément, le chef du Bureau de sécurité et de contrôle des matières nucléaires et sensibles (BSCMNS) rappelle les conditions d'application du secret de défense au nucléaire civil en France. Il se réfère notamment à l'engagement de la France dans le cadre de la Convention de l'AIEA sur la protection physique des matières nucléaires et précise que les recommandations de l'AIEA indiquent que « les Etats qui prennent des mesures de protection de sécurité doivent, bien entendu pour en assurer l'efficacité, respecter toute confidentialité de façon à ce qu'elles ne tombent pas dans le domaine public ».

Il reprend les explications déjà données sur les textes d'encadrement du secret défense et de son application au nucléaire civil. Pour préciser le périmètre du secret, il réaffirme que « les mesures prises pour assurer la protection des matières ne sont pas publiques ». Ainsi, dans l'exemple des transports de matières nucléaires, « la composition de l'escorte, son armement, (...), ses moyens de communication, ces informations ne seront pas disponibles, même si certaines peuvent être vues de la voie publique ». De la sorte, « celui qui veut se les procurer est obligé de faire une démarche active (...) et donc prend le risque, à ce moment-là, de se faire repérer.

En conclusion :

- Il souligne à quel point le Gouvernement, depuis un certain temps, a montré une volonté de transparence dans le domaine nucléaire civil. « Désormais le Gouvernement, les entreprises nucléaires, comme d'autres d'ailleurs, ont bien conscience qu'il existe des comptes à rendre directement et en amont de préférence » ;*
- Il « réaffirme très fortement qu'il y a nécessité de protéger certaines informations vitales pour la sécurité des matières dans les transports nucléaires », en les comparant avec la confidentialité existante sur les transports de fonds. « Cette nécessité de protection de l'information est une question de bon sens que tout le monde doit partager » ;*
- Enfin, « nous avons une nécessité de trouver un équilibre très précis entre le besoin de sécurité et le besoin d'information ». L'arrêté du 26 janvier 2004 est « un premier texte ayant permis de trouver cet équilibre, texte qui peut être amélioré, plus précis, mais qui pour le moment a le mérite d'exister ».*

2. Le constat d'EDF concernant le secret de type « industriel et commercial »

EDF rappelle sa « philosophie » et sa « pratique en matière d'accès à l'information », qui repose d'abord sur un « constat fondamental » : « nous sommes des acteurs pérennes, nous sommes gestionnaires de sites dans la durée, et la pérennité de nos activités repose sur le fait que nous avons besoin de la confiance du public ».

Cette confiance impose pour EDF une attitude de « *transparence responsable* », qui vise à « *concilier deux objectifs. Un premier objectif [qui] est de donner accès à l'ensemble du public à un maximum d'informations, mais aussi un objectif de protection et de sécurité des populations* ». Il s'agit pour l'entreprise, vis-à-vis des informations qu'elle détient, de trouver un bon équilibre entre la divulgation de cette information pour répondre à des attentes légitimes du public et les risques que peut induire cette divulgation : « *des risques, liés soit au secret industriel et commercial, de nature économique, soit des risques touchant à la sécurité des personnes et à la malveillance* ».

EDF s'appuie sur une longue pratique d'actions de communication classique : « *nous avons, depuis longtemps, depuis que les centrales nucléaires existent en France, une pratique de communication de ce que nous faisons sur l'ensemble de nos activités* ». Mais l'un des « *enseignements majeurs* » qu'EDF tirera du débat public sur l'EPR est qu'il faut répondre à une demande plus spécifique du public : « *le constat que nous faisons aujourd'hui (...), c'est que la création d'une centrale nucléaire nouvelle nécessite une information transparente. Nous ne pouvons pas, aujourd'hui, créer une nouvelle centrale sans informer le public sur les caractéristiques de cette centrale, sur son impact environnemental, sur son impact économique* ».

C'est dans cet esprit que les représentants d'EDF se sont inscrits tout au long du débat public, en essayant « *d'être ouverts avec une volonté certes d'être pédagogues, d'expliquer ce que nous faisons, mais aussi une volonté d'écouter les pour et les contres* ». Cette ouverture s'est notamment traduite par la convention passée avec le GSIEN pour permettre l'accès d'experts indépendants à des informations sensibles dans le domaine du secret industriel, pour « *réaliser une expertise sur des sujets bien identifiés (...) dans un cadre bien défini* ».

Tout en réalisant cette ouverture, EDF rappelle que certaines informations doivent absolument rester protégées.

C'est d'abord le cas des informations couvertes par le secret industriel et commercial. « *Le bon cadre pour le définir, c'est les textes émis par la CADA, Commission d'accès aux documents administratifs, [qui] définit trois types d'informations couvertes par le secret industriel et commercial* » : le secret des procédés, ou de fabrication, de R&D, le secret des informations économiques et financières relatives aux entreprises et le secret relatif aux stratégies commerciales. « *Leur divulgation fragiliserait les entreprises qui les possèdent. Elle leur enlèverait une partie de leur avantage compétitif* » et ferait courir un risque à chaque entreprise concernée (EDF mais aussi les entreprises avec lesquelles elle est en relation) en jouant « *sur sa possibilité de gagner des marchés, sur ses emplois, sur sa pérennité* »,

Bien sûr, « *le deuxième type d'informations qui doivent être confidentielles, ce sont les informations relatives à la sécurité des personnes* ». EDF illustre simplement sur ce point l'attitude de transparence responsable dans laquelle elle se place en précisant comment elle aborde dans ce contexte la question de la chute d'avion :

- « *sur la menace, nous pouvons donner des informations générales relatives au fait que l'EPR prend en compte la chute de l'avion commercial. Par contre, préciser de façon extrêmement étroite, caractériser la nature des menaces plausibles, c'est une information classifiée* » ;
- sur la protection par conception du réacteur, « *là aussi nous pouvons donner un certain nombre de considérations générales* » – l'existence de systèmes redondants, d'une coque en béton renforcée suite au 11 septembre 2001. « *Par contre, les données précises de dimensionnement des structures et les documents correspondants sont confidentiels, ils sont classés. (...) Nous sommes en temps qu'opérateur responsables de ces informations et nous devons veiller à ce qu'elles ne soient pas divulguées, car si elles l'étaient, elles pourraient nuire tout simplement à la protection du public* ».

Au vu du constat sur la demande d'accès à l'information, EDF se place dans la perspective d'une poursuite des efforts engagés au-delà du débat. Cela passe notamment par un appui sur les structures existantes (en particulier la CLI Flamanville) pour aller vers une convention du même type, mais pérenne, que celle expérimentée avec le GSIEN dans le cadre du débat : il s'agit de permettre à des experts choisis par la CLI d'accéder au dossier technique tout en préservant le secret industriel et commercial.

De plus, EDF renouvelle son engagement, déjà exprimé lors de la réunion de Caen, de publier, à l'été 2006, une version publique du rapport de sûreté du réacteur EPR.

Cette proposition est appuyée par l'autorité de sûreté nucléaire, la DGSNR, dont le représentant s'exprime lors de la réunion de Dunkerque pour préciser que *« le projet de rapport préliminaire de sûreté n'est pas fait pour être public, ce qui constitue un vrai problème »*⁵⁷. Selon la DGSNR, *« un progrès important serait d'arriver bien plus en amont à obtenir des documents techniques de type rapport préliminaire de sûreté qui soient publics, diffusables. Et ceci bien entendu en respectant parfaitement les secrets protégés par la loi, et notamment le secret défense »*.

Les conclusions apportées par EDF lors de la réunion de Dunkerque peuvent être enrichies d'une interrogation formulée dans le cadre du groupe de travail concernant le caractère effectif ou non de l'accès à l'information – ou *« comment garantir l'accès à l'information le plus grand sur ce qui n'est pas couvert par le secret ? »*. il convient de noter le paradoxe que de nombreuses informations sont fournies, donc accessibles, mais qu'elles sont apparemment ignorées⁵⁸. Doit-on en déduire que ces informations sont considérées comme répondant aux questionnements ? Sans doute pas. Doit-on alors en déduire que l'accès à l'information n'est demandé que pour le principe ? Peut-être, mais plus vraisemblablement faut-il considérer que ce que recherche réellement le public est d'un autre ordre et relève plus de la confiance dans ce qui est dit ou écrit que dans un accès plus large à l'information.

C. Le constat dressé par des représentants de la société civile

En réponse aux constats tirés par les détenteurs de l'information, des organismes qui ont exprimé dans le débat, et dans le cadre du groupe de travail, la demande de meilleur accès à cette information tirent à leur tour le bilan de cet exercice. Leur analyse s'ancre à la fois dans l'expérience de la convention passée entre le GSIEN et EDF pour l'accès au dossier de sûreté et dans les difficultés rencontrées pour rendre ce cadre pérenne au niveau national à travers l'ANCLI, et dans les travaux du groupe autour notamment des questions portées pour le collectif des experts indépendants par Global Chance.

1. Le constat du GSIEN

En préambule, le GSIEN rappelle qu'il est présent depuis bientôt 30 ans dans un rôle d'information du public, et peut témoigner que *« la pêche à l'information est une tâche extrêmement pénible et difficile »* dans le domaine nucléaire. Les discussions menées dans le cadre du groupe de travail, les avancées constatées au cours du débat sont un progrès mais il reste beaucoup de chemin à parcourir.

Pour le GSIEN, la question de l'accès à l'information doit s'inscrire dans le problème plus vaste de l'exercice d'une expertise pluraliste. Ainsi, on ne peut pas penser qu'il suffit de rendre disponible beaucoup d'information, par exemple dans un dossier d'enquête publique, et d'attendre que le « citoyen moyen » vienne le consulter : il n'a pas les moyens de s'approprier seul cette information, encore moins d'en développer une analyse critique sur le plan technique.

Le GSIEN dresse à partir de ce constat les conditions nécessaire à cette expertise pluraliste. *« Pour pouvoir faire de l'expertise, il faut » :*

- *« une convention, sinon nous n'arrivons pas à avoir accès à la documentation »*,
- *« de l'argent »*⁵⁹, c'est-à-dire que l'expertise indépendante doit être financée,

57. Il convient de noter sur ce point, comme l'ont signalé des membres du groupe de travail, une distinction entre deux approches : soit l'on tire du rapport de sûreté, toujours conçu comme un document non public, une version présentée au grand public, soit on le conçoit comme un document public dont on extrait, pour les soustraire à la diffusion, les parties contenant des informations confidentielles.

58. En prenant pour seul exemple ici la documentation fournie dans le cadre du débat public Flamanville 3, où en plus du dossier principal du maître d'ouvrage une grande quantité d'informations référencées a été rendue accessible et mise à disposition sous forme CD et papier (notamment l'étude d'impact), on constate paradoxalement que ces informations n'ont été consultées, questionnées ou critiquées par personne, ni public ni associations.

59. Ceci est nécessaire y compris dans le cas du GSIEN, dont les experts interviennent à titre bénévole ou comme retraités, pour couvrir les frais ; a fortiori dans le cadre de structures d'expertise indépendante professionnalisées.

- et « *il faut absolument définir les délais. L'accès à la documentation prend du temps, pour faire une convention il faut pratiquement six mois, pour mener les discussions, c'est la même chose* ».

Pour le GSIEN, ces conditions peuvent en particulier être trouvées à travers les CLI. D'une part, celles-ci ont la légitimité pour organiser cette démarche, et disposent aujourd'hui d'une structure pour le coordonner au niveau national à travers l'ANCLI et son conseil scientifique. D'autre part, « *l'expertise est indispensable aux CLI. C'est la seule solution pour que les CLI puissent effectivement intervenir, savoir ce qui se passe dans une installation et aider à ce que cette dernière assure la sûreté des populations* ».

La notion de secret, qui « *au final dépend totalement de l'exploitant et des ministères* », reste « *floue et vaste* » et constitue un obstacle majeur à l'expertise pluraliste. « *Concernant le secret industriel, nous parvenons à nous en sortir avec des conventions. Pour le secret défense, c'est plus délicat. Dans ces conditions, l'expertise plurielle est pratiquement impossible, car nous n'avons pas accès à la documentation et nous ne parvenons pas à discuter. (...) C'est évidemment un dialogue très difficile* ».

Parallèlement, il faut reconnaître dans la construction de l'expertise l'importance du jeu de questions-réponses et la nécessité de reconnaître les incertitudes – « *c'est-à-dire éviter de dire que tout va très bien. Ce n'est pas vrai. Il y a des choses que nous ne savons pas et d'autres que nous savons peut-être* ».

Enfin, il faut prendre conscience de la nécessité de développer, en amont de l'expertise pluraliste, la capacité d'expertise. Pour le GSIEN, « *en ce qui concerne l'expertise plurielle et indépendante, le nombre de scientifiques qui existe n'est pas important pour l'excellente raison que les universités ont d'autres contrats avec EDF. Elles ont donc peur de se lancer dans cette expertise indépendante. Il en est de même pour le CNRS* ».

L'expertise réalisée par le GSIEN dans le cadre de la convention passée avec EDF pendant le débat n'en était pas vraiment une : trop limitée dans les moyens et dans le temps. Il est donc indispensable, pour le GSIEN, que celle-ci puisse se poursuivre en prenant une autre dimension – via le conseil scientifique de l'ANCLI.

Par ailleurs, à l'issue des discussions au sein du groupe de travail et dans le cadre du débat EPR, il semble nécessaire de poursuivre l'idée d'une « *délimitation par une commission pluraliste de la notion de secret* ».

2. Les demandes de l'ANCLI

L'ANCLI rappelle d'abord l'origine des CLI, auxquelles aucun statut n'a été donné par l'Etat depuis leur création par une circulaire vieille de 25 ans : « *la circulaire MAUROY en 1981, en instituant des règles, a été un formidable moyen pour les acteurs du territoire de se constituer en assemblée et de discuter des questions du nucléaire avec l'exploitant et les autorités de contrôle. Mais l'existence et un fonctionnement durable supposent un cadre législatif plus développé qu'une circulaire* ».

Le réseau de CLI qui s'est créé à partir de cette date s'est progressivement coordonné au niveau national jusqu'à la création il y a six ans de l'ANCLI, qui souligne ses objectifs : « *l'ANCLI (...) a l'ambition de pouvoir apporter au niveau national une aide à toutes les commissions locales d'information qui n'ont pas nécessairement les moyens d'avoir une expertise exhaustive. L'ANCLI a l'ambition de constituer un pôle de compétences à la disposition des CLI et de favoriser les échanges d'expériences et de résultats* ».

Dans le contexte du débat sur l'accès à l'information et l'expertise pluraliste, le point essentiel est que « *l'ANCLI joue un rôle d'instance de questionnement et d'expertise pour les CLI* ». Elle tire une légitimité particulière du fait qu'elle représente au niveau national le pluralisme des acteurs locaux. De plus, l'ANCLI s'est dotée statutairement de moyens pour exercer ce rôle, notamment à travers l'existence de son conseil scientifique.

A l'issue du débat EPR, et compte tenu des suites envisageables pour ce projet, l'ANCLI confirme très clairement sa demande de signer avec EDF une convention semblable à celle mise en place dans le cadre du débat avec le GSIEN qui permettra d'apporter aux CLI le soutien du conseil scientifique de

l'ANCLI. Pour l'ANCLI, un refus d'EDF reviendrait à nier son rôle, voire son existence au niveau national au moment même où ceux-ci sont de mieux en mieux reconnus par les pouvoirs publics.

3. Le bilan tiré par Global Chance

Global Chance, dont le président Benjamin Dessus⁶⁰ a informellement coordonné l'intervention des experts indépendants dans le groupe de travail, centre son intervention sur le bilan des travaux de ce groupe.

Celui-ci « avait d'abord pour but d'essayer de définir le périmètre des différents sites, ce qui est dedans et ce qui est dehors. C'était assez ambitieux ». D'autant plus qu'il se posait une fois ce périmètre mieux déterminé deux questions : « comment rendre public ce qui est hors du périmètre ? Et que peut-on dire sur ce qui se passe à l'intérieur ? Comment rendre acceptable cette notion de secret ? » D'où une certaine prudence consistant à partir d'exemples concrets.

Pour Global Chance, à l'issue d'un travail ponctué par de nombreuses réunions et contributions, « le bilan (...) est à la fois mitigé et contrasté ».

Dans un premier temps, Benjamin Dessus propose un constat de « l'attitude des uns et des autres, les postures, ce qu'on peut imaginer derrière » :

- « Le groupe des industriels semble avoir compris qu'il fallait ne pas systématiquement contester la légitimité des questions posées, mais entrer dans le débat et donner au moins un minimum d'informations sur un certain nombre de questions. (...) On est entré dans le débat. Évidemment, on est toujours frustré par le débat. On n'en sait pas assez ; on en réclame plus ». Il reste des questions en suspens et des réponses insatisfaisantes, « c'est mi-figue mi-raisin, mais globalement, on a eu le sentiment qu'on entrait dans un débat. Et puis, on a des cultures différentes ».
- « Avec la DGSNR, c'est très simple : c'était le mutisme complet ». L'autorité de sûreté nucléaire a suivi les travaux sans jamais vraiment y prendre part – « elle a été muette dans ce débat ». L'IRSN, parallèlement, a pour Global Chance largement suivi les positions du HFD sans faire entendre une expression plus indépendante.
- La discussion avec le HFD montre, toujours pour Benjamin Dessus, « que l'attitude relève d'une logique complètement différente », dont témoigne la constance avec laquelle celui-ci a régulièrement « contesté la légitimité du groupe et la légitimité du débat ». Il s'agit d'une sorte de « choc culturel entre cette légitimité des hauts fonctionnaires de la Défense très évidente finalement considérant que sa légitimité était très supérieure à celle du débat public ». Pour lui, « il y a vraiment un problème », même s'il se déclare « incompetent pour savoir quelle est la légitimité qui dépasse l'autre ».

Le bilan tiré au niveau des textes laisse « la même impression ». En regard des interrogations formulées, « on a eu de bonnes explications des textes sur les principes et quelques précisions sur les modalités ». Si l'on caricature la situation, elle se ramène au constat suivant : « il revient aux citoyens d'interpréter correctement les décrets ». Autrement dit, de façon plus sérieuse, « le débat tourne dans la sphère judiciaire et uniquement dans cette sphère, au motif que nul n'est censé ignorer la loi. Mais dans ces conditions, il n'y a évidemment aucune chance de faire saisir la légitimité, la pertinence et la bonne organisation du système ». De plus, la dissymétrie entre les détenteurs de cette information et ceux qui en demandent un meilleur accès est renforcée par l'existence d'une large zone grise liée par exemple à des expressions entendues comme le « secret par omission » ou le « secret d'opportunité ».

Un autre problème fondamental est apparu à travers les discussions du groupe : « il existe un débat entre plus de secret et plus de garanties intrinsèques de robustesse d'une installation. Mais ce débat n'est absolument pas accessible aux citoyens puisqu'on est dans le secret ». Il y a là un vrai problème de démocratie.

60. Voir les notes de support de sa contribution à Dunkerque en **Annexe 17**. Benjamin Dessus a précisé à plusieurs reprises au cours du débat qu'il était représentant de Global Chance mais s'exprimait à titre individuel au esns où ses positions n'avaient pas fait l'objet d'une discussion, a fortiori d'une validation en interne.

En conclusion, le groupe de travail a permis de progresser au niveau du secret défense « *sur la compréhension des procédures (...), sur l'attitude culturelle que ça représente de la part de l'administration* ». Mais « *sur le plan pratique, on n'a pas beaucoup progressé* ». On peut au moins souligner « *deux conditions pour qu'on avance dans ce domaine* » :

- « la première, c'est plutôt qu'on trouve une façon de pérenniser ce genre de groupes de travail », qui est utile pour mieux comprendre « les cultures qui sous-tendent nos raisonnements », même si cette fois-ci « le dimensionnement et les acteurs de ce groupe de travail n'étaient peut-être pas les bons » ;
- et « la seconde, (...) c'est qu'il faut renforcer les possibilités de recours des citoyens vis à vis de l'arbitraire toujours possible, administratif ou industriel, et en tout cas toujours soupçonné, ce qui revient au même pour le citoyen ».

D. Des pistes de réflexion proposées

Des propositions complémentaires, apportées au groupe de travail et intégrées à sa réflexion, mais sur lesquelles il ne se prononce pas sur le fond, proviennent d'une part d'une analyse juridique sur le droit du secret défense en général en France (au regard notamment du droit international), et d'autre part de l'expertise complémentaire commandée par la CNDP sur la situation dans une sélection de pays occidentaux.

1. La poursuite des évolutions juridiques

A la demande de la CPDP-EPR, suite à au constat qu'il avait établi lors de la réunion de Caen, Michel Prieur a rédigé une note sur des propositions de réforme du droit du secret défense⁶¹, sur la base de laquelle il est à nouveau intervenu lors de la réunion de Dunkerque.

Michel Prieur rappelle tout d'abord que « *les règles sur l'information et le combat entre l'information et le secret sont complètement transformées depuis une dizaine d'années* ». Au vu de cette évolution, le problème posé est bien « *d'adapter les règles du secret, qui existaient bien avant le droit d'accès à l'information et qui ont existé de tout temps, mais ont été certes un peu améliorées dans une période récente. Cette nouvelle donnée juridique qui n'est pas spécialement française mais européenne et internationale mais qui s'impose à la France a pour principe : le droit à l'accès à l'information en matière d'environnement* ».

La première remarque de Michel Prieur est d'ordre sémantique : le secret dit de défense s'applique en fait à un domaine bien plus large que le domaine militaire que cette appellation laisse entendre. La justification apportée pour ne pas communiquer les informations de ce type relève plutôt de la sécurité publique. Aussi, dit Michel Prieur, « *s'il m'était demandé (...) de proposer des réformes là-dessus, je ferais déjà une réforme de vocabulaire pour que l'opinion soit plus au clair sur la justification de ce refus de communiquer des informations* ».

Au nom de l'évolution engagée, « *la non information est encadrée par des règles de plus en plus précises* ». En particulier, il ne suffit plus de refuser de communiquer l'information, « *il faut motiver le refus, c'est à dire l'expliquer, le justifier, en indiquer les raisons* ». De plus, « *le refus doit être interprété restrictivement puisque le principe, c'est l'information* ». Et puisqu'il n'est plus un principe général, « *le refus doit être cas par cas, document par document, information par information* ». Enfin, « *ce refus doit être accompagné évidemment de voies de recours disponibles* ».

La réflexion menée dans le cadre de ce débat public n'est pas une découverte : « *depuis plusieurs années, le gouvernement considère qu'il existe un problème de transparence nucléaire (...) Cela fait longtemps. Il y a eu des tas de projets de lois, des propositions de lois aussi, de pouvoirs parlementaires, pour améliorer le système* ».

61. Voir la note produite par Michel Prieur pour le groupe de travail en **Annexe 16**. Cette note n'a pas fait l'objet d'une discussion spécifique du groupe, dont les membres ont fait connaître des avis divergents sur le fond de l'analyse présentée.

Mais quoiqu'il en soit, *« si on doit changer quelque chose, il ne faut pas changer les choses à l'envers »*. Or, selon Michel Prieur, dans le projet de loi sur la transparence nucléaire⁶² *« on crée une haute autorité sur le nucléaire [le “haut comité”], sur la transparence nucléaire, qui n'est même pas qualifiée “d'autorité administrative indépendante” »*. Or, *« le minimum pour garantir justement le respect du droit à l'information et le contrôle des secrets non communiqués, il faut que ce soit une autorité indépendante »*. Il faudra de ce point de vue également veiller à bien délimiter les rôles respectifs de la CADA, de la Commission consultative du secret de la défense nationale et de cette nouvelle instance.

2. Le constat de l'analyse internationale

D'autres pistes de réflexion peuvent être tirées de l'expertise complémentaire commandée par la CNDP, menée conjointement par le CEPN, structure d'expertise fondée par l'IRSN et l'industrie nucléaire dont EDF, et par WISE-Paris⁶³. A partir des questionnements sur les secrets issus du débat en cours en France, *« les objectifs de cette étude et sa démarche [étaient] de regarder ce qui se passe à l'étranger sur la réglementation, mais également et surtout sur les pratiques »*.

La grille d'analyse retenue comporte trois grands thèmes, vus comme trois éléments indissociables :

- l'accès à l'information, ce qui inclut les questions de périmètre, d'accessibilité de l'information publique, et des modalités de témoignage sur l'information secrète,
- l'expertise pluraliste, c'est-à-dire le traitement et l'analyse pluraliste de l'information,
- et la façon dont tout ceci s'inscrit dans le processus décisionnel.

On peut d'abord dresser le constat que globalement *« il existe un cadre de principe harmonisé au niveau international, que ce soit au niveau de la Convention d'Aarhus, de l'AIEA [voire] de l'Organisation mondiale du commerce »*, définissant le droit d'accès à l'information et les secrets qui y font exception. *« Il apparaît qu'il existe une harmonisation mais, en même temps, des différences sensibles dans les règles et les pratiques qui sont liées aux contextes spécifiques de chacun des pays, des contextes institutionnels, politiques, culturels nationaux, dans chaque situation. Il résulte de ceci qu'il n'existe pas de solution miracle »*. On peut tirer *« des pistes de réflexion mais, là encore, nous ne pouvons pas dire qu'une solution puisse être transposée telle qu'elle, hors de son contexte »* : il faut l'analyser dans l'ensemble du dispositif national où elle s'insère.

Quels points généraux peut-on retenir de cette analyse ? *« Concernant l'accès à l'information, et tout d'abord sur la question du périmètre, il apparaît dans les différents pays (...) regardés que les lois définissant l'accès à l'information existent partout. L'accès est la règle et le secret est l'exception. Il est intéressant de voir qu'il y a des listes d'exceptions plus ou moins explicitées »*.

De plus, les pratiques peuvent traduire une volonté plus ou moins grande de favoriser réellement l'accès à l'information ou simplement de donner une meilleure connaissance au public de ce qui est disponible et ce qui ne l'est pas, et une meilleure compréhension des limites du secret. En terme d'accessibilité, *« des procédures sont mises en place pour faciliter cet accès »* dans certains pays étudiés. Il existe également partout des procédures de recours, qui apparaissent plus rigoureuses et contraignantes dans certains pays.

Le dernier point sur l'accès à l'information est la question du témoignage. *« Précisément, comment des comités consultatifs sont mis en place et permettent l'analyse de dossiers classés secret défense ou secret industriel »*. Ce genre de comités consultatifs existe dans la plupart des pays. *« Les membres qui composent ces comités sont soumis à une obligation de confidentialité et, selon les pays, [on note] un pluralisme nuancé, à savoir que dans certains cas, des universitaires sont impliqués »*.

« Au-delà de cette question de l'accès à l'information, un point qui semble essentiel concerne les modalités d'expertise pluraliste. (...) Toute la question est de savoir comment organiser cette expertise pluraliste » : quelles capacités existent, quelle médiation entre les formes institutionnelles et

62. Projet de loi en attente d'examen en première lecture par le Sénat à la date de cette intervention.

63. Voir les conclusions du rapport d'expertise complémentaire, qui détaillent les pays étudiés, les constats et pistes de propositions, en **Annexe 19**.

indépendantes d'expertise, etc. Et bien sûr, comment l'expertise pluraliste s'inscrit dans le processus de décision.

En conclusion, à partir d'un même cadre de principes, on observe une forte diversité sur les règles définies dans chaque pays et les pratiques. Les situations observées, qui ne donnent pas de solution miracle, peuvent suggérer des pistes de réflexion qui s'articulent à la fois sur :

- la question de la définition du périmètre ;
- les modalités de mise à disposition des informations ;
- les modalités de justification et de recours qui peuvent exister ;
- la composition et le fonctionnement d'instances d'évaluation ;
- la capacité à mettre en place les mécanismes d'expertise pluraliste ;
- les procédures de médiation dans l'ensemble du processus de décision.

ANNEXES

Les annexes rassemblent, dans leur contenu original, les principales contributions à la réflexion du groupe de travail. Ces contributions sont essentiellement :

- des éléments de « cadrage » antérieurs à la constitution du groupe de travail, liés notamment aux échanges entre associations et pouvoirs publics suite au retrait d'un paragraphe de la contribution du Réseau Sortir du Nucléaire au Cahier collectif d'acteurs ;
- les interpellations et constats des participants non institutionnels au groupe de travail (experts indépendants, juriste) ;
- les réponses apportées par les participants institutionnels au groupe de travail (autorités, opérateurs industriels)

Les différents éléments rassemblés sont présentés dans leur ordre chronologique.

Liste des annexes

1. Lettre adressée le 19 septembre 2005 au Premier ministre par 5 associations,
2. Communiqué de presse du 20 septembre 2005 de la Commission nationale du débat public,
3. Réponse du Premier ministre adressée le 23 septembre 2005 au Directeur général de Greenpeace,
4. Lettre adressée le 12 octobre 2005 par le Ministre de l'industrie au Président de la CNDP,
5. Extrait du communiqué des décisions de la CNDP du 19 octobre 2005,
5. Synthèse de la réunion du 14 novembre 2005 à Caen,
7. Note « problématique » de Benjamin Dessus, contribution à la réunion publique de Caen du 14 novembre 2005,
8. Note juridique de Michel Prieur, contribution à la réunion publique de Caen du 14 novembre 2005,
9. Note « protection des matières, des transports et des installations nucléaires », annexée à la lettre du Ministre de l'industrie du 12 octobre 2005,
10. Note du Haut-fonctionnaire de défense, janvier 2006,
11. Fiche de travail « secret industriel et commercial » d'EDF, 13 décembre 2005,
12. Fiche de travail relative au contenu et au processus d'instruction du rapport de sûreté, EDF, 22 décembre 2005,
13. Éléments de réponse d'EDF aux questions de Benjamin Dessus, 17 janvier 2006,
14. Éléments de réponse d'Areva aux questions de Benjamin Dessus, 2 parties, 17 et 20 janvier 2006,
15. Questions détaillées des experts indépendants et réponses du HFD, 18 et 30 janvier 2006,
16. Note juridique de Michel Prieur, « propositions de réforme du secret défense », 18 janvier 2006,
17. Note de conclusions de Benjamin Dessus, contribution à la réunion publique du 30 janvier 2006,
18. Synthèse de la réunion publique du 30 janvier 2006 à Dunkerque,
19. Conclusions de l'expertise complémentaire réalisée par le CEPN et WISE-Paris, 7 mars 2006,
20. Position de l'ACRO sur le fonctionnement du groupe de travail, 16 mars 2006.

ANNEXE 1 DEMANDE DES ASSOCIATIONS

Lettre adressée le 19 septembre 2005 au Premier ministre par 5 associations



GREENPEACE



Paris, le 19 septembre 2005

Monsieur Dominique de Villepin
Premier Ministre
Hôtel Matignon
57 rue de Varenne
75007 Paris

Objet : Censure des travaux de la Commission Particulière du Débat Public EPR *tête de série*

Monsieur le Premier Ministre,

Par courrier en date du 13 septembre 2005, Monsieur Jean-Luc Mathieu, Président de la Commission Particulière du Débat Public EPR « Tête de série », nous informait avoir censuré, à la demande du Haut Fonctionnaire de Défense, l'une des contributions au cahier collectif d'acteurs.

Débattre du nucléaire en France a toujours été difficile. C'est pourquoi nous avons accueilli avec intérêt le sérieux et la volonté d'ouvertures affichées par la CPDP pour qu'un véritable débat puisse se tenir, ce qui aurait constitué une première en France. Nos organisations ont d'ailleurs participé activement aux premiers travaux de la CPDP. Les citoyens allaient enfin pouvoir s'emparer d'un sujet qui les concerne tant.

L'intervention du Haut Fonctionnaire de Défense, en plaçant le débat sous son contrôle discrétionnaire, discrédite le travail engagé par la CPDP et remet en cause les conditions, fondamentales pour un débat public, de liberté d'expression et de transparence. L'arrêté « secret défense » publié le 9 août 2003 au Journal Officiel et signé par le Haut fonctionnaire de Défense, même dans sa version modifiée de janvier 2004, constitue en effet un instrument particulièrement « efficace » et arbitraire de censure. « Efficace » car le texte stipule que toute information relative aux " matières nucléaires " (y compris l'information publiquement disponible) présente un caractère de secret de la défense nationale et qu'elle peut en conséquence être classifiée. Arbitraire car toute information étant classifiable, l'application de l'arrêté est à l'entière discrétion du Haut Fonctionnaire de Défense.

Monsieur le Premier Ministre, la frustration de débat sur le nucléaire fait que les Français attendent des réponses précises à leurs questions, notamment à celles qui touchent à la sécurité de leurs proches, à celle des générations futures et à la paix dans le monde. Peut-on, dès lors, envisager un débat sur le

nucléaire sans en aborder les risques ? Peut-on laisser sans réponses des questions comme « quels sont les risques liés à un attentat terroriste du type 11 septembre ? », « peut-on fabriquer des bombes atomiques avec du plutonium extrait des combustibles usés et servant à la fabrication de MOX ? », « quelles sont les quantités de matières fissiles qui circulent sur les routes de France ? ».

Dans le contexte de dérèglement climatique, de tensions sur le marché du pétrole et de terrorisme international, les citoyens français méritent des réponses à l'ensemble de leurs questions.

Les organisations signataires considèrent que le rôle de l'Etat est de garantir que le débat public, nouveau pilier de la démocratie participative, sera dorénavant libre et transparent. En conséquence, nous vous demandons, Monsieur le Premier Ministre, d'abroger l'actuel Arrêté « Secret défense » afin de permettre à la CNDP de travailler en toute sérénité.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de notre haute considération.

Dominique Bernard
Président
Agir pour l'Environnement

Gérard Botella
Président
Les Amis de la Terre

Sébastien Genest
Président
France Nature Environnement

Pascal Husting
Directeur général
Greenpeace France

Cédric du Monceau
Directeur Général
WWF France

ANNEXE 2 POSITION DE LA CNDP

Communiqué de presse du 20 septembre 2005 de la Commission nationale du débat public

COMMUNIQUÉ

La Commission Nationale du débat public, ayant pris connaissance de l'article du journal Le Monde du 15 Septembre « Quand le débat public rencontre le secret défense » et des prises de position de certains acteurs du débat public sur le projet de réacteur nucléaire EPR à Flamanville, tient à faire connaître les éléments suivants :

1) La contribution du réseau « Sortir du Nucléaire » au cahier collectif d'acteurs destiné à assurer l'information pluraliste du public en vue du débat public EPR fait référence à un document « confidentiel-défense » et propose de l'envoyer sur simple demande à qui voudrait le connaître. Le Président de la Commission particulière du débat public a été informé que la publication de ce document constituerait une « compromission du secret défense » et pouvait donner lieu à poursuites prévues par le Code Pénal ; il a donc décidé de supprimer les six lignes correspondantes de cette contribution. Le réseau « Sortir du Nucléaire » a rendu publique cette décision et Greenpeace a annoncé que « à défaut d'abrogation de l'arrêté secret défense » sur les matières nucléaires, il suspendrait sa participation aux débats publics.

2) La Commission Nationale, informée de ces différents faits, tient à réaffirmer sa volonté d'organiser le débat public sur l'EPR dans de totales conditions d'ouverture et de transparence reposant sur une information et une expertise pluralistes. Elle l'a déjà montré par l'esprit qui a présidé à la préparation de ce débat, par le caractère pluraliste des documents qu'elle a destinés à l'information du public, par la conception du contenu et de l'organisation de ce débat.

Cela garantit que ce débat public, à la différence d'autres formes d'échanges parfois nommées « débats », se caractérisera, comme tous ceux que la CNDP organise, par l'exhaustivité des questions traitées et le pluralisme des réponses apportées : aucune question ne sera considérée comme tabou et écartée de la discussion. En l'occurrence toutes les questions de sécurité, quelles qu'elles soient, qui sont d'un intérêt majeur pour le public, seront bien évidemment en débat.

Dans ce débat, comme dans tous ceux qu'elle organise, chaque participant, au débat, individuel ou associatif, pourra faire connaître son point de vue en s'appuyant sur les arguments qu'il souhaite mettre en avant et poser toute question ayant un lien avec l'objet du débat. Il est en droit d'avoir une réponse précise et claire – et si celle-ci n'est pas complète, de connaître les raisons qui expliquent qu'elle ne soit que partielle.

3) La CNDP ne peut ignorer que le secret défense impose en la matière des règles particulières et n'a pas l'intention de placer le débat public en dehors des lois et règlements. On se trouve néanmoins devant un conflit d'exigences nées l'une et l'autre de l'application de la loi. C'est pourquoi la CNDP en appelle aux parties concernées pour qu'une solution soit recherchée ; elle est disposée à y apporter sa contribution le moment venu.

Dans cet esprit, la Commission particulière du débat public sur le projet d'EPR reprendra contact très prochainement avec les principaux acteurs de ce débat public.

Ayant rappelé les principes essentiels du débat public, la CNDP souhaite que chacun comprenne qu'il est de l'intérêt de tous de participer activement aux débats publics déjà commencés ou à venir pour que les différentes opinions soient exprimées et débattues.

Pour la CNDP, le Président

Yves MANSILLON

ANNEXE 3 REPONSE DU PREMIER MINISTRE

Réponse du Premier ministre, le 23 septembre 2005 au Directeur général de Greenpeace

Le Premier Ministre

Paris, le 23 sep. 2005

n° 1856

Monsieur le Directeur Général,

Vous m'avez adressé le 19 septembre dernier, au nom des associations de protection de l'environnement que vous représentez, une lettre conjointe relative au débat public sur le projet d'implantation d'un réacteur EPR à FLAMANVILLE.

Je tiens tout d'abord à souligner l'importance que j'attache au bon déroulement de ce débat, ainsi d'ailleurs qu'au débat public national en cours sur la gestion des déchets radioactifs qui, je le rappelle, a été décidé par le gouvernement.

Ces deux débats sont en effet essentiels pour que nos compatriotes soient complètement informés des enjeux qui s'attachent à la production d'énergie nucléaire et puissent à cette occasion exprimer leur opinion et leurs préoccupations. Ils ne peuvent que s'enrichir de la diversité des points de vue et des sensibilités exprimés par les élus, les industriels, les chercheurs ou les associations. La Commission Nationale du Débat Public est en charge de l'organisation de ces débats, et je lui fais toute confiance pour les mener dans l'esprit que je viens de rappeler et auquel je vous sais également attaché.

Vous évoquez plus spécifiquement une « censure » d'une partie de la contribution du réseau « sortir du nucléaire » au débat sur l'implantation d'un réacteur EPR à FLAMANVILLE. Le passage concerné portait de fait sur la protection contre les actes de malveillance ou de terrorisme, et proposait surtout de transmettre à toute personne en faisant la demande un document classé confidentiel.

.../...

2

Sur ce point, je tiens à rappeler que les impératifs de protection contre les actes de terrorisme ou de malveillance, qui visent à protéger la santé voire la vie de nos concitoyens, s'imposent à tous et qu'il est à ce titre totalement légitime, et c'est le sens de l'arrêté du 26 janvier 2004, d'interdire la divulgation de toute information susceptible d'en susciter ou d'en faciliter l'exécution.

C'est pour cette raison, et à juste titre, que le document évoqué par le réseau « sortir du nucléaire » a été classé. Je rappelle à cet égard qu'une procédure judiciaire est en cours à l'encontre de cette association pour avoir rendu public ce document en 2005. Il me paraît donc clairement inacceptable qu'une nouvelle diffusion publique soit proposée par cette association, qui plus est dans un document officiel établi sous la responsabilité de la CNDP.

À l'inverse, le fait que des questions puissent être posées sur des aspects touchant à la protection contre de tels actes me semble évidemment conforme aux objectifs poursuivis par ces débats. Des éléments d'information, notamment sur la doctrine générale applicable en ces domaines, doivent à mon sens pouvoir être présentés au débat sous l'égide de la CNDP, dès lors que leur contenu ne facilite pas l'exécution des actes de terrorisme ou de malveillance. J'ai demandé aux ministères concernés de préparer dans les plus brefs délais un document en ce sens.

Enfin, une prochaine réunion pourrait très prochainement être organisée par la CNDP, associant EDF, les services de l'Etat concernés et vous-même afin d'examiner plus précisément ces différents sujets.

J'adresse copie de la présente lettre à Monsieur le Président de la Commission Nationale du Débat Public.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur Général, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Dominique de VILLEPIN

Monsieur Pascal HUSTING
Directeur Général
Greenpeace France
22, rue des Rasselins
75020 PARIS

ANNEXE 4 REPONSE DU MINISTRE DE L'INDUSTRIE

Lettre du 12 octobre 2005 du Ministre de l'industrie au Président de la CNDP

Le Ministre délégué à l'Industrie

Paris, le 12 octobre 2005

Monsieur le Président,

Comme vous le savez, le Premier Ministre a été saisi par cinq associations de protection de l'environnement (Agir pour l'Environnement, Les Amis de la Terre, France Nature Environnement, Greenpeace et WWF) au sujet du débat public portant sur le projet d'implantation d'un réacteur EPR à Flamanville (Manche). Les associations ont souhaité que soit débattu le sujet de la protection des installations et matières nucléaires contre les actes de terrorisme ou de malveillance.

Les questions soulevées par les associations portaient notamment sur des informations protégées par le secret de la Défense nationale, notamment sur la protection du projet de réacteur EPR contre des attentats du type de ceux perpétrés le 11 septembre 2001.

Dans sa réponse, le Premier ministre a rappelé l'attachement du Gouvernement au bon déroulement de ce débat public et à la pluralité des points de vue exprimés. Il a rappelé aussi que les impératifs de la protection contre les actes de terrorisme, qui vise à protéger la santé des personnes et l'environnement, nécessitent la classification « confidentiel défense » des informations susceptibles d'en susciter ou d'en faciliter l'exécution et légitiment l'interdiction de divulgation de telles informations.

Le Premier Ministre indiquait toutefois que des éléments d'information, notamment sur la doctrine générale applicable dans ce domaine, devaient pouvoir être présentés au débat, sous l'égide de la Commission nationale du débat public, dès lors que leur contenu ne faciliterait pas l'exécution d'actes de terrorisme ou de malveillance. Afin d'examiner ces questions, vous avez bien voulu organiser une réunion avec les associations de protection de l'environnement, EDF et les services de l'Etat concernés.

Lors de cette réunion, les services de l'Etat ont pu apporter des premiers éléments de réponse aux questions des associations. Celles-ci ont souhaité qu'une contre-expertise complémentaire puisse être menée sur ces questions en plus des études déjà réalisées par les industriels, EDF en particulier, et des expertises indépendantes menées par les services de l'Etat compétents, Haut Fonctionnaire de Défense du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR), avec l'appui de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, l'IRSN. Cette demande a fait l'objet d'un examen attentif par le Gouvernement.

Les installations nucléaires sont conçues pour résister sans dommages inacceptables à de nombreux scénarios de catastrophes naturelles (séisme, tempête, inondation...), d'accidents (incendie...) ou d'actes de terrorisme ou de malveillance (sabotages, commandos...). Cela les place parmi les constructions les plus résistantes qui soient, notamment en comparaison d'autres installations industrielles à risques ou de lieux recevant du public. Le projet de réacteur EPR, qui tient compte du retour d'expérience des installations nucléaires existantes, présentera un degré de résistance intrinsèque encore plus élevé, y compris vis-à-vis d'une éventuelle chute d'avion de ligne.

Ces dispositions sont par ailleurs complétées par des mesures de prévention des menaces s'appuyant sur les moyens de surveillance et le cas échéant d'intervention relevant des industriels ou des Pouvoirs publics. Il ne serait pas responsable de détailler plus avant les menaces prises en compte, leurs effets potentiels ni les moyens mis en place pour les prévenir : ce serait en effet de nature à faciliter, voire à susciter l'exécution d'actes de terrorisme ; ce serait contraire aux objectifs mêmes de protection de la santé des personnes et de l'environnement, qui sont ceux du Gouvernement, et que partagent, je n'en doute pas, les associations.

Les questions posées par les associations sont importantes et légitimes ; elles ont été étudiées par les industriels concernés et expertisées de façon indépendante par les autorités compétentes, non seulement en France mais aussi dans d'autres pays, tels que les Etats-Unis ou la Finlande.

Elles doivent recevoir des réponses publiques mais réponses nécessairement générales. S'il ne paraît pas possible au Gouvernement d'organiser une contre-expertise complémentaire qui examinerait des documents secrets défense et qui en rendrait compte publiquement, il lui paraît indispensable que des éléments de réponse à ces questions soient néanmoins apportés dans le cadre du débat public. Je vous prie de trouver ci-joint un document, qui a été établi en ce sens. Je vous invite à examiner avec les associations, les services de l'Etat compétents et EDF, les conditions dans lesquelles les informations contenues dans ce document ainsi que dans la présente lettre, pourraient être versées, sous l'égide de la CNDP, au débat public.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

François LOOS

Monsieur Yves MANSILLON
Président de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP)
6 rue du Général Camou
75007 PARIS

ANNEXE 5 DECISIONS DE LA CNDP

Extrait du communiqué des décisions de la CNDP du 19 octobre 2005

Lors de sa réunion du 19 Octobre 2005, la Commission nationale du débat public a pris les décisions suivantes :

1) Débat public sur le projet d'EPR.

La Commission nationale enregistre la position prise le 13 Octobre dernier par certaines associations de ne plus participer au débat public ; elle le regrette car, si le débat public est destiné par définition à l'ensemble du public, les associations apportent leur expérience et sur certains points leur expertise, contribuent à éclairer le public et à structurer le débat public.

Mais la fonction de la CNDP est d'organiser le débat public : lorsque s'instaure un rapport de forces entre certains acteurs, elle ne peut prendre parti sauf à compromettre sa neutralité ; elle doit conserver sa liberté de jugement dans les concertations qu'elle organise pour mieux exercer sa responsabilité.

La Commission nationale du débat public exerce sa mission dans le cadre des lois et règlements existants :

1) elle n'ignore donc pas la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique (qui était déjà votée en première lecture lorsqu'elle a pris la décision d'organiser un débat public sur le projet d'EPR), mais elle ne doit pas non plus ignorer la loi la régissant, qui prévoit que le débat public porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du projet ;

2) de même, elle ne peut ignorer que le secret défense impose des règles particulières ; mais dans l'esprit d'ouverture et de transparence qui régit tous les débats publics, elle veillera à ce que le public reçoive des réponses à toutes les questions de sécurité qui à l'évidence le préoccupent particulièrement.

La CNDP décide donc de poursuivre le débat public sur le projet d'EPR et confirme sa volonté de le mener à son terme à l'échéance prévue. Elle prend acte du fait que la réunion publique inaugurale prévue ce soir 19 Octobre à Cherbourg ne pourra avoir lieu. Elle demande à la Commission particulière de lui faire dès que possible des propositions de réaménagement du début du programme de réunions publiques, en maintenant les réunions déjà prévues en Novembre : elle examinera ces propositions et arrêtera définitivement ces aménagements aux modalités d'organisation du débat public à sa séance du 2 Novembre.

(...)

ANNEXE 6 REUNION PUBLIQUE DU 14 NOVEMBRE 2005

Synthèse de la réunion publique de Caen, 14 novembre 2005

1^{ère} table ronde - Information et partage des connaissances

Ont participé à cette table ronde :

CPDP Déchets : Georges MERCADAL, Président
Catherine VOUREC
Paula CECCALDI
Jean-Claude DARRAS

Intervenants : Monique SENE, Présidente du GSIEN
Cyril VINCENT, DGEMP
Bernard BIGOT, Haut Commissaire à l'énergie atomique
Jacques REPUSSARD, Directeur général de l'IRSN
Jean-Claude DELALONDE, Président de l'ANCLI

Introduction

M. MERCADAL, Président de la CPDP, accueille l'ensemble des participants à cette première table ronde : « information et partage des connaissances ». Le débat devrait contribuer à apporter une première série de réponses à la question suivante : « Comment partager les connaissances ? »

La notion d'expertise plurielle a souvent été citée lors des précédentes rencontres. Il a été également indiqué qu'il était préférable, afin de partager convenablement les connaissances, de ne pas se cantonner à un sujet trop précis. Ainsi, les débats ont abouti à un consensus sur la nécessité d'élargir le périmètre des discussions à l'ensemble des déchets et matières nucléaires avec, à la clé, deux documents : d'une part l'inventaire des déchets et matières nucléaires et, d'autre part, le plan de gestion national sur les déchets nucléaires.

La nécessaire mise en application d'une expertise plurielle

En 1974, rappelle **Mme SENE**, au démarrage du programme civil de construction de réacteurs, des scientifiques lancèrent un appel connu sous le nom « Appel des 400 », dont la conclusion était la suivante: *« Il faut qu'un vrai débat s'instaure et non ce semblant de consultation fait dans la précipitation. Nous appelons la population à refuser l'installation de ces centrales, tant qu'elle n'aura pas une claire conscience des risques et des conséquences. Nous appelons les scientifiques (chercheurs, ingénieurs, médecins, professeurs, techniciens...) à soutenir cet appel et à contribuer, par tous les moyens, à éclairer l'opinion. »* L'existence d'un groupe de scientifiques analysant les dossiers et répondant aux questionnements des citoyens avait été imposée à l'époque par la difficulté d'obtenir les dossiers.

En 30 ans, l'expertise plurielle s'est imposée quant à sa nécessité : *« seul le débat contradictoire peut nous préserver contre l'erreur et la persévérance dans l'erreur découlant d'une information unilatérale et complaisante »*. En revanche, la formulation de l'époque selon laquelle *« Il est inquiétant que ceux qui poussent ces projets soient en même temps juges et parties »* est malheureusement toujours d'actualité. Pour éclairer une décision pourtant sur une usine, il faut, chacun peut en convenir, disposer d'un minimum de données. Or, si elles ne sont fournies que par le futur exploitant, et sans dossiers complémentaires – à savoir les analyses explicatives des divers ministères concernés et celles des experts associatifs – la démarche n'est pas crédible.

En 1977, dans l'annexe 23 du rapport de la Commission des finances, il était déjà relevé que la Commission PEON (Production d'Electricité d'Origine Nucléaire) qui avait conseillé le recours

massif au nucléaire était constituée en grande partie de représentants d'EDF et d'industriels du secteur. *« Cette composition en elle-même fait problème. On n'imagine pas que la politique des constructions scolaires soit, pour l'essentiel, élaborée par les entreprises du bâtiment »* écrivait alors le rapporteur. L'histoire bégaye...

Force est de constater que le dossier d'initialisation de l'EPR – un document que certains n'hésitent pas à qualifier de « monolithique » – présente une seule position de l'administration. Or chacun sait que l'administration est composée d'un certain nombre de ministères et il semblerait pour le moins logique qu'il y ait quelques nuances entre la position du ministère de l'Industrie et celle du ministère de la Recherche ou celui de la Santé, ou encore celui de l'Ecologie, sur ces questions.

Toutefois, sur ce sujet, **M. BIGOT**, rappelle que la position qui est exprimée n'est pas celle d'une administration, mais celle du gouvernement. Il ne faut pas confondre un document ayant valeur de référence d'une position gouvernementale et la diversité d'opinions qui peut avoir valeur au sein des différents ministères. Rien, ni personne, ne peut interdire aux représentants de l'administration de participer aux débats pour faire part des sensibilités particulières qu'ils peuvent avoir sur telle ou telle question.

D'un point de vue plus général, il ne faut pas oublier que l'expertise plurielle existe déjà. En effet, elle est le propre de la démarche scientifique. Il n'y a pas un savoir, mais des savoirs. Il est probablement opportun de s'inspirer de l'encyclopédie du Siècle des lumières, laquelle constitue encore aujourd'hui un outil exemplaire d'information plurielle, mais encore plus important, un outil de partage. Car si l'expertise plurielle existe dans les faits, la question qui se pose aujourd'hui est celle du partage des connaissances.

Le partage des connaissances

Le débat s'oriente vers la problématique de la diffusion des connaissances scientifiques. Il s'agit bien ici de traiter uniquement de la notion de partage du savoir, car il n'est évidemment pas question de soumettre les résultats scientifiques à la discussion publique et ceci pour la simple raison que le savoir scientifique ne peut être considéré comme une opinion. Ce sont les décisions et les choix politiques qui doivent être davantage soumis au débat public et aux citoyens.

M. BIGOT tient à rappeler dans un premier temps qu'il est de la responsabilité des chercheurs publics de diffuser l'information sur les résultats des travaux qu'ils publient à travers le monde. Il est dans la mission des organismes publics et des chercheurs de diffuser l'information. Celle-ci se présente d'abord et en premier lieu par des publications validées par les pairs, publications qui constituent la première source d'information fiable. Un scientifique ne peut se décréter expert. Il doit, au préalable, se faire reconnaître comme tel au travers de publications.

Dans un second temps, il est également de la responsabilité des chercheurs de rendre cette information accessible à un public plus large, en des termes qui lui soient compréhensibles. Ainsi, les organismes publics s'efforcent de publier un certain nombre de documents de synthèse et offrent sur des sites Internet - dont ils ont la responsabilité du contenu - les informations souhaitées. L'ensemble des rapports produits par le CNE est, par exemple, accessible. Les rapports publiés par l'ANDRA, le CEA et le CNRS ainsi que la totalité des travaux accomplis dans le cadre de la loi 1991 sont également accessibles au public.

Mme SENE revendique au nom de l'ANCLI, des CLI, de la démocratie locale et du conseil scientifique, que si l'information existe, elle n'est pas communiquée. Forte de son expérience, elle est en mesure d'affirmer que rares sont les personnes qui ont véritablement accès aux informations et ceci parce que les guides d'accès ne sont pas connus.

La loi sur la transparence qui doit donner des moyens aux CLI et permettre un meilleur accès à la documentation et en particulier à l'expertise, a déjà sept ans. Elle est toujours « sur le gril ». Cela fait maintenant 30 ans que **Mme SENE**, malgré les efforts déployés, peine à obtenir l'information nécessaire pour mener des expertises. Certaines informations sont certes disponibles, toutefois, elle persiste à penser que les experts pluriels - ceux qui sont commandités par les associations pour réaliser les études - doivent pouvoir eux-mêmes décider de quels documents ils ont réellement besoin pour

mener à bien les missions qui leur ont été confiées. Peut-on encore parler d'expertise plurielle quand seuls l'IRSN et le CEA (sans parler d'EDF) décident de quels documents pourront disposer les associations ? Les expertises sont pour la plupart réalisées par des personnes « qui ne sont pas du sérail » et qui vont justement poser des questions qui, a priori, peuvent paraître parfois hors sujet. Cependant, aucune question n'est hors sujet. Quelle que soit leur nature, elles permettent toutes de bâtir une expertise conforme aux attentes des citoyens.

Ainsi, la problématique du partage de l'information nous renvoie non seulement à la question de l'expertise plurielle, mais également à celle du rôle des CLI. **M. DELALONDE** ne sait pas si les documents sont accessibles. Mais s'ils le sont, qui doit les demander ? Comment faut-il faire ? Depuis 25 ans, les actions menées par les CLI reposent en grande partie sur les relations qu'ils entretiennent avec la Direction générale de la sûreté nucléaire. Sans ces relations, les CLIS ne pourraient rien faire.

Réaffirmer le rôle des CLI

Les CLI ont été créées par une circulaire Mauroy en 1981. Elles ont été installées dans le but d'informer le public et la population résidant à proximité de ces centres, à partir de débats organisés dans l'enceinte même des CLI, enceinte qui constitue depuis plus de 20 ans un véritable lieu de démocratie participative. Comment comprendre, que près de 25 ans après la circulaire susmentionnée, les CLI ont été écartées du débat national sur le lancement de l'EPR ?

Les CLI, dont **M. DELALONDE** revendique l'officialisation de leur existence par le Livret Blanc et l'obtention de moyens de fonctionner, constituent un terreau de maintien permanent de la réelle démocratie. Non pas pour décider à la place des élus, mais pour orienter leurs décisions et pour travailler ensemble à ce que ces décisions, si elles doivent être modifiées, changées ou réorientées, le soient en tenant compte des attentes de la population.

M. VINCENT tient à rappeler que la loi de 1991 prévoyait un certain nombre de dispositions permettant justement de progresser sur ces questions d'information, de transparence et d'évaluation, qui ont été évoquées à plusieurs reprises au cours du débat, notamment par Mme SENE qui, il faut bien le reconnaître, est à l'origine de la constitution de la Commission nationale d'évaluation. Cette Commission, depuis 15 ans, évalue et transmet annuellement son rapport sur les recherches menées en matière de déchets radioactifs au Parlement et le rend public.

Il y a sans doute un certain nombre d'améliorations à apporter à son fonctionnement et il conviendra de se poser la question du renouvellement du mandat de cette Commission. Or, la loi de 1991 avait franchi un premier pas en permettant la création d'une commission scientifique indépendante des établissements, à savoir, l'ANDRA et le CEA, qui étaient en charge par ailleurs des recherches sur les axes définis par la loi. Cette même loi avait également créé le Comité local d'information et de suivi (CLIS), lequel a pour mission de diffuser l'information scientifique sur les recherches menées par les laboratoires en milieu géologique.

Les CLI peuvent se trouver confortés dans les projets de loi ? Peuvent-ils être confortés par la reconnaissance que la nation peut leur donner, par la distribution d'un certain nombre de moyens leur permettant d'exercer leur mission ? Nombreux le souhaitent. Les CLI constituent un cadre de proximité dans lequel les personnes sont directement intéressées aux problématiques des déchets, et plus largement à celles du nucléaire.

Comment faire ? Telle est la question. **M. REPUSSARD** fait observer que les CLI ont été, jusqu'à présent, cantonnées uniquement dans un rôle d'information et de diffusion de la bonne parole. Ils ne contribuent pas activement à la vigilance sur les risques. Le partage des connaissances est possible. Encore faut-il disposer d'un cadre spécifique pour cela. Ce cadre – les CLI – existe. Ces derniers sont en capacité s'ils le souhaitent de solliciter l'intervention de tel ou tel responsable. Un effort extrêmement important a déjà été accompli par rapport à l'époque évoquée par Mme SENE. Bien entendu, cet effort n'est pas suffisant, tant la science est, par nature, vivante et dynamique. Toutefois, un projet de loi visant à reconnaître le rôle des CLI devrait être prochainement examiné par le Parlement. Ce texte pourrait conforter le statut des CLI et donnerait plus de poids à l'Association nationale des CLI.

Créer de nouvelles formes de partage du savoir

Il convient de développer des formes aujourd'hui et demain, pour renforcer le partage entre les citoyens et le « sachant ». S'il existe de nombreux forums, cafés de la science, ou portes ouvertes, force est de constater que ce n'est certainement pas suffisant. Le débat doit trouver de nouvelles formes pour rapprocher les citoyens de la science, une science qui évolue à grande vitesse.

Faisant référence aux sites CPDP ou CNDP – qui affichent des avis pluriels tout à fait intéressants – une participante suggère la création d'un site Internet spécifique, lequel regrouperait une forme de « vérité collective ». La problématique des déchets est un vaste sujet, qui se déploie dans le temps sur des échelles suffisamment longues, justifiant ainsi l'idée de développer au niveau national un site qui veille à fournir les résultats scientifiques en la matière. L'idée pourrait être d'essayer de disposer d'une information finalement structurée et qui évolue dans le temps pour tenir un registre de l'avancée des connaissances sur la gestion des déchets radioactifs. Cette proposition a été formulée à plusieurs reprises lors du débat public. C'est effectivement un sujet sur lequel de nombreux participants estiment qu'il est souhaitable de progresser.

Si certains estiment qu'Internet constitue aujourd'hui le moyen de communication le plus facile d'accès et le plus direct, d'autres font remarquer que certaines personnes en France ne disposent toujours pas de ce moyen et se voient, de ce fait, exclues du débat. Le débat public, tel qu'il est organisé aujourd'hui, constitue bien souvent le meilleur moyen d'informer les citoyens. Encore faut-il que l'on se donne les moyens pour appeler les gens à participer à ce type de manifestation.

Cette nouvelle procédure de débat public de proximité et d'augmentation de la démocratie participative est assez récente, tout du moins en France. Il convient de travailler sur la publicité qui peut être faite de ce type d'événements. Le débat public, de par son organisation, a permis finalement des modalités de partage qui sont sans doute meilleures que la simple application d'un rapport au Parlement. Sans rejeter le projet de développement de nouveaux moyens de communication comme Internet, il serait intéressant d'imaginer l'organisation régulière de réunions de ce type.

Il est ainsi proposé de réfléchir à la manière d'organiser de façon régulière un rendez-vous sur la question de la gestion des déchets radioactifs. Ainsi, la future loi pourrait, selon M. VINCENT, prévoir de manière plus régulière - tous les 5 ans par exemple - un rendez-vous qui pourrait prendre la forme, par exemple, d'un rapport que le gouvernement remettrait au Parlement - sans qu'il y ait forcément un projet de loi derrière - et qui permette à tous de faire le point sur la situation. Ainsi, ces réunions permettraient de constituer un panorama de l'avancée des différents programmes de recherche.

Si ce projet recueille l'adhésion de certains participants, certains restent sur leur faim. L'échange avec la salle a montré l'importance du sujet de l'expertise pluraliste, du partage des connaissances, et les solutions proposées semblent timides. La proposition de M. VINCENT d'organiser un rendez-vous tous les cinq ans sur la question des déchets est certes intéressante. Certains regrettent néanmoins que ces réunions traitent uniquement de la problématique des déchets. Pourquoi ne pas élargir le débat à d'autres problématiques ? Ne serait-il pas l'occasion de revoir les objectifs de la loi d'orientation sur l'énergie qui fixe des orientations à 30 ans et dont il serait probablement utile de raccourcir les échéances ?

Se pose également la question du bien fondé de ces débats publics. Comment s'assurer que les conclusions auxquelles ces réunions auront permis d'aboutir seront effectivement suivies d'effets ? Il a été dit que ces conclusions seront envoyées aux différents opérateurs. Malheureusement, l'expérience montre qu'elles ne sont pas toujours entendues...

M. MERCADAL ne peut pas affirmer que les différents opérateurs nationaux concernés prendront en compte les conclusions des débats. Il rappelle toutefois, que la loi prévoit qu'un compte-rendu est rédigé, à l'issue du débat, par la Commission particulière. Les responsables se doivent de réagir dans les trois mois qui suivent. La réaction en question étant dans ce cas précis le projet de loi que le gouvernement déposera et le débat qui s'ensuivra à l'Assemblée. Le compte-rendu est rendu public et il s'exerce de cette manière sur les responsables, une certaine pression.

Pour finir, en tant que Président de la CPDP il est tout particulièrement favorable à l'organisation d'un débat public tous les cinq ans sur les déchets et matières nucléaires, débats faisant suite à celui ayant eu lieu. Ce serait peut-être une manière de s'assurer que des effets seront effectivement produits. Cela ne signifie pas qu'il faille s'interdire de traiter d'autres sujets.

Pour finir, il est clair, compte tenu des mouvements dans la salle, que la question n'est pas tellement celle de l'accès à des informations. Beaucoup sont publiques, à condition de savoir les chercher. Le débat d'aujourd'hui a permis de souligner les avancées nécessaires pour asseoir la légitimité des CLI, sans oublier les moyens dont elles auront besoin pour diligenter leurs expertises. Force est de constater qu'aujourd'hui – ce qui est regrettable – les CLI ne constituent pas un véritable organe de vigilance. Et pourtant, la question qui se pose est de savoir comment la société civile contribue à la vigilance sur les risques. S'agissant du nucléaire, celui-ci comporte des risques très graves. Certains pourraient rétorquer que les probabilités demeurent faibles. Il n'en demeure pas moins vrai que les risques existent. Les riverains et les personnes qui travaillent dans ces installations peuvent jouer un rôle complémentaire à celui des autorités publiques, de l'exploitant ou des experts scientifiques, contribuant ainsi à la vigilance, car il ne faut jamais oublier qu'il n'y a jamais trop de vigilance sur les risques.

2^{ème} table ronde - Secret industriel, secret commercial et secret défense

Ont participé à cette table ronde :

CPDP EPR : Jean-Luc MATHIEU, Président
Annie SUGIER
Michel COLOMBIER
Françoise ZONABEND
Danielle FAYSSSE
Roland LAGARDE

Intervenants : Bernard SALHA, Directeur de l'ingénierie nucléaire, EDF
Claude JEANDRON, Directeur adjoint de l'environnement, EDF
Michel PRIEUR, juriste
Jean-Claude DELALONDE, Président de l'ANCLI
André-Claude LACOSTE, Directeur général de la sûreté nucléaire et de la radioprotection
Didier LALLEMAND, Haut fonctionnaire de défense, MINEFI
Michèle RIVASI, fondatrice de la CRII-RAD
Benjamin DESSUS, Global Chance

Introduction

Un véritable débat implique qu'il y ait pluralité, non seulement des acteurs et des arguments mais également des sujets. C'est ainsi que se pose la question du secret industriel ou commercial et celle du secret défense qui font donc l'objet de cette deuxième table ronde organisée à Caen le 14 novembre 2005 sur le thème « Tête de série EPR ».

Le problème est complexe, comme le précise **M. DESSUS**, parce qu'il est difficile de connaître le véritable périmètre des différents secrets et de pouvoir identifier ce qui est dans le secret et ce qui est en dehors.

Il est ainsi question de rendre acceptable pour le public cette notion de secret et sa nécessité, et d'avoir les moyens d'aboutir à une médiation en veillant à ce que la notion de secret ne serve pas à refuser le débat ou le vider de son sens.

Il serait intéressant également de se demander si les règles doivent être les mêmes pour des objets existants comme les REP et pour des projets comme l'EPR. C'est notamment sur la question du secret défense que cette distinction apparaîtra possible au cours du débat.

Deux exemples :

- À la question qui concerne la résistance de l'EPR dans le cas de la chute d'un avion, deux informations contradictoires ont été données : Areva et EDF d'un côté ont assuré que l'EPR était en mesure de résister tandis que le GSIEN a affirmé le contraire. Pour se faire une opinion, il paraît indispensable d'avoir accès à des informations techniques qui, et cela peut se comprendre, sont pourtant couvertes par **le secret défense**.

- Pour illustrer la notion de **secret commercial ou industriel**, on peut évoquer la communication des coûts d'investissement et de fonctionnement de l'EPR et préciser qu'il est difficile d'obtenir des informations détaillées sur le sujet parce qu'il est en effet délicat d'en divulguer certains détails.

Secret Industriel, Secret Commercial

Pour EDF, la notion de secret industriel et commercial touche aux procédés (processus de fabrication, brevets), aux données économiques et financières (prix des contrats) et à la stratégie commerciale (informations sensibles susceptibles de donner des éléments à la concurrence). Dire qu'une information est confidentielle est une décision qui appartient au propriétaire de cette information, qui peut être EDF mais aussi l'un de ses fournisseurs. Cependant les autorités de contrôle et notamment la DGSNR ont accès à ces informations.

Par contre, comme l'ajoute **M. SALHA**, une diffusion très large est établie pour les informations relatives à des incidents d'exploitation et de fonctionnement, les bilans d'exploitation annuels et les expertises indépendantes. Au sujet de l'EPR, il est question d'une part, d'établir des conventions taxées à des documents techniques sur des sujets ciblés et avec des experts reconnus et compétents qui prendront des engagements de confidentialité, et d'autre part, de proposer une édition publique du rapport de sûreté du projet.

M. LACOSTE qui agit à un niveau national et régional notamment sur des missions de contrôle (750 inspections par an dans les installations nucléaires), contribue également à l'information du public sous la forme de publications diverses qui tendent à rendre accessibles des informations techniques, des rapports d'experts, pour lesquelles la question du secret industriel et commercial peut se poser.

Secret Défense

Depuis 1959, la défense nationale contient la défense militaire, la défense civile et économique. La défense économique concerne la défense et la protection d'infrastructures vitales, électroniques, chimiques, pétrolières et informatiques. Le secret défense est donc applicable dans ces domaines et notamment pour la protection contre la malveillance et le terrorisme.

Depuis 1980, une loi oblige les opérateurs à des dépenses visant la mise en place de moyens et de mesures de protection et de sécurité de leurs installations et de leurs matières nucléaires. Le nucléaire civil était donc concerné par la notion de secret défense et ce n'est pas le terrorisme à un niveau mondial qui est aujourd'hui à l'origine de cette préoccupation.

M. LALLEMAND dont l'une des missions est de vérifier la bonne application du secret défense et de veiller à ce que l'on n'en abuse pas, explique que le secret défense se justifie quand il est question de se prémunir contre l'espionnage économique et les risques de malveillance vis-à-vis des grandes infrastructures industrielles ou économiques. Pour le nucléaire, il s'agit de protéger les sites, les matières dites proliférantes et les transports, notamment vis-à-vis de terroristes potentiels. Les rejets radioactifs ne sont par exemple pas concernés.

Au sujet des transports de matières nucléaires par exemple, il est possible de donner certaines informations en expliquant la façon dont ils sont sécurisés (transporteurs et matériels agréés, suivi en temps réel et en permanence, escortes) ainsi que sur l'organisation des services du ministère et de l'IRSN. Mais il est dangereux de divulguer des informations détaillées comme certaines associations ont pu le faire, les rendant ainsi potentiellement accessibles à des terroristes.

Un arrêté a récemment permis de préciser le domaine du secret défense dans le nucléaire pour le limiter afin qu'il ne vise qu'à protéger des informations qui, si elles étaient divulguées, sont susceptibles de nuire à la protection directe des sites nucléaires et des matières premières pendant les

transports, les exercices. Ce texte a suscité multiples réactions même si, selon **M. LALLEMAND**, il précisait des pratiques déjà fréquentes dont personne ne parlait auparavant.

Mme RIVASI qui rappelle qu'avant cet arrêté l'Etat ne voulait officiellement pas reconnaître que le nucléaire avait un rapport avec le secret défense, explique que la diffusion d'informations sensibles par les associations vise la population. Les terroristes quant à eux sont à même de chercher selon leurs propres moyens des renseignements utiles à leurs objectifs. La population a en effet le droit de savoir par exemple qu'il y a transport de matières nucléaires et de comprendre que plus ce type de transport va augmenter, plus augmenteront également les risques potentiels d'accidents, d'incendies ou d'attentats terroristes. Le fait que depuis peu il a été décidé qu'en cas d'incident, la défense sera maître d'œuvre de la communication peut être apprécié comme une régression.

D'un point de vue plus général sur cette notion du secret, allusion sera faite au cours du débat à l'exemple de Tchernobyl. À l'époque, la raison d'Etat avait poussé des politiques et le CPRI à affirmer que la France avait été épargnée par le nuage. Il a fallu attendre plusieurs années pour que des organismes indépendants comme l'ACRO puissent être autorisés à faire des contre-expertises en travaillant avec EDF et l'IPSN.

M. LALLEMAND signale le paradoxe qu'il y a à vouloir aborder le nucléaire comme tout autre type d'industrie à risques (sites pétroliers, chimiques...) tout en le traitant avec des précautions particulières qui se justifient pourtant par le danger spécifique résidant des risques de radioactivité et de prolifération. Chacun a un rôle à jouer même si c'est à l'état de veiller à ce que la sécurité soit maximale.

M. ROUSSELET précise que lorsque des informations sur le transport ont été divulguées (allusion à une action de Greenpeace) il s'agissait de montrer qu'il était possible de trouver ces informations par divers biais et de manière légale (dans les rapports de la DGSNR par exemple). Il est par ailleurs à noter que certains autres pays rendent accessibles des informations détaillées sur les transports avant même qu'ils aient lieu. On peut aussi avoir accès à l'étranger à des documents non publiés en France (aux USA par exemple, on trouve des rapports de l'IRSN). Et si cette notion de secret n'est pas justifiée parce qu'il s'agit d'un secret de polichinelle, cela amène l'idée qu'elle puisse servir à censurer le débat.

Sur la question du terrorisme **M. LALLEMAND** introduit l'idée que les représentants de l'Etat puissent prendre leurs responsabilités en évaluant ce qui doit être dit pour rassurer et ce qui ne doit pas être dit également pour rassurer.

Les exercices de crise qui se déroulent sur les sites visent à réagir face à des scénarios liés notamment au terrorisme, étudier ces réactions et les améliorer. Pour ce qui est du risque d'attentat, la première action est de le prévenir, empêcher qu'il puisse avoir lieu et là on rejoint la prévention globale contre le terrorisme. Pour l'attaque réelle d'un site, il s'agit de travailler en amont sur la résistance de l'installation et en second lieu sur les mesures de protection de la population.

M. JEANDRON ajoute qu'il y a différentes catégories d'exercices de crise et que ces exercices tombent sous le coup du secret défense quand il s'agit de prévenir une intrusion notamment. Divulguer les informations qui concernent les détails de ces exercices et leurs conclusions est très difficile. Cependant, des personnes extérieures à l'exploitant ont eu des missions d'observation sur l'efficacité du dispositif.

M. DESSUS oppose à cette idée le fait qu'une information importante quand elle est divulguée dans la réserve minimum du secret défense peut susciter des réactions importantes et vitales. Quand on a appris, par exemple, que si un avion gros transporteur plein de kérosène tombait sur la Hague cela ferait 10 Tchernobyl, une décision interministérielle dans une situation internationale particulière a eu pour objet la protection du site par des missiles.

Le fonctionnement du secret

La loi définit le secret défense via cet arrêté évoqué plus haut qui a été jugé nécessaire justement parce qu'il fallait une référence officielle. La loi détermine également qui peut estimer qu'un document ou

une information est secret défense. Celui qui prend la décision est celui qui crée le document, un membre de l'administration, un opérateur du nucléaire ou l'IRSN.

M. LALLEMAND, qui précise que peu de documents sont classés secret défense dans le domaine du nucléaire civil, est l'une des personnes qui peuvent être sollicitées pour donner leur avis sur un document dont le secret fait ou peut faire polémique. Certaines affaires judiciaires également, peuvent susciter ou non la levée du secret défense. À cela, **Mme RIVASI** oppose l'arbitraire d'un tel procédé et regrette que la décision ne soit pas plus démocratique, de type collégial par exemple.

Une personne ou une association peut toujours faire un recours auprès du ministre de tutelle de l'organisme ou du fonctionnaire qui a émis le document concerné si elle estime que le secret défense n'est pas justifié sur tel ou tel type d'information. Le ministre a le pouvoir et la responsabilité de prendre une décision en conséquence.

Pour un secret de type industriel ou commercial, il est possible de saisir l'autorité de sûreté nucléaire, dans le même cas.

En préalable à une rétrospective sur des questions juridiques, **M. PRIEUR** note un paradoxe : la loi précise qu'il ne peut pas y avoir débat public sur des projets soumis à des règles de protection de secret de défense nationale – l'EPR et les déchets radioactifs sont concernés par cette restriction – il y a pourtant débat. En articulant différemment cette idée, un participant notera également plus tard que ce débat même est motivé par le fait qu'on ait pu appliquer du secret défense sur une infrastructure soumise au débat public.

Historique du droit à l'information

Le secret défense n'est plus de nos jours une question strictement militaire et elle s'articule même à présent avec le principe du droit à l'information en matière d'environnement.

En 1978, le principe du droit à l'information en général connaît une évolution marquante lorsqu'une loi instaure que désormais **le principe est l'information et l'exception est le secret** (ce qui était l'inverse auparavant). Une autorité indépendante de contrôle est créée, la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA).

En 1994, à partir de la réforme du Code pénal, la notion de secret défense doit être revue. En 1998, on lui donne une délimitation juridique plutôt formelle sans précision de contenu, notamment par un décret qui lui donne trois niveaux dans l'hypothèse où il s'agit de documents ou d'actions qui risquent de nuire à la défense (gravement, très gravement ou moyennement). « Nuire à la défense » n'est par contre pas défini. Une commission consultative sur le secret de la défense nationale est créée qui peut seulement être saisie par un juge (cela a été le cas une fois sur une question nucléaire et le document concerné a été en partie déclassifié). Précisément depuis Tchernobyl, avec l'évolution du droit en matière d'environnement lequel s'articule au domaine du nucléaire, les pouvoirs de cette commission tendent à être élargis. Elle devrait pouvoir être saisie par des citoyens en ayant l'obligation de motiver ses refus de levée du secret défense comme l'indique parallèlement une directive du droit communautaire de l'Union Européenne.

Le Code de l'environnement intègre le droit à l'information sur les déchets et par conséquent sur les déchets radioactifs. Et la loi Barnier dit de manière générale qu'il y a un droit à l'information en matière d'environnement.

En 2005, dans la réforme de la constitution, ce droit devient un droit constitutionnel et fondamental, il appartient donc à tous les individus.

La convention Aarhus sur l'information en matière d'environnement, ratifiée par la France, en vigueur dans plusieurs pays européens, reprend ces principes en exigeant la motivation, le principe de l'information et le fait que l'exception doit être interprétée de manière restrictive. Elle demande aussi que le citoyen soit impliqué le plus en amont possible dans le processus de décision.

En prenant acte de toutes ces évolutions dont les éléments ont par ailleurs été intégrés au Code de l'environnement, et en anticipant sur l'influence de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et de la Convention des Droits de l'Homme où l'importance de ce droit à l'information

est à plusieurs reprises mise en avant, il apparaît que le droit à l'information en matière nucléaire a changé. La question du secret défense doit donc être revue.

Parallèlement, il faut être vigilant sur le fait qu'un contexte de terrorisme international pourrait engendrer une utilisation abusive du secret défense. Un participant ajoutera au cours du débat qu'il ne faut pas confondre information et stratégie de communication même si les problèmes de sécurité soulevés par le terrorisme sont tout à fait légitimes.

Le secret commercial est aussi élastique que le secret défense et il est soumis au même régime par rapport au droit communautaire et international.

Une loi est attendue de longue date sur le nucléaire, au-delà de la question de la transparence et **M. PRIEUR** estime qu'il serait opportun que le législateur s'en préoccupe. La France est le seul pays qui n'avance que par décrets, alors qu'il est aussi celui où il y a le plus grand nombre de centrales nucléaires au kilomètre carré par habitant.

L'expérience des CLI montre qu'il est difficile d'obtenir des informations de la part de l'exploitant tout autant que de celle de l'administration alors que la mission même des CLI est de donner des informations sur la base de suivis autonomes, et de sensibiliser la population aux risques. **M. DELALONDE** rappelle que son Livre Blanc a été réalisé sur la base d'un état des lieux du fonctionnement des CLI. Un problème qui concerne leur financement et donc le bon déroulement de leurs expertises est posé.

La nécessité de l'information

Proposition est faite pour que les associations aient avec l'Etat, l'exploitant et la sûreté nucléaire la possibilité d'un groupe permanent à l'IRSN et ainsi la possibilité de se réunir quand c'est nécessaire, en cas d'incident par exemple. Un participant estime par ailleurs que toutes les avancées en matière de transparence dans le domaine du nucléaire sont dues à l'intervention des associations.

Une lettre de plusieurs habitants du Nord Cotentin énonce des inquiétudes générales en matière d'environnement et une certaine réserve au sujet des passions que suscite un débat qui ne leur apporte pas véritablement de réponses sur les risques qu'ils encourent. Face à cela, **M. SALHA** propose l'élaboration d'une information précise, concrète et accessible. Un participant ajoutera que la vulgarisation scientifique doit se faire sur deux niveaux, vis-à-vis des groupes de travail d'une part et vis-à-vis du grand public d'autre part.

Le Maire de Flamanville, **M. FAUCHON**, intervient pour insister sur les questions du financement des travaux et des expertises dans les commissions, ne souhaitant pas laisser entendre que certaines régions puissent ne pas s'en occuper. Il affirme la nécessité de veiller au bon fonctionnement des lieux d'échanges et de travail avec des examens sur le fond.

Des documents de base objectifs et des études menées par des experts indépendants sous le sceau de la confidentialité sont réclamés en préalable au débat public. Ils apparaissent par exemple nécessaires pour parler réellement des problèmes et notamment des problèmes de santé liés aux rejets. À propos de questions de santé, un participant rappelle la perte de confiance qu'a entraînée de récents et énormes scandales (sang contaminé, vache folle, amiante...) auxquels la notion de secret n'est pas étrangère.

Une question sur l'ouverture du capital de EDF permet à **M. SALHA** de préciser que ce changement de statut de la société ne modifie pas ses préoccupations, que la priorité de EDF est toujours la protection de l'environnement et la radio protection en matière de sûreté. Un participant dira pourtant que ce problème de sûreté n'est pas seulement lié à des questions technologiques mais également aux conditions sociales de la mise en œuvre des sites nucléaires, déplorant que les conséquences du changement de statut d'EDF ne soit pas davantage étudiées ici, ajoutant que cela pourrait aussi signifier une démission du politique face au commercial et par exemple dans la maîtrise et la gestion du secret.

Ce que l'on peut retenir

En fin de séance, constat est fait qu'il y a une réelle évolution quant à l'approche de l'aspect effectivement dangereux du nucléaire, ce qui autrefois n'était jamais explicite. La question du secret défense quant à elle ne semble pas nettement éclaircie. Il est alors remis en avant la nécessité de lui établir une base légale, ce qui rappelle que c'est précisément l'utilisation de ce secret défense appliqué sur certaines informations au sein même des débats qui a entraîné le retrait de certaines associations.

La proposition d'un allongement de deux mois du débat public afin que des groupes de travail soient créés et puissent répondre aux multiples interrogations qui restent en suspend, est appuyée.

M. MATHIEU, président de séance, annonce la création d'un groupe de travail constitué de membres aussi divers que possible pour travailler sur cette base légale et définir le périmètre du secret ainsi que ce qui est compris à l'intérieur de ce périmètre et ce qui ne l'est pas.

La commission nationale du débat public a pris en compte l'idée d'une expertise sur la façon dont les choses se passent dans quelques autres pays et organisera sa réalisation afin d'obtenir des éléments de comparaison utiles au débat qui pourrait donc bénéficier d'un prolongement de deux mois si cela est nécessaire.

ANNEXE 7 INTERPELLATION PAR LES EXPERTS INDEPENDANTS

Contribution de Benjamin Dessus à la réunion publique de Caen, 14 novembre 2005

Démocratie et secret

Le débat d'ores et déjà engagé sur les déchets nucléaires et celui qui s'engage sur l'EPR ont mis en lumière les contradictions potentielles entre deux logiques : celle du débat démocratique avec ses exigences d'information équitable, de transparence et de mise à plat des faits, et celle des secrets, qu'ils soient « industriel », « commercial » ou « défense », avec les dissymétries d'information et le sentiment d'arbitraire qu'ils impliquent pour les citoyens qui y participent.

Si l'on veut bien admettre le préalable selon lequel ces deux logiques et les textes législatifs qui en découlent sont également respectables et nécessaires, il ne peut évidemment pas être question, pour surmonter les contradictions qu'elles entraînent, de privilégier délibérément l'une des logiques au détriment de l'autre, au risque de renier les fondements mêmes de ces logiques.

Alors comment faire, pour éviter la langue de bois, les omissions coupables, l'arbitraire du « circulez, il n'y a rien à voir », avec les frustrations profondes que cela entraîne pour les citoyens, sans pour autant étaler devant le public des informations sensibles, pas toujours utiles pour le débat, et dont la divulgation est susceptible de conséquences graves pour la société ?

Plutôt que de nous lancer dans une exégèse éthique et juridique des différents textes je vous propose d'adopter une attitude pragmatique, en utilisant les exemples qui ont déjà été mis au jour dans les différents débats et les questions dont on sait pertinemment qu'elles vont émerger, pour tenter d'apporter des éléments de classification, de réflexion et des pistes de solution au problème qui nous occupe et qu'on pourrait résumer rapidement sous deux rubriques :

A. Quel est le véritable « périmètre » des différents secrets et en particulier du secret défense, qui apparaissent bien souvent, à tort ou à raison, comme un prétexte au refus du débat ou un argument d'autorité qui vide le débat de son contenu même.

B. Ce périmètre une fois déterminé, ce qui inclut de définir clairement un « dedans » et un « dehors » :

- Comment rendre totalement ouvert au débat ce qui est hors du domaine du secret, en dépassant les omissions, les mensonges et les approximations bien souvent mis en œuvre pour noyer le poisson ?
- Comment rendre acceptable pour le public les limitations qu'entraînent inéluctablement les règles du secret, même si elles sont circonscrites à un périmètre réduit et reconnu comme pertinent par l'analyse précédente ? Comment faire en sorte que la nécessité du secret ainsi circonscrit soit comprise ? Comment procéder pour organiser une sorte de médiation entre « secret » et « public » ?

Nous allons tenter de préciser ces points de problématique à partir de quelques exemples.

I - L'affaire de la percussion d'un avion sur l'EPR

C'est cette question qui a déclenché la polémique qu'on connaît et la réflexion qui nous réunit aujourd'hui. Il est intéressant de noter que la « censure » n'a pas porté sur le sujet – il reste discuté dans le dossier d'initialisation du débat – mais sur la « compromission du secret », c'est-à-dire le risque de diffusion à des personnes non habilitées d'un document technique d'EDF de 2003 traitant de cette question et classifié.

Quand on analyse le dossier d'initialisation du débat EPR, on constate qu'il contient plusieurs analyses *a priori factuelles* mais contradictoires sur ce point : en particulier, Areva assure que l'EPR peut « résister à l'impact de la chute d'un avion de ligne », EDF qu'« il est en mesure de résister à des

chutes d'avions commerciaux », le GSIEN affirme au contraire qu'il ne peut résister à la chute d'un gros-porteur, ce qui est d'ailleurs le cas des réacteurs actuels.

Comment, devant ces affirmations contradictoires, se faire une idée, si le « secret défense » vient rendre impossible toute discussion en « protégeant » tout élément d'information technique sur la question ? Pour progresser il faut bien évidemment progresser en même temps sur la définition du domaine d'application du « secret défense ». D'où les questions suivantes :

Est-ce que le fait qu'un réacteur nucléaire ne puisse pas être considéré comme *totalelement insensible à un attentat perpétré par les airs* (par exemple, un 747 ou un airbus 380 bourrés de kérosène) est en soi une information soumise au secret défense ?

Faut-il avoir, en termes de secret défense, deux attitudes différentes selon qu'il s'agit de réacteurs existants (les REP actuels) ou de projets encore en débat pour l'avenir ?

Si le « secret défense » s'applique à cette question, Areva a-t-il le droit d'affirmer la résistance à l'impact ?

Enfin, si les propos d'EDF et d'Areva sont étayés par des études complémentaires par rapport à la situation qui prévalait en 2003, pourquoi ne pas déclassifier la note d'EDF ?

On voit bien à travers ce premier exemple :

- la nécessité de préciser la nature et l'ampleur du périmètre à accorder au secret, avec une attention particulière au fait qu'il ne s'agit pas encore d'un objet, mais d'un projet prototype avec les conséquences à long terme que cela suppose (60 ans), mais aussi les marges de manœuvre que dégage la notion même de projet par nature modifiable.

- la nécessité de qualification des progrès réalisés sur ce plan par rapport aux REP actuels et par rapport au projet initial d'EPR.

II - Les risques associés au plutonium de la Hague

Cette question a été posée par la salle pendant la réunion « déchets » de Cherbourg sous la forme suivante : combien de plutonium à la Hague ? Ce stock augmente-t-il ou diminue-t-il ? Peut-on en faire des bombes ?

Première réponse d'Areva : il n'y en a pas beaucoup, le stock diminue et ce n'est pas du plutonium de qualité « militaire » mais du plutonium de qualité « réacteur ».

Devant l'insatisfaction manifeste provoquée par cette réponse, la présidente de séance passe la parole à un expert contradictoire qui donne l'ordre de grandeur du stock de Pu à la Hague (quelques dizaines de tonnes) et se fondant sur des propos de Hans Blix, quand il était à la tête de l'AIEA, explique que ce plutonium peut être utilisé pour fabriquer des bombes (il en faut peut-être une dizaine de kg contre 3 pour le plutonium militaire).

Mais la discussion s'arrête là sans qu'Areva ne vienne ni confirmer ni infirmer ces derniers propos, comme si un devoir ou une volonté de réserve ou de secret l'en empêchaient. Là encore il devient essentiel de savoir où s'arrête le secret (industriel ou défense).

Le fait qu'y ait des dizaines de tonnes de plutonium à la Hague relève-t-il du secret défense ? Le fait qu'il puisse servir à fabriquer des bombes relève-il du même secret ?

Si, comme nous le pensons, la réponse est non à ces deux questions, il nous semble que la mission de la CPDP est de l'affirmer publiquement et de rendre publique la réponse exacte à ces questions factuelles.

III - Les risques associés aux transports, à la manipulation et au stockage du plutonium

Au-delà des problèmes actuels, les stratégies de production envisagées pour le futur, en particulier avec les réacteurs rapides au plutonium de quatrième génération, supposent une très forte croissance des transports et manipulations de plutonium en France et plus généralement en Europe.

Ces risques sont-ils proportionnels, plus que proportionnels, ou moins que proportionnels aux quantités de plutonium mises en jeu ? Ces questions posées en réunion le 8 octobre à la Villette n'ont pas reçu de réponse satisfaisante de la part des pouvoirs publics, sans qu'on puisse savoir quelle part le « secret défense » ou le « secret industriel » prenaient dans cette absence de réponse. Là encore une délimitation claire du domaine du secret est indispensable.

IV- Le coût du kWh nucléaire EPR

Au cours de l'exercice "coûts de référence" de la DGEMP on a pu constater que les coûts d'investissement et de fonctionnement retenus pour l'EPR étaient 20 à 30% inférieurs à ceux retenus par le rapport Charpin, Dessus, Pellat deux ans plus tôt en concertation avec Framatome. Nous n'avons reçu aucune explication à cette différence majeure de la part de la DGEMP qui s'est retranchée derrière le secret commercial. Comment dans ces conditions juger de l'homogénéité des calculs entrepris avec les autres filières électriques, alors qu'il n'existe aucune possibilité de benchmarking dans le nucléaire ? Comment dans ces conditions ne pas susciter le sentiment que l'on présente un coût décidé arbitrairement pour améliorer le positionnement de l'EPR ?

Comment alors, sans remettre en cause le secret commercial, permettre une expertise indépendante digne de ce nom ?

V - L'affaire de l'uranium de retraitement

Le 8 octobre dernier, une question de la salle portait sur les quantités d'uranium de retraitement enrichies aux Pays-Bas et en Russie. Un représentant d'EDF s'est senti autorisé à traiter « d'indécence » cette question relevant pour lui du secret industriel et commercial.

Pourtant, dans le domaine gazier par exemple, il n'apparaît pas comme indécent de demander à GDF combien de gaz il importe de Russie ou d'Algérie. La notion de secret commercial ou industriel peut-elle raisonnablement s'appliquer à ces questions, même si l'on peut admettre qu'il existe un secret commercial sur les coûts ?

VI - Une proposition de démarche expérimentale

On pourrait enrichir et diversifier les exemples. Mais à travers ces premiers cas qui seront bien certainement enrichis et précisés par la discussion, on voit apparaître la nécessité d'un approfondissement de ces questions.

Plutôt que d'essayer de conclure dès aujourd'hui sur certaines d'entre elles, il me paraît plus utile de nous engager dans une démarche expérimentale à la fois plus modeste et plus ambitieuse à long terme. Il s'agirait de mettre en place un groupe de travail restreint, composé de représentants de l'administration, des organismes en charge de ces questions et d'experts reconnus pour leur expertise contradictoire, assisté d'un juriste, qui aurait pour mission :

- De préciser, à partir d'exemples concrets les périmètres des différents secrets, et d'en tirer les conséquences en terme d'information partagée.
- D'apporter aux citoyens un témoignage partagé sur la pertinence et l'utilité des dispositions qui relèvent du secret. Pour des choix fondamentaux qui engagent lourdement l'avenir, ce groupe de travail devrait en effet s'attacher à élaborer des réponses aux préoccupations légitimes des citoyens et de leurs élus, et à préciser la nature du système de défense mis en œuvre, sans, bien entendu, que ces réponses ne risquent de mettre en péril les éléments du système de défense couvert par le secret.

Ce double effort de clarification et de délimitation sur une base concrète des différents secrets d'une part, de médiation et de témoignage d'autre part sur les aspects qui relèvent des secrets nous semblent de nature à apporter au public des éléments de confiance sur la nature des réponses apportées et des éléments d'appréciation pour les débats engagés. Sinon, comme le rappelait très justement Hervé Kempf dans un récent article du Monde, devant l'impression d'arbitraire et d'opacité qu'ils ressentent, il pourrait ne rester aux citoyens, je cite, « que la rébellion pour imposer de parler des alternatives aux orientations imposées ».

ANNEXE 8 INTERPELLATION JURIDIQUE

Contribution de Michel Prieur à la réunion publique de Caen, 14 novembre 2005

Nucléaire, information et secret défense

Donner des informations et préserver le secret sont a priori deux positions contradictoires dans tous les secteurs des affaires publiques. Secret vient du latin *secernere* qui veut dire mettre à part. Comment imaginer que des affaires publiques, au sens propre du terme, puissent être ainsi cachées au public ?

Cela est encore plus vrai en matière d'environnement où les enjeux collectifs sont d'une telle nature et d'une telle gravité, puisqu'il s'agit de la santé, de la biodiversité, de l'avenir de l'humanité et des générations futures, que les rapports entre information et secret sont nécessairement spécifiques.

Une demande d'information en matière d'environnement peut être motivée par l'intérêt particulier du voisin d'une installation, mais la motivation sera le plus souvent une revendication légitime au nom de l'intérêt général. En effet, le droit de demander une information en matière d'environnement n'a pas besoin d'être justifié juridiquement par un intérêt particulier ou personnel⁶⁴. Pourquoi peut-on demander des informations sur l'environnement sans faire valoir un intérêt ? C'est que l'environnement est l'affaire de tous. L'environnement n'est pas représenté par l'Etat et n'est pas le monopole de l'Etat, nous sommes tous responsables de l'environnement. Comme le proclame la Charte constitutionnelle de l'environnement du 1^{er} mars 2005 « l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ». Il en résulte un droit, dont on verra qu'il est depuis peu de nature constitutionnelle, c'est-à-dire un droit fondamental de l'homme, mais aussi un devoir des citoyens de demander des informations sur l'environnement pour pouvoir prendre part, en connaissance de cause, à la préservation de l'environnement comme les y oblige l'art.2 de la Charte constitutionnelle. Les installations nucléaires, qu'elles soient des installations nucléaires de base ou des installations classées pour la protection de l'environnement, affectent bien évidemment l'environnement du fait des risques qu'elles engendrent pour la santé et pour le milieu naturel (eau, air, sol, faune et flore, paysage).

Mais l'information donnée ne doit pas avoir pour but de « rassurer » les populations. Elle doit avoir pour objectif de partager les données disponibles et la connaissance pour que le public puisse réfléchir, se forger une opinion et choisir et agir comme citoyen responsable. Selon la directive communautaire de 2003 et la Convention d'Aarhus de 1998, donner des informations sur l'environnement permet de : favoriser une plus grande sensibilisation aux questions d'environnement, le libre échange des idées, une participation plus efficace du public à la prise de décision, aider les autorités publiques à prendre de meilleures décisions et les appliquer plus efficacement. Finalement cette diffusion des informations doit contribuer à améliorer l'environnement.

Quant au secret défense, chacun comprend bien son utilité : protéger l'Etat contre des agressions extérieures, garantir l'intégrité du territoire et lutter contre le terrorisme. Même si la défense n'est plus limitée à la seule défense militaire, elle vise avant tout la sécurité contre ce qui peut nuire à la vie de la population.

Les relations dialectiques entre information et secret ne sont donc pas les mêmes que lorsqu'il s'agit d'informations ordinaires ; elles sont spécifiques en matière d'environnement. Depuis environ 20 ans, ces relations se sont radicalement transformées.

Pour montrer cette transformation, ainsi que la complexité des relations dialectiques entre environnement et secret, en particulier pour le secret défense dans le domaine nucléaire, on examinera d'abord l'évolution historique du secret à la transparence accompagnée d'un encadrement juridique

64. Art.3- 1 de la directive 2003 /4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

nouveau du secret défense, puis on constatera le renforcement progressif et récent du droit à l'information sur l'environnement qui crée une nouvelle dialectique face au secret.

En résumé, le débat ne conduit pas à choisir entre information ou secret, mais à combiner information et secret, grâce à un dosage subtil qui doit être renouvelé, car on est passé de « plus de secret et moins d'information » à « plus d'information et moins de secret ».

I. L'évolution historique du secret à la transparence et l'encadrement juridique du secret défense

• le renversement des rapports entre secret et transparence

Avant 1978 le secret domine, pas seulement dans le nucléaire fortement lié à la défense nationale avec le nucléaire militaire à l'origine du nucléaire civil, mais dans tous les secteurs de l'administration. Le principe est le secret et dans l'administration, l'exception est l'information.

Depuis la loi du 17 juillet 1978 sur l'amélioration des relations entre l'administration et le public, le principe du secret des documents administratifs⁶⁵ est abandonné au profit de la liberté d'accès aux documents administratifs. Le principe devient le droit à l'information et l'exception est le secret. Mais le secret est désormais encadré et délimité puisqu'il est limitativement énuméré à l'art.6 (secret des délibérations du gouvernement, de la défense nationale, sûreté de l'Etat, sécurité publique ou des personnes, monnaie, crédit...), sous l'appréciation et la contrôle de la CADA (Commission d'accès aux documents administratifs) autorité administrative indépendante. Les exceptions à l'information sur la base de l'art. 6 restent en pratique assez rares puisqu'elles représentent environ seulement 1% des cas de saisines de la CADA.

Alors que les fonctionnaires étaient contraints au secret professionnel sous peine de sanction pénale et à une obligation de discrétion professionnelle ainsi qu'à l'interdiction formelle de communiquer tout document de service à des tiers (art.10, ordonnance du 4 février 1959), le nouveau statut portant droits et obligations des fonctionnaires (loi du 13 juillet 1983) prévoit à l'art.27 : « les fonctionnaires ont le devoir de satisfaire aux demandes d'information du public dans le respect des règles mentionnées à l'art.26 ». L'art.26 maintient le secret professionnel institué par le Code pénal, et les fonctionnaires sont déliés de leur obligation de discrétion professionnelle dans les cas prévus pour l'accès aux documents administratifs.

• l'encadrement juridique du secret défense

Le secret défense a été longtemps synonyme d'arbitraire c'est-à-dire sans encadrement juridique particulier. Il s'agissait surtout d'une pratique administrative.

Ainsi, dans les débuts de l'application de la loi de 1978 sur l'accès aux documents administratifs, l'art.6 de la loi de 1978 conduisait toujours la CADA à donner un avis défavorable à la communication dès que l'administration invoquait, à tort ou à raison, le secret défense en matière de nucléaire : ex. avis de la CADA du 13-12-1984 Ass. Les Amis de la Terre à propos du centre du Bouchet et avis du 4-3-1981 Lalonde à propos du rapport de sûreté de la Hague.

Une première évolution résulte de la réforme du Code pénal en 1994 avec l'art. 413-9 qui donne une définition du secret défense mais purement formelle : est couvert par le secret ce qui a été classifié comme tel. Un renvoi est fait à un décret pour les modalités de protection (décret du 25 février 1994 renvoyant à un décret du 12 mai 1981, puis décret du 17 juillet 1998 qui abroge celui de 1981).

La compétence pour classifier appartient aux ministres et la classification comporte trois niveaux : très secret défense, secret défense et confidentiel défense. Les décisions de classification se prennent document par document sur la base des exigences formelles du décret de 1998 et ne peuvent relever que d'une décision du ministre lui-même.

C'est sur cette base qu'a été élargi le champ du secret défense au domaine du transport des matières nucléaires et aux sites détenant des matières nucléaires proliférantes par l'arrêté du 24 juillet 2003 remplacé par l'arrêté du 26 janvier 2004 (accompagné de la circulaire du 26 janvier 2004 publiée au

65. Adoptée sous M. Giscard d'Estaing, Président et M. Barre, Premier ministre

JO du 29 janvier 2004)⁶⁶. S'agissant de problèmes concernant plusieurs ministres (industrie, transports, environnement et intérieur), un arrêté interministériel ou un arrêté du premier ministre était, semble-t-il, pour le moins nécessaire⁶⁷. Ces dispositions confirment le lien naturel entre nucléaire civil et défense du fait de la dangerosité de matières nucléaires telles que le plutonium, l'uranium, le tritium, etc.

Une deuxième évolution notable résulte de la loi du 8 juillet 1998 instituant une commission consultative du secret de la défense nationale en tant que nouvelle autorité administrative indépendante. Cette commission a toutefois une compétence restreinte ne pouvant être saisie que par l'intermédiaire du ministre de la défense et à la seule demande d'une juridiction. Par ailleurs ses avis ne sont ni obligatoires ni motivés. Peu fréquemment saisis, ses avis sont néanmoins, jusqu'alors, toujours suivis par le ministre⁶⁸. En matière de nucléaire civil un seul avis a été rendu le 24-1-2002 (n° 02-03) à la demande du procureur du TGI de Poitiers. La commission a donné un avis favorable à la déclassification partielle de la circulaire du 12 juillet 1988 sur la protection des centrales nucléaires contre la malveillance et les agressions⁶⁹.

Il est toutefois résulté de cette réforme de 1998 que la CADA, à tort selon nous, se considère désormais dessaisie des demandes concernant des documents classifiés⁷⁰. La loi de 1998 ne s'applique qu'aux documents classifiés en application de l'art. 413-9 du Code pénal et a priori ne devrait pas affecter l'application de l'art.6 de la loi de 1978 par la CADA en matière de refus de communiquer des documents portant atteinte au secret de la défense nationale. Mais comme désormais il n'y a de secret protégé que pour des documents classifiés, la CADA perd de ce fait sa compétence en la matière, sauf si le document présenté comme protégé par le secret défense n'est pas classifié. Dans son 10^{ème} rapport, la CADA a d'ailleurs vigoureusement critiqué cette nouvelle procédure en soulignant que dès qu'un document est classifié, la personne qui se voit opposer un refus de communication, n'a d'autre choix que de former un recours contentieux devant le juge administratif qui pourra alors saisir la commission consultative du secret de la défense nationale. La CADA en tire comme conclusion :

« L'administration jouit donc en pratique d'une très grande latitude pour fixer le régime d'accès aux documents touchant de près ou de loin au domaine de la défense. Il est à craindre qu'elle n'ait parfois la tentation de recourir à la classification dans des cas où celle-ci ne se justifie pas au regard des critères fixés par l'art.413-9 du nouveau Code pénal pour faire échec à des demandes de communication qu'elle n'entend pas satisfaire »⁷¹.

A côté de ces dispositions générales encadrant le secret défense, celui-ci est toujours un moyen utilisable pour limiter l'accès à l'information dans certaines procédures du droit de l'environnement. Désormais il ne s'agit plus d'un concept vague et arbitraire mais d'une exigence juridiquement organisée et définie formellement sur la base du Code pénal et du décret du 17 juillet 1998. On peut évoquer, entre autres : l'art.L 123-15 Code de l'environnement selon lequel le déroulement de l'enquête publique doit s'effectuer dans le respect du secret de la défense nationale ; l'art.1 de la loi de 1979 modifié en 1986 sur la motivation des actes administratifs qui dispense de motivation dans les cas où les motifs pourraient être de nature à porter atteinte à un secret de la défense nationale ; les installations classées réalisées dans le cadre d'opérations secrètes ne sont pas soumises à enquête publique (art.3 du décret du 15 octobre 1980), il en est de même pour les installations nucléaires de base classées secrètes (décret du 5 juillet 2001). Enfin l'information se trouve également occultée lorsque la commission nationale du débat public ne peut organiser un débat public dans le cas de projets ou d'installations « soumises à des règles de protection du secret de la défense nationale » (art. 1 du décret du 22 octobre 2002 codifié à l'art. R. 121-1 du Code de l'environnement par le décret du 2

66. Dans une décision du 25 mai 2005 le Conseil d'Etat a rejeté le recours de l'association reporters sans frontière et Greenpeace France contre l'arrêté du 24 juillet 2003.

67. Sur l'instruction interministérielle générale relative à la protection du secret de la défense nationale voir l'arrêté du Premier ministre du 25 août 2003 (JO 2 septembre)

68. Voir les rapports publics 2001, 2001-2003 et bilan 1998- 2004 publiés à la documentation française

69. Rapport 2001-2003, p. 120

70. Avis n° 20010012 du 8 mars 2001

71. 10^{ème} rapport de la CADA, p. 116

août 2005). Il y a une certaine contradiction entre cette disposition et la soumission de droit au débat public de la création d'installations nucléaires de base dans la mesure où elles détiennent des matières soumises en partie au secret défense. Dans le cas d'un événement entraînant une situation d'urgence radiologique, si le secret de la défense nationale subsiste, il peut toutefois être assoupli, dans des conditions non précisées, si cela s'avère nécessaire pour la bonne marche des interventions vis-à-vis des populations. Il s'agit donc là d'une dérogation au secret défense en cas de crise⁷²

On constate donc que le secret défense est devenu une exception au regard du droit à l'information, il doit être interprété de ce fait de façon restrictive. Dans le même temps le secret défense ayant été mieux défini au plan formel, son encadrement juridique devrait contribuer à réduire les hypothèses d'usage abusif. Le nucléaire civil a toutefois été victime de ce nouvel encadrement juridique, ce qui devrait conduire à réformer la loi de 1998 pour permettre aux citoyens de s'adresser directement à la commission consultative du secret de la défense nationale dans les mêmes conditions que les recours à la CADA. Il faudrait de plus exiger une motivation circonstanciée des refus de communiquer et un droit de recours contentieux pour limiter les effets d'un régime dérogatoire.

Une telle réforme est d'autant plus nécessaire qu'on assiste depuis peu à un renforcement très substantiel du droit à l'information en matière d'environnement.

II. Le renforcement du droit à l'information en matière d'environnement

Ce renforcement affecte nécessairement le régime juridique de l'information en matière nucléaire. Il est tel qu'il crée une nouvelle dialectique face au secret. Les relations futures entre information, secret et nucléaire, ne seront plus les mêmes en raison de la récente transformation du droit qui traduit l'évolution de la société et des rapports entre le pouvoir politique, le pouvoir économique et la population. Celle-ci exige une nouvelle gouvernance qui ne passe plus exclusivement par les élus et qui nécessite au premier chef une transparence maximum, seul moyen pour établir enfin des relations de confiance entre les divers acteurs sociaux et faciliter la participation des citoyens.

La transformation du droit est radicale en matière d'information environnementale, tant au plan national qu'au plan européen et international.

• au niveau national :

Alors qu'en matière de création des installations nucléaires un régime dérogatoire au droit commun des installations classées a été créé sans base législative spéciale (sous réserve de la survie artificielle de la loi de 1961 sur la pollution atmosphérique), le droit à l'information et l'obligation juridique d'information ne font pas l'objet d'une loi spéciale en matière nucléaire. Les installations nucléaires sont donc soumises au droit commun du droit à l'information (loi de 1978) ainsi qu'au droit commun de l'information environnementale. Lors de la création du ministère de l'environnement en 1971, ce fut une des premières obligations nouvelles de l'Etat que d'avoir à : « informer l'opinion afin d'associer la population à l'action gouvernementale »⁷³. Mais c'est le nucléaire qui est directement à l'origine de la première proclamation d'un droit à l'information soumis à un régime spécial en matière d'environnement. Celui-ci est apparu d'abord dans le domaine des risques technologiques à la suite de l'accident de Tchernobyl en 1986.

Selon la loi du 22 juillet 1987 sur la sécurité civile et la prévention des risques majeurs :

« Les citoyens ont un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels ils sont soumis dans certaines zones du territoire et sur les mesures de sauvegarde qui les concernent. Ce droit s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles » (codifié à l'art. L. 125-2 Code de l'environnement). C'est dans le contexte nucléaire post-Tchernobyl que le conseil supérieur de la sûreté nucléaire est transformé par le décret du 2 mars 1987 en conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire avec parmi ses membres cinq personnes compétentes dans le domaine de l'information.

72. Directive interministérielle du 7 avril 2005 en cas d'événement entraînant une situation d'urgence radiologique, para. III

73. Art. 3 al. 3 décret n° 71-94 du 2 février 1971

C'est ensuite la loi du 30 décembre 1988 sur les déchets, complétée par la loi du 13 juillet 1992 qui énonce le droit à l'information spécifique aux déchets :

« Toute personne a le droit d'être informée sur les effets préjudiciables pour la santé de l'homme et l'environnement du ramassage, du transport, du traitement, du stockage et du dépôt des déchets ainsi que sur les mesures prises pour prévenir et compenser ces effets » (codifié à l'art. L.125-1 Code de l'environnement) Or la loi de 1975 sur les déchets s'applique aux déchets radioactifs, donc ce droit à l'information s'impose directement aux déchets radioactifs (art. L. 541-4 Code de l'environnement.)

Enfin la loi du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile énonce à nouveau en son art. 1 que la sécurité civile a entre autres pour objet : l'information et l'alerte des populations sur les accidents, les sinistres et les catastrophes.

L'annexe de la même loi comporte une partie dédiée aux informations de la population. En matière nucléaire la récente directive ministérielle du 7 avril 2005 (JO du 10 avril) sur l'action des pouvoirs publics en cas d'événement entraînant une situation d'urgence radiologique remplace la précédente directive post-Tchernobyl du 30 juillet 1987 et consacre son IV à l'information permanente des populations sans distinguer les installations nucléaires civiles des installations nucléaires militaires, prenant acte que le nuage radioactif ne fait pas de distinction quant à l'exposition aux rayonnements ionisants.

À cette accumulation répétitive d'un droit à l'information sur l'environnement, y compris dans le domaine nucléaire, on doit ajouter la consécration d'un droit général à l'information sur l'environnement issu des principes généraux de la loi Barnier de 1995 et repris à l'art. L. 110-1-II-4° du Code de l'environnement reconnaissant pour chacun un accès aux informations relatives à l'environnement « y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses » visant ainsi implicitement les activités nucléaires de toute nature.

Alors que le droit à l'information sur l'environnement n'était qu'un droit procédural de valeur législative, la réforme constitutionnelle consistant à insérer dans la Constitution une Charte de l'environnement ayant la même force juridique supérieure aux lois que la déclaration des droits de l'homme de 1789 et que le Préambule de la Constitution de 1946, modifie radicalement le poids juridique et politique donné au droit à l'information. Ce droit devient avec l'art. 7 de la Charte de l'environnement du 1^{er} mars 2005 un nouveau droit fondamental de valeur constitutionnelle qui contribue directement à mettre en œuvre le nouveau droit de l'homme reconnu par l'art.1 de la même Charte : le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé⁷⁴. Il est à noter par ailleurs que la Charte de l'environnement énonce dans ses considérants que « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ». Il s'agit là d'une orientation politique donnée aux autorités publiques et aux juges pour confirmer que l'environnement n'est plus une politique sectorielle mais se situe au même niveau d'intérêt général que les préoccupations supérieures telles que la sécurité publique ou la défense nationale. En cas de conflits entre de tels intérêts supérieurs qui seraient concurrents, l'environnement ne devra plus céder systématiquement le pas aux autres intérêts supérieurs mais, étant à égalité, pourra, selon les circonstances, obliger ces autres intérêts supérieurs à s'effacer. En mettant ainsi l'environnement au niveau des intérêts fondamentaux de la Nation, la Constitution ne fait que confirmer l'art.410-1 nouveau du Code pénal.

Avec la Charte constitutionnelle de l'environnement le droit à l'information ainsi que les autres dispositions de la Charte, ne sont plus cantonnés dans les limites du Code de l'environnement. Il s'agit désormais de règles constitutionnelles qui s'imposent à tous les secteurs de la société, y compris dans le secteur de la défense.

• *au niveau européen :*

Le droit à l'information en matière d'environnement dépend désormais aussi en grande part du droit communautaire et du droit jurisprudentiel de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg.

74 M. Prieur, Les nouveaux droits, AJDA n° 21, 6 juin 2005, p. 1157 ; J.M. Février, Les principes constitutionnels d'information et de participation, Environnement 2005, n° 4, p.31

Au niveau communautaire l'information environnementale est organisée sans jamais exclure le secteur nucléaire. Bien au contraire la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990, comme la directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 qui remplace celle de 1990 depuis le 14 février 2005 définit l'information environnementale comme incluant les éléments classiques de l'environnement ainsi que l'énergie, les rayonnements, les émissions, les rejets et les déchets « y compris les déchets radioactifs » (art. 2-b). Si parmi les dérogations au droit à l'information figure classiquement la possibilité laissée à chaque Etat membre de refuser la divulgation d'informations pouvant porter atteinte à la sécurité publique ou à la défense nationale, on notera que jamais la directive n'utilise le mot « secret » mais préfère parler des rejets de demande d'informations environnementales. Il est instructif de remarquer que si la directive sur les études d'impact peut ne pas s'appliquer aux projets de la défense nationale, la directive sur l'information environnementale ne prévoit aucunement ce type d'exclusion.

Tous les refus de communiquer, même ceux concernant le nucléaire et la défense, doivent être motivés et communiqués au demandeur. De plus il est précisé que les motifs des refus sont interprétés de manière restrictive en tenant compte, dans le cas d'espèce, de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Les demandes concernant des informations relatives à des émissions dans l'environnement ne peuvent être rejetées que dans des cas très limités, notamment le secret industriel et commercial ne peut servir à refuser de telles demandes. Enfin la mise à disposition partielle d'informations et la dissociation des informations est vivement encouragée.

La France, condamnée pour transposition tardive et incomplète de la directive de 1990 (CJCE, C-233/00 du 26 juin 2003) a enfin adapté son droit national aux exigences communautaires avec l'ordonnance du 11 avril 2001 puis avec la loi du 26 octobre 2005 (art. L. 124-1 à L. 124-8 Code de l'environnement). Alors qu'auparavant il s'agissait selon la loi de 1978 de « l'accès à l'information relative à l'environnement », désormais l'art. L.124-1 depuis la loi du 26 octobre 2005 dispose : « Le droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement...⁷⁵. C'est la confirmation de la mise en œuvre législative d'un nouveau droit fondamental constitutionnel : le droit à l'information, résultant de la réforme constitutionnelle du 1^{er} mars 2005. Les rejets des demandes d'information sont toujours ceux énumérés à l'art.6 de la loi de 1978 à l'exclusion « des secrets protégés par la loi », cette formulation trop vague ayant été condamnée par la CJCE. Mais désormais le rejet d'une demande d'information ne peut s'effectuer « qu'après avoir apprécié l'intérêt d'une communication » ce qui renforce le principe du droit à l'information face aux exceptions. L'exigence de motivation est reprise à l'art. L.124-6 du Code de l'environnement.

Si la convention européenne des droits de l'homme ne prévoit pas encore expressément le droit à l'environnement, on sait que depuis 1994 et l'arrêt Lopez Ostra, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a développé une jurisprudence de plus en plus abondante et, qui rattache le droit à l'environnement à des droits classiques déjà protégés par la Convention , tels que le droit à la vie, le droit à la protection de la vie privée, familiale et du domicile et la liberté d'expression et d'opinion. C'est ainsi qu'à l'occasion de divers arrêts, la Cour de Strasbourg a forgé un droit du public à obtenir des informations et une obligation positive pour les Etats de fournir de telles informations spécialement pour les activités dangereuses⁷⁶. Il est certain que les activités nucléaires rentrent dans ce nouveau champ jurisprudentiel qui, à l'avenir, va nécessairement conditionner le comportement des Etats européens.

Sur la base de l'art.8 de la Convention concernant la protection de la vie privée et familiale, la Cour a consacré le droit à l'information pour les activités dangereuses avec l'arrêt Guerra et autres c/Italie (19 février 1998, Recueil 1998-I)⁷⁷. Ce nouveau droit a été repris avec l'arrêt Mc Ginley et Egan c/Royaume Uni du 9 juin 1998 (Recueil 1998-III) précisant à propos des essais nucléaires anglais dans le Pacifique :

75. La rédaction de l'art. 1 de la loi du 17 juillet 1978 a également été modifiée par l'ordonnance du 6 juin 2005 et se lit désormais : « le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti... »

76. Y. Wwinisdoerffer, La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et l'environnement, Revue juridique de l'environnement, n° 2/ 2003, en particulier p. 222 et s.

77. S. Maljean-Dubois, La convention européenne des droits de l'homme et le droit à l'information en matière d'environnement, RGDIP, 1998-4, p. 995

« dès lors que le gouvernement s'engage dans des activités dangereuses susceptibles d'avoir des conséquences néfastes cachées sur la santé des personnes qui y participent, le respect de la vie privée et familiale garanti par l'art.8 exige la mise en place d'une procédure effective et accessible permettant à semblables personnes de demander la communication de l'ensemble des informations pertinentes et appropriées » (para. 101). Par ailleurs ce même arrêt suggère que le droit à l'information pourrait également conduire à invoquer la violation de l'art.6 par.1 de la convention sur le principe de l'accès à un procès équitable :

« la Cour considère que s'il devait s'avérer que l'Etat défendeur a, sans motif légitime, empêché les requérants d'avoir accès à des documents en sa possession qui les auraient aidés à établir devant la PAT qu'ils avaient été exposés à des niveaux dangereux de rayonnement, ou qu'il a mensongèrement nié l'existence de ces documents, cela s'analyserait en une privation d'un procès équitable, contraire à l'art.6 para.1 » (para.86). On remarquera dans cette affaire, alors qu'il s'agissait de nucléaire militaire, que le gouvernement anglais n'a même pas invoqué la protection du secret défense pour refuser des informations.

L'arrêt Taskin et autres c/ Turquie du 10 novembre 2004 confirme l'importance donnée au droit à l'information spécialement dans les secteurs économiques et scientifiques complexes (s'agissant de l'exploitation de mines d'or et du traitement au cyanure de sodium) :

« lorsqu'il s'agit pour un Etat de traiter des questions complexes de politique environnementale et économique, le processus décisionnel doit tout d'abord comporter la réalisation des enquêtes et études appropriées, de manière à prévenir et évaluer à l'avance les effets des activités qui peuvent porter atteinte à l'environnement et aux droits des individus et permettre ainsi l'établissement d'un juste équilibre entre les divers intérêts concurrents en jeu. L'importance de l'accès du public aux conclusions de ces études ainsi qu'à des informations permettant d'évaluer le danger auquel il est exposé ne fait pas de doute » (para.119). Ce même arrêt renvoie d'ailleurs pour la première fois aux principes résultant de la Convention d'Aarhus de 1998 (para.99).

Pour obtenir des informations faut-il encore que les associations d'environnement puissent librement discuter et contester la position des pollueurs, qu'il s'agisse de l'administration, des collectivités locales ou même d'entreprises privées. La CEDH a ainsi admis le droit à la libre expression d'opinions contraires par la voie de tracts ou de déclarations à la presse critiquant et réfutant les arguments qui leur étaient opposés. En s'appuyant sur l'art. 10 de la Convention sur la liberté d'expression et d'opinion, la CEDH a admis le droit à la critique au nom du droit à l'environnement⁷⁸. Dans l'arrêt Vides Aizsardzibas Klubs c/ Lettonie du 27 mai 2004, la Cour considère :

« pour mener sa tâche à bien, une association doit pouvoir divulguer des faits de nature à intéresser le public, à leur donner une appréciation et contribuer ainsi à la transparence des activités des autorités publiques ».

De même dans l'arrêt Steel et Morris c/ Royaume Uni du 15 février 2005, la Cour : « considère que, dans une société démocratique, même de petits groupes militants non officiels, comme London Greenpeace, doivent pouvoir mener leurs activités de manière effective et qu'il existe un net intérêt général à autoriser de tels groupes et les particuliers en dehors du courant dominant à contribuer au débat public par la diffusion d'informations et d'opinions sur des sujets d'intérêt général comme la santé et l'environnement ».

Enfin à l'occasion de la consécration du droit à l'environnement comme un élément indissociable du droit à la vie protégé par l'art.2 de la Convention, la CEDH a confirmé dans un arrêt de la Grande Chambre du 30 novembre 2004 (Onerlydiz c/ Turquie) le caractère indispensable du droit à l'information dans le domaine spécifique des activités dangereuses⁷⁹. Le devoir pour les Etats de prévenir de manière efficace de mettre en péril le droit à la vie implique l'adoption de mesures d'ordre juridique et aussi pratiques propres à assurer la protection effective des citoyens dont la vie risque

78. Y. Winisdoerffer, note sur le droit à la liberté d'expression et les associations de protection de l'environnement, *Revue juridique de l'environnement* n° 2/ 2005, p. 163

79. J. P. Marguenaud, observation sous l'arrêt Onerlydiz c/ Turquie du 18 juin 2002, *Revue européenne de droit de l'environnement*, n° 1/ 2003, p. 67

d'être exposée aux dangers inhérents au domaine en cause : « parmi ces mesures préventives, il convient de souligner l'importance du droit du public à l'information, tel que consacré par la jurisprudence de la Convention. En effet avec la chambre (para.84), la Grande Chambre convient que ce droit, qui a déjà été consacré sur le terrain de l'art.8 (Guerra et autres para.60), peut également en principe être revendiqué aux fins de la protection du droit à la vie, d'autant plus que cette interprétation se voit confortée par l'évolution actuelle des normes européennes ». Le même arrêt précise à ce titre :

« S'agissant de telles activités dangereuses, l'accès du public à une information claire et exhaustive est considéré comme l'un des droits fondamentaux de la personne, étant entendu qu'en vertu notamment de la résolution 1087 (1996) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux conséquences de l'accident de Tchernobyl, ce droit ne doit pas être conçu comme se limitant au domaine des risques liés à l'utilisation de l'énergie nucléaire dans le secteur civil » (para.62).

Il résulte de toute cette jurisprudence que le droit à l'information est un droit fondamental de la personne, qu'il s'applique en priorité dans le domaine des activités dangereuses dont les activités nucléaires et que l'information fournie doit être effective, accessible, claire et exhaustive.

Bien entendu la Convention des droits de l'homme prévoit des restrictions aux droits reconnus au nom des mesures nécessaires dans une société démocratique et fondées légitimement sur les nécessités de la défense ou de la sécurité nationale. Ces restrictions doivent être prévues par la loi et proportionnées au but légitime poursuivi (CEDH, Dudgeon, 22-10-1981), elles peuvent limiter ponctuellement le droit à l'information au titre des art.8-1, 10 et 11. Aucune jurisprudence n'est venue jusqu'alors limiter le droit d'accès aux informations environnementales pour des raisons liées au secret de la défense.

• *au niveau international :*

Les traités sur l'énergie nucléaire ne sont certes pas des promoteurs du droit à l'information. Ils comportent tous des clauses de confidentialité motivées tant par le secret industriel que par le secret défense.

On constate toutefois que la plus récente des conventions nucléaires, post-Rio, fait une place nouvelle et inédite à l'information en matière nucléaire et traduit là encore une évolution importante des mentalités. En effet, la convention commune de Vienne sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs du 5 septembre 1997 énonce dans son préambule au point IV :

« reconnaissant qu'il est important d'informer le public sur les questions se rapportant à la sûreté de la gestion du combustible usé et des déchets radioactifs ». L'article 13 prévoit la mise à disposition du public des informations sur la sûreté des installations.

Dans un contexte plus général, la Charte de l'énergie du 17 décembre 1994, adoptée par la communauté européenne le 9 mars 1998 prévoit que les Parties contractantes favorisent l'évaluation transparente des projets énergétiques et du contrôle ultérieur de leur impact environnemental (art.19-i). L'art.20 est consacré à la transparence.

Mais au niveau international l'apport le plus déterminant est celui de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, entrée en vigueur le 30 octobre 2001, ratifiée par la France le 28 février 2002 et publiée par décret du 12 septembre 2002⁸⁰. La Communauté européenne a adhéré à la Convention d'Aarhus par décision du Conseil du 17 février 2005 (JOUE du 17 mai 2005, L 124, p. 1).

La Convention d'Aarhus en reconnaissant pour la première fois le droit de l'homme à l'environnement dans un traité international, fait du droit à l'information l'instrument premier de mise en œuvre effective du droit à l'environnement. Ni le nucléaire, ni la défense nationale ne sont exclus du champ d'application de la Convention. Celle-ci vise bien l'énergie sous toutes ses formes et les rayonnements ionisants. Le rejet des demandes d'information peut être fondé sur la défense nationale ou la sécurité

80. Voir « la convention d'Aarhus », Revue juridique de l'environnement, n° spécial 1999

publique, mais outre l'obligation de motiver les rejets, ceux-ci doivent être interprétés de manière restrictive (art. 4).

L'art.5 para.10 de la Convention d'Aarhus confirme le droit des Parties de refuser de diffuser certaines informations conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'art.4. Mais ceci ne peut se faire que dans l'esprit de l'ensemble de la Convention et sous les réserves prévues à l'art.4 lui-même. Ainsi, selon le document officiel d'interprétation de la Convention (implémentation guide), des limites existent dans l'art.4, par exemple en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, l'information devrait être produite sans opposer de restrictions. Le document cite l'exemple d'une fuite dans une centrale nucléaire ou les implications pour la santé et l'environnement devraient nécessairement l'emporter sur les secrets, quels qu'ils soient, et conduire à diffuser les informations. Enfin, l'art.6 sur la participation du public, implique aussi la disponibilité des informations et l'annexe 1 de la Convention vise expressément les installations nucléaires et les sites de stockage des déchets radioactifs.

La Convention d'Aarhus a largement inspiré la nouvelle directive communautaire sus visée du 28 janvier 2003. On y retrouve aussi la règle selon laquelle le secret commercial ne peut empêcher la divulgation des informations sur les émissions (art.4-4-d).

Lors de la deuxième conférence des parties en 2005, la déclaration d'Almaty des Etats contractants est particulièrement en faveur d'une interprétation très libérale de la Convention puisqu'elle invite les Etats : « à aller au-delà du minimum qu'exige la Convention et à s'abstenir de prendre des mesures de nature à réduire les droits existants d'accès à l'information ».

Conclusion

Le renforcement juridique du droit à l'information sur l'environnement et sa consécration solennelle dans la Constitution française, la Convention d'Aarhus, le droit communautaire et dans la jurisprudence de la CEDH, ne peut laisser indifférent ni le Parlement, ni la société. Il s'agit désormais d'une norme juridique située au sommet de la hiérarchie juridique qui constitue par là même une norme éthique supérieure. Elle doit permettre de traiter dans des termes nouveaux la dialectique information-secre t en matière nucléaire.

La dérogation au droit à l'information subsiste, bien entendu, et le secret défense n'est pas mis en cause dans son principe. Mais l'usage du secret défense et des autres secrets invocables doit être nécessairement revisité à la lumière du droit nouveau. Il convient donc de délimiter avec précision le champ des exceptions au droit à l'information, en particulier en ce qui concerne les arrêtés de 2003-2004 qui sont en porte-à-faux avec le droit applicable, tant dans sa lettre que dans son esprit. La définition formelle du secret défense doit être complétée par une définition matérielle dans le domaine nucléaire.

Le temps est peut-être venu de mettre en place un mécanisme modernisé et indépendant de transparence en matière de sûreté et de sécurité nucléaire, faisant place à la fois à un droit à l'information véritable et à une possibilité systématique de contre-expertise scientifique et socio-économique concernant tout le cycle nucléaire.

La France est le pays le plus nucléarisé au monde par habitant et à l'hectare, et elle ne dispose toujours pas de loi nucléaire ; c'est un véritable déficit démocratique qui n'est plus tolérable à l'heure actuelle⁸¹. La seule loi qui existe est celle de 1991 sur les déchets radioactifs. Elle n'est qu'une loi de circonstance⁸².

Depuis plus de 20 ans, tous les gouvernements successifs, qu'ils soient de droite ou de gauche, ont chacun annoncé la préparation d'une loi nucléaire. Plusieurs projets ont en particulier été élaborés depuis 1998 et encore en 2003-2004. Le ministère de l'industrie doit avoir des armoires entières pleines de projets morts nés de lois nucléaires. Le Conseil supérieur de la sûreté et de l'information

81. J.Ph. Colson et J.P. Schapira, La gestion des déchets radioactifs et la nécessité d'une loi nucléaire en France, revue juridique de l'environnement, n° 3 / 1996

82. M. Prieur, les déchets radioactifs, une loi de circonstance pour un problème de société, Revue Juridique de l'environnement, n° 1/1992

nucléaire a lui-même considéré le 23 avril 2003 que la France devait se doter « sans retard d'une authentique loi nucléaire de base, à l'image de celles qui existent dans d'autres pays européens ». Suite au renouvellement de ce même Conseil, il a fait figurer dans son programme de travail lors de la réunion du 28 septembre 2005 : les conditions de l'information du public.

Il n'est que temps de débattre publiquement sur l'énergie nucléaire qui, au premier chef, met en cause concrètement le droit des générations futures. Ce droit est déjà consacré dans la loi sur les déchets radioactifs par amendement au texte du gouvernement provenant des associations Limousines luttant contre les déchets d'uranium appauvri stockés à Bessines (art.L.542-1 Code de l'environnement). Il vient d'être constitutionnalisé et repris sous une autre forme dans un des considérants de la Charte de l'environnement du 1^{er} mars 2005 en étant rattaché à l'objectif du développement durable.

Une loi sur la transparence nucléaire doit enfin voir le jour en s'appuyant sur les nouvelles bases juridiques sus évoquées. La Commission nationale du débat public qui a parmi ses responsabilités celle d'émettre des avis et recommandations à caractère général de nature à favoriser la concertation avec le public (art.L.121-1 Code de l'environnement) a là une bonne occasion de faire progresser la transparence au service de la démocratie en instituant un nouvel équilibre entre information et secret.

ANNEXE 9 DOCTRINE FRANÇAISE SUR LA SECURITE NUCLEAIRE

Note annexe à la lettre du Ministre de l'industrie à la CNDP du 12 octobre 2005

Protection des matières, des transports et des installations nucléaires, en particulier du projet de réacteur EPR, contre les actes de terrorisme ou de malveillance

La protection des matières, des transports et des installations nucléaires contre les actes de terrorisme ou de malveillance repose sur trois niveaux de défense, qui visent à prévenir la réalisation de tels actes et à en réduire les conséquences éventuelles :

- la prévention des actes de terrorisme ;
- la conception et l'exploitation des transports et des installations nucléaires ;
- les plans d'urgence à mettre en œuvre le cas échéant.

Ces niveaux de défense ont été significativement renforcés dans le contexte actuel de terrorisme international, et notamment depuis les attentats perpétrés le 11 septembre 2001 aux Etats-Unis.

L'ensemble de ces mesures, ainsi que la détermination des matières concernées et de leur degré de sensibilité, sont conformes aux engagements internationaux de la France, notamment en application des prescriptions de l'Agence internationale de l'énergie nucléaire (AIEA).

S'agissant plus particulièrement de la prévention des risques de prolifération, les matières nucléaires sont soumises à des mesures de protection particulière dès lors qu'elles rentrent dans la catégorie des matières fusibles, fissiles ou fertiles susceptibles de concourir à la fabrication d'une bombe nucléaire, définie au niveau international. Les matières concernées sont le plutonium, qui est notamment présent dans les combustibles usés issus des réacteurs et dans le MOX, l'uranium, le thorium, le deutérium, le tritium et le lithium 6. Ces matières sont classées en trois catégories en fonction de leur degré de sensibilité et de la masse de matière considérée. Les prescriptions réglementaires applicables pour leur protection physique tiennent compte de cette classification.

La prévention des actes de terrorisme

Le premier niveau de défense consiste à prévenir les actes de terrorisme, notamment ceux qui pourraient viser les installations industrielles d'importance vitale pour la Nation, qu'elles soient nucléaires ou non.

- Les services de renseignement et de police mènent en permanence une action visant à identifier les terroristes et à les neutraliser avant qu'ils n'aient pu agir. Les sources d'information du renseignement sont croisées en permanence.
- Les installations d'importance vitale, mentionnées aux articles L. 1332-1 et suivants du Code de la défense sont soumises à une surveillance permanente. C'est le cas notamment des installations nucléaires qui bénéficient d'unités de gendarmerie spécialement dédiées à cette fonction. En application du plan VIGIPIRATE, une série de mesures est mise en œuvre de façon progressive et graduée selon le niveau de la menace. Certaines de ces mesures sont visibles et de nature à concourir à la prévention des actes de malveillance en les décourageant ; les autres, à caractère confidentiel, sont invisibles.
- Un dispositif de protection contre une chute intentionnelle d'avion a été organisé depuis les attentats du 11 septembre 2001, que ce soit en matière de surveillance des aéroports et de l'embarquement dans les avions, ou en matière de surveillance des avions en vol, d'aménagement des couloirs aériens dans le sens d'une sécurité accrue, de surveillance de la circulation aérienne et de moyens d'intervention en cas de détournement d'avion.

L'interdiction de survol des installations d'importance vitale, qu'elles soient nucléaires ou non, a été étendue. Désormais, le survol des installations nucléaires est interdit à une altitude de moins de mille mètres dans un rayon de cinq kilomètres.

Les pouvoirs publics sont susceptibles, en fonction de l'état de la menace, de renforcer encore la protection des installations nucléaires, par des moyens adaptés, comme cela a déjà été fait au cas par cas sur certains sites.

La conception et l'exploitation des transports et des installations nucléaires

Le deuxième niveau de défense consiste à protéger les transports et les sites nucléaires, notamment les réacteurs, contre les menaces identifiées.

Ces dispositions sont notamment prises en application des articles L. 1333-1 et suivants du Code de la défense, concernant le contrôle et la protection des matières nucléaires et des installations où elles sont entreposées contre tout usage malveillant. Ceci a conduit à organiser la protection des transports et des installations nucléaires dans des conditions précises et confidentielles, conformément aux dispositions préconisées par l'AIEA et que la France respecte intégralement.

Les menaces prises en compte concernent par exemple le sabotage, l'intrusion d'un groupe armé, l'attaque au projectile, et, pour les installations, la projection intentionnelle d'un avion... La description détaillée de ces menaces, de leurs effets potentiels et des moyens de les prévenir, est couverte par des mesures de confidentialité strictes, leur divulgation pouvant constituer une aide aux terroristes.

• Les transports

Les transports de matières nucléaires les plus sensibles sont assurés au moyen de véhicules et de containers spécialement conçus pour cet usage et dont les dispositifs de protection sont confidentiels. Outre les mesures énoncées plus haut, ces transports font l'objet d'un dispositif particulier basé sur un système d'autorisation préalable, d'escorte selon le degré de sensibilité et de suivi en temps réel. En particulier, les transports de matières nucléaires de catégorie I et II font l'objet de mesures lourdes de protection.

• Les installations

Les installations nucléaires sont conçues et exploitées de manière à résister sans dommages inacceptables à de nombreux scénarios de catastrophes naturelles (séisme, inondation, tempête...), d'accidents (incendie,...) ou d'actes de malveillance ou de terrorisme (cf. le paragraphe précédent) : conception des équipements, mesures de protection physique (barrières physiques multiples, contrôle strict de ces accès...).

Les personnels amenés à intervenir dans les installations font l'objet d'un contrôle individuel renforcé au moyen d'enquêtes administratives. Ces personnels sont par ailleurs sensibilisés au risque d'acte terroriste et à la nécessité d'une vigilance collective particulière.

Ces dispositions sont contrôlées au moyen d'un système d'audit interne par les exploitants ainsi qu'au moyen d'inspections et de contrôles indépendants conduits par les Pouvoirs publics, en particulier 50 inspecteurs des matières nucléaires placés sous l'autorité du Haut fonctionnaire de Défense du Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) s'appuyant sur l'expertise de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

S'agissant plus précisément des chutes d'avions, les installations nucléaires existantes sont parmi les constructions les plus résistantes qui soient, notamment en comparaison d'autres installations industrielles comportant des risques ou de lieux recevant du public. Le projet de réacteur EPR, qui tient compte du retour d'expérience des installations nucléaires existantes, présentera un degré de résistance encore plus élevé, y compris vis-à-vis d'une éventuelle chute intentionnelle d'avion commercial.

Ce projet a été conçu, dès l'origine, pour résister sans dommages à la chute d'avions de différents types. A la suite des attentats perpétrés le 11 septembre 2001, la chute intentionnelle d'un avion commercial a été examinée. Des études spécifiques ont été réalisées par les industriels concernés ; elles ont été expertisées de façon indépendante par les services compétents de l'Etat, la Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioprotection (DGSNR) en particulier, avec l'appui de l'IRSN. Certains points de ces études font et feront encore l'objet d'approfondissements plus détaillés.

Les dispositions de conception initialement prévues ont été renforcées. Elles permettent au réacteur EPR d'offrir une bonne résistance à ce type d'événement. A noter que la conception du projet EPR a aussi été expertisée par les autorités compétentes finlandaises, qui ont tiré des conclusions analogues.

La limitation des conséquences des actes de terrorisme

Le troisième niveau de défense consiste à prévoir et à organiser les mesures permettant de limiter les conséquences d'un acte de terrorisme ou de malveillance dans l'hypothèse où un tel acte serait commis malgré les mesures précédentes.

Des plans d'urgence prévoient des mesures pour lutter contre un accident survenant sur le réacteur en vue d'en limiter les conséquences, qu'il soit causé par un acte terroriste ou non, et pour protéger la population. Ils sont régulièrement testés et, si possible, améliorés. Ils ont été complétés notamment après les attentats du 11 septembre 2001.

Certaines de ces mesures sont internes à l'installation et ont pour objet de limiter les conséquences de l'acte. D'autres mesures sont externes à l'installation ; en particulier, en cas de risque de rejet radioactif accidentel dans l'environnement, les plans d'urgence prévoient un éventail de mesures, comportant la mise à l'abri de la population, la prise de comprimés d'iode pour protéger la thyroïde, ou l'évacuation.

En conclusion, les installations nucléaires sont conçues pour résister sans dommages inacceptables à de nombreux scénarios de catastrophes naturelles, d'accidents et d'actes de malveillance ou de terrorisme. Cette conception les place parmi les constructions les plus résistantes qui soient, notamment en comparaison d'autres installations industrielles à risques ou de lieux recevant du public. Le projet de réacteur EPR, qui tiendra compte du retour d'expérience des installations existantes, présentera un degré de résistance encore plus élevé, y compris vis-à-vis d'une éventuelle chute intentionnelle d'avion de ligne.

Ces dispositions sont par ailleurs complétées par des mesures de prévention des menaces s'appuyant sur les moyens de surveillance et le cas échéant d'intervention relevant des industriels ou des Pouvoirs publics, dans une démarche de défense globale, qui intègre à la fois des mesures de prévention de ces menaces et des mesures de limitation de leurs effets potentiels, par la conception et l'exploitation des installations et par la définition de plans d'urgence régulièrement testés et, si possible, améliorés.

ANNEXE 10 CADRE DU SECRET DE DEFENSE

Note transmise au groupe par le Haut fonctionnaire de défense, 17 janvier 2006

Mise en œuvre de la réglementation relative à la protection du secret de la défense nationale dans le domaine de la sécurité des matières, des sites et des transports nucléaires civils

– Fiche de synthèse –

NB 1 : il n'entre pas dans les attributions ni le mandat de la Commission de travailler sur le fondement ou les modalités de mise en œuvre de la réglementation relative à la protection du secret de la défense nationale, qui relèvent de la responsabilité, d'une part, du Législateur et, d'autre part, du Gouvernement. Cette fiche, dans ce cadre, n'a pour but que d'apporter un éclairage sur l'application de cette réglementation dans le domaine de la sécurité nucléaire.

NB 2 : Les éléments indiqués dans la présente fiche ne concernent que les matières, les sites et les transports nucléaires civils. Ils ne sauraient être transposés dans le domaine militaire.

1. Sources de l'arrêté du 26 janvier 2004

L'arrêté du 26 janvier 2004 relatif à la protection du secret de la défense nationale dans le domaine de la protection et du contrôle des matières nucléaires a été pris en application, d'une part, de l'article 413-9 du Code pénal et de l'article 6 du décret n° 98-608 du 17 juillet 1998 relatif à la protection des secrets de la défense nationale et, d'autre part, dans le cadre du dispositif législatif et réglementaire relatif à la protection et au contrôle des matières nucléaires (Articles L 1333-1 et suivants du Code de la défense et leurs textes d'application). Enfin, il s'inscrit dans le droit-fil de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003.

Ainsi, l'article 6 du décret du 17 juillet 1998 précité énonce que, dans les conditions fixées par le Premier ministre, les modalités d'organisation de la protection des informations ou supports classifiés « Secret-Défense » ou « Confidentiel-Défense » sont déterminées par chaque ministre pour le département dont il a la charge. L'arrêté du 26 janvier 2004 découle donc directement de cette disposition, puisque le domaine de la protection et du contrôle des matières nucléaires relève de la compétence du ministre en charge de l'industrie (en application des dispositions du Code de la défense et du décret n°81-512 du 12 mai 1981).

L'arrêté du 26 janvier 2004 trouve également sa source dans le dispositif relatif au contrôle et à la protection des matières nucléaires, qui prévoit à plusieurs reprises la prise de mesures de confidentialité particulières dans le traitement d'informations relatives à la protection physique et au contrôle des matières nucléaires (par exemple, dans le décret n° 81-512, article 15 : « Les mesures de protection physique appliquées au sein de l'établissement ou de l'installation ne doivent être connues que des personnes régulièrement autorisées à cet effet par le ministre de l'industrie ou le titulaire d'une autorisation » ; ou encore dans l'Arrêté du 16 mars 1994 fixant les conditions techniques du suivi et de la comptabilité des matières nucléaires, article 3 : « Les dispositions techniques relatives au suivi et à la comptabilité des matières nucléaires, ainsi que les données s'y rapportant ne doivent être connues que des personnes régulièrement appelées à en connaître par le titulaire de l'autorisation dans l'exercice de leurs fonctions... »).

Enfin, la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (qui rappelle dans ses considérants la convention d'Aarhus signée le 25 juin 1998), dispose en son article 4, après avoir affirmé avec force le droit d'accès des citoyens aux informations d'ordre environnemental et mis à la charge des Etats membres une véritable obligation de transparence, que « les Etats membres peuvent prévoir qu'une demande d'information environnementale peut être rejetée lorsque la divulgation des informations

porterait atteinte : (...) b) aux relations internationales, à la sécurité publique ou à la défense nationale ».

De fait, il convenait donc d'encadrer d'une façon précise les secteurs, dans le domaine nucléaire, susceptibles d'être protégés pour des raisons de sécurité publique ou de défense nationale⁸³.

2. Objectif de l'arrêté du 26 janvier 2004

Le contrôle et la protection des matières nucléaires (encadrés notamment par les dispositions contenues dans le Code de la défense et ses textes d'application précités) s'imposent pour des raisons tenant à la fois à la sécurité nationale et aux engagements souscrits par la France dans le domaine de la lutte contre la prolifération et le terrorisme.

Les obligations ainsi établies portent principalement sur des mesures de protection physique prises pour lutter contre les actes de malveillance à des fins de vol, de détournement ou de terrorisme. Les pouvoirs publics et les exploitants sont, en conséquence, amenés à protéger de manière particulière les informations susceptibles d'affaiblir ces dispositifs, notamment par la mise en œuvre de la réglementation concernant la protection du secret de la défense nationale.

L'arrêté du 26 janvier 2004 a été publié pour préciser le champ d'application de cette réglementation dans le domaine de la sécurité des matières nucléaires et dans un périmètre bien précis (Cf. infra).

3. Le périmètre du secret de défense dans le domaine du nucléaire civil.

L'arrêté du 26 janvier 2004 et sa circulaire d'application indiquent que quatre points précis sont susceptibles de contenir des informations couvertes par le secret de défense. Il s'agit des informations relatives :

- aux mesures de surveillance, confinement, protection physique, suivi et comptabilité des matières nucléaires ;
- aux systèmes et processus permettant la mise en œuvre de leur protection et de leur contrôle ;
- aux mesures de sécurité et de protection physique qui leur sont appliquées en cours de transport ;
- aux exercices relatifs à leur protection physique, sur sites ou en cours de transport.

« Dans ce champ limité de la protection physique et du contrôle des matières nucléaires, les seules informations classifiées, c'est-à-dire couvertes par le secret de la défense nationale, sont celles dont la divulgation pourrait affaiblir ou annihiler la sécurité et la protection physique de ces matières » (Cf. circulaire du 26 janvier 2004 prise pour l'application de l'arrêté du 26 janvier 2004, relatif à la protection du secret de la défense nationale dans le domaine de la protection et du contrôle des matières nucléaires).

4. Volonté de transparence réaffirmée par le gouvernement – Clarification de la mesure

Compte tenu des éléments évoqués supra, il ne s'agit donc pas de remettre en question le travail accompli par les associations et les commissions locales d'informations (CLI) ni, bien entendu, la politique de transparence voulue par le Gouvernement dans le domaine nucléaire. Un projet de loi relatif à la transparence nucléaire qui renforcera le droit d'accès à l'information sera soumis au Sénat les 7, 8 et 9 février 2006.

On peut noter par ailleurs que le Président de la République en personne a récemment, lors de ses vœux aux forces vives de la Nation le 6 janvier 2006, exprimé son souhait de renforcer encore la transparence dans ce domaine.

5. Le fonctionnement et l'application du secret de défense dans le domaine nucléaire civil

Si le droit (pénal) reconnaît l'existence du secret de la défense nationale, puisqu'il en sanctionne la violation, il est toujours revenu à l'administration le soin de fixer elle-même, par la voie réglementaire, le contenu des règles qui régissent son fonctionnement.

83. La défense nationale est composée de trois piliers complémentaires : la défense militaire, la défense civile et la défense économique.

Ainsi, le décret n° 98-608 du 17 juillet 1998 fixe les principes de l'organisation de la « protection des secrets de la défense nationale », qui reposent sur trois piliers complémentaires :

- la classification des informations et de leurs supports (avec trois niveaux de classification : Confidentiel-Défense, Secret-Défense, Très Secret-Défense) ;
- les personnes susceptibles d'accéder aux informations classifiées doivent remplir deux conditions cumulatives (« habilitation préalable » et « besoin d'en connaître ») ;
- la gestion et la protection des informations classifiées sont organisées au niveau ministériel.

Ainsi, la mise en œuvre de ce dispositif s'effectue sous la responsabilité du Premier ministre (à travers le Secrétariat général de la défense nationale), qui fixe les règles précitées (cf. Instruction générale interministérielle n° 1300/SGDN/PSE/SSD du 25 août 2003⁸⁴) et en contrôle la bonne application par les ministres. Ceux-ci déclinent, par voie d'arrêtés, ces dispositions, qui sont à leur tour contrôlées – au sein des administrations comme des entreprises relevant de leur champ de compétence - par les Fonctionnaires de sécurité de défense nommés auprès des hauts fonctionnaires de défense des ministères.

C'est dans ce cadre que le ministre chargé de l'industrie a pris, le 26 janvier 2004, un arrêté destiné à encadrer – dans son champ de responsabilité ministériel concernant les matières nucléaires – la mise en œuvre de la réglementation décrite précédemment. Par cette action, et parce que le gouvernement s'est activement engagé dans une politique de transparence en ce domaine, il s'est agi de limiter par voie réglementaire l'utilisation qui pourrait être faite du dispositif de protection du secret de la défense nationale aux seuls sujets et informations susceptibles de servir à la commission d'une action malveillante (vol, détournement) ou de type terroriste (cf. article 1^{er} de l'arrêté).

Il s'agit donc bel et bien d'un acte de limitation du champ du secret de la défense nationale aux quatre domaines listés par l'arrêté ET (condition cumulative) aux informations les concernant pouvant être utiles à la commission d'une action malveillante.

Ceci démontre la volonté du gouvernement de restreindre l'usage de ce dispositif à des cas limités puisque, *a contrario*, toute autre donnée ou information relevant de la compétence du ministre en charge de l'industrie et touchant aux matières nucléaires n'a pas à être couverte par les dispositions relatives au secret de la défense. Cet élément, d'ailleurs, est rappelé dans une circulaire du ministre chargé de l'industrie aux préfets qui – chose rare mais justifiée par l'importance du sujet – a fait l'objet d'une publication au Journal Officiel.

Il apparaît ainsi que toutes les garanties existent - de par la loi et ses textes d'application - pour concilier les nécessités d'une légitime transparence de l'activité nucléaire à l'endroit des citoyens et d'une stricte préservation des informations touchant à cette même activité susceptibles de faciliter la commission d'une action malveillante (des conséquences de laquelle les citoyens se doivent d'être protégés) voire d'une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation.

6. Exemples

A l'occasion du débat public qui s'est tenu à Caen le 14 novembre 2005, plusieurs questions permettant d'illustrer la problématique de l'utilisation du secret de défense ont été posées. Elles ont été résumées dans une fiche rédigée par Monsieur Benjamin DESSUS, de l'association Global Chance, et transmises pour réponse au Haut fonctionnaire de défense du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie par Monsieur MATHIEU, président de la Commission particulière du débat public – EPR.

A/ La percussio n d'un avion sur l'EPR

Le risque de la projection volontaire d'un avion sur une installation industrielle, en particulier nucléaire, est bien entendu un risque pris en compte par les pouvoirs publics.

Les parades à une menace de ce type s'inscrivent dans le cadre de la défense en profondeur (multiples lignes de défense, non liées entre elles et de natures différentes).

84. Arrêté du 25 août 2003, J.O. du 2 septembre 2003

EDF a donc été amenée à prévoir un certain nombre de mesures, notamment de sûreté, pour la plupart de « bon sens », qui sont consultables dans les dossiers publics. En revanche, d'autres, dont la divulgation serait de nature à donner des informations sur les capacités ultimes de résistance et donc, sur les moyens d'optimiser l'efficacité d'un attentat n'ont pas, elles, à être rendues publiques.

Il en est de même pour les mesures prises par les pouvoirs publics afin qu'un tel attentat ne soit pas possible.

De façon générale, il convient donc toujours de se poser la question de savoir si la divulgation de telle ou telle information est ou non de nature à aider ou faciliter la commission d'un acte malveillant. Si la réponse est affirmative, alors l'information doit être classifiée.

B/ Les risques associés au plutonium de La Hague.

Sont couvertes par le secret de défense au titre de l'arrêté du 26 janvier 2004 les informations relatives à la sécurité, c'est-à-dire à la protection physique, au suivi et au contrôle des matières nucléaires détenues sur ce site.

D'autres informations peuvent cependant être couvertes par le secret industriel ou commercial.

C/ Les risques associés au transport, à la manipulation et au stockage du plutonium

Seules sont couvertes par le secret de défense les informations dont la divulgation serait de nature à affaiblir ou annihiler l'efficacité des mesures de sécurité et de protection physique des matières nucléaires mises en œuvre afin de prévenir un vol, un détournement, un acte criminel ou terroriste.

Ainsi, la divulgation des horaires, des itinéraires, de la composition de l'escorte, de son armement, des moyens de protection physique des camions, etc. sont des compromissions du secret de défense au sens du Code pénal. De telles informations sont en effet de nature à faciliter la tâche de malfaiteurs ou de terroristes. Ceci relève d'ailleurs du bon sens : aurait-on idée de divulguer ce type d'information concernant des transports de fonds (même si, dans ce domaine, il n'existe pas de secret de défense) ?

Il convient de noter cependant que, compte tenu de la menace globale actuelle telle qu'elle peut être perçue et analysée, seuls les transports les plus sensibles (matières nucléaires de catégories I et II non irradiées) soit environ deux cents par an, sont protégés par le secret de défense. Tel n'est donc pas le cas des transports de combustibles usés par exemple.

D/ Le coût du KWh nucléaire EPR

L'arrêté du 26 janvier 2004 ne s'applique pas dans ce cadre.

E/ L'affaire de l'uranium de retraitement

L'arrêté du 26 janvier 2004 ne s'applique pas dans ce cadre, sauf en ce qui concerne les dispositifs de protection qui peuvent être mis en place.

ANNEXE 11 CADRE DU SECRET INDUSTRIEL ET COMMERCIAL

Fiche de travail fournie par EDF au groupe de travail, 13 décembre 2005

Secret industriel et commercial

1. Le « secret industriel et commercial » et le « secret des affaires » : deux notions complémentaires :

Bien que n'étant pas définies par la législation ou la réglementation, ces notions sont utilisées à différentes reprises par plusieurs textes en vigueur.

1.1. Secret industriel et commercial

- La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal dispose dans son article 6-II que « *ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs : - dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée... et au secret en matière commerciale et industrielle ;...* ».

- La loi n° 2005-1319 du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement⁸⁵) prévoit également que « *l'autorité publique peut rejeter la demande d'une information relative à l'environnement dont la consultation ou la communication porte atteinte : 1° Aux intérêts mentionnés à l'article 6 de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978...* ». Parmi ces informations figurent donc celles dont la communication porterait atteinte au secret en matière commerciale et industrielle.

1.2. Secret des affaires

- **Le règlement communautaire (CE) n°1/2003 du Conseil du 16 décembre 2002** relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du Traité instituant la Communauté européenne⁸⁶ prévoit dans son article 27.2., au regard des procédures diligentées en matière de concurrence par la Commission européenne (règles applicables aux auditions et au secret professionnel), que les droits de la défense des parties concernées sont pleinement assurés dans le déroulement de la procédure et qu'elles ont « *...le droit d'avoir accès au dossier de la Commission sous réserve de l'intérêt légitime des entreprises à ce que leurs secrets d'affaires ne soient pas divulgués.* »

Le secret d'affaires est donc directement lié à l'intérêt légitime de l'entreprise.

Cet intérêt légitime porte sur la nécessaire protection du patrimoine industriel et intellectuel de l'entreprise et celui de ses fournisseurs ou encore la préservation de sa compétitivité dans un contexte concurrentiel.

- **L'article L 463-4 du Code de Commerce** (procédure devant le Conseil de la concurrence) fait pour sa part également référence au « *secret des affaires* » en précisant que, sauf dans les cas où la communication ou la consultation des documents est nécessaire à la procédure ou à l'exercice de leurs droits par la ou les parties mises en cause, le président... « *peut refuser la communication ou la consultation de pièces ou de certains éléments contenus dans ces pièces mettant en jeu le secret des affaires. Les pièces considérées sont retirées du dossier ou certaines de leurs mentions sont occultées. Dans les cas où la communication ou la consultation de ces documents, bien que mettant en jeu le*

85. Cette loi est codifiée au Code de l'environnement (cf. notamment chapitre IV Titre II Livre Ier - articles L124-1 et suivants – droit d'accès à l'information relative à l'environnement).

86. Ce règlement, applicable à compter du 1er mai 2004 a abrogé sous conditions l'ancien règlement n°17 du Conseil du 6 février 1962.

secret des affaires, est nécessaire à la procédure ou à l'exercice des droits d'une ou de plusieurs des parties, ils sont versés en annexe confidentielle au dossier et ne sont communiqués qu'au commissaire du Gouvernement et à la ou aux parties mises en cause pour lesquelles ces pièces ou éléments sont nécessaires à l'exercice de leur droit. »

2. Contenu à donner au secret industriel et commercial

En s'appuyant notamment sur la doctrine dégagée par la CADA (Commission d'Accès aux Documents Administratifs), on peut distinguer trois catégories de données -strictement délimitées- relevant du secret industriel et commercial.

2.1. La CADA distingue en premier lieu le **secret des procédés (Recherche et Développement) :** il s'agit des informations qui permettent de connaître les techniques de fabrication ou le contenu des activités de recherche- développement des entreprises, telles que, par exemple, des essais sur des matériels ou systèmes innovants.

Les procédés de fabrication sont aussi couverts par cette première catégorie. Lorsqu'il s'agit de procédés nouveaux, l'industriel a la possibilité de s'en assurer le monopole d'exploitation en déposant une demande de brevet.

On peut associer à cette première catégorie le savoir-faire de l'entreprise, fondé sur les « *expériences industrielles ou commerciales, nouvelles ou non, susceptibles d'être traduites en concepts intellectuels* »⁸⁷. Tenues secrètes, ces expériences confèrent un avantage certain à l'entreprise qui en est titulaire et peuvent être cédées à d'autres entreprises, qui seront également tenues de les conserver secrètes.

Concernant le cas particulier de l'EPR, il est possible de citer quelques exemples qui rentrent dans cette catégorie puisqu'ils ont donné lieu à des actions de recherche et développement :

- le récupérateur de corium du réacteur qui constitue une avancée de sûreté du projet a donné lieu à des programmes importants et des essais de type R&D ;
- les procédés de fabrication des gros composants de la chaudière (cuve, générateurs de vapeur, pompes primaires, ...) ;
- le combustible nucléaire qui fait l'objet d'essais de vieillissement et de tenue à des conditions accidentelles.

De manière générale, s'agissant de sujets couverts au titre du secret des procédés, lorsque des contrats sont passés avec des entreprises, des dispositions spécifiques peuvent être prises, avec **l'accord formel des entreprises concernées**, pour permettre l'accès de ces informations à des experts nommément désignés tout en garantissant l'absence de risque de divulgation par un protocole de confidentialité. C'est, par exemple, cette approche qui a été mise en œuvre avec le GSIEN pour différents sujets techniques du projet EPR

2.2. La CADA distingue en second lieu le **secret des informations économiques et financières :** entrent dans cette catégorie les informations qui ont trait à la situation économique d'une entreprise, à sa santé financière ou à l'état de son crédit.

2.3. La CADA distingue enfin le **secret des stratégies commerciales :** entrent dans cette catégorie des informations sur les prix et les pratiques commerciales.

Des exemples relatifs à ce type de secret rentrent dans cette catégorie :

- les notes définissant la stratégie industrielle d'EDF pour l'approvisionnement des équipements de centrales de production d'électricité ;
- les montants des contrats signés avec des fournisseurs, les conditions de paiement ou les conditions de révision des prix ;

87. Dictionnaire permanent droit des affaires, Editions législatives, Secret commercial, p. 2733 n°5 (actualisation au 1er avril 2004).

- la programmation des arrêts de tranche qui constitue un élément essentiel pour les producteurs d'électricité dans le cadre d'un marché en concurrence.

On peut également rattacher à ce type d'informations les procédés d'organisation administrative ou commerciale, lesquels recouvrent les techniques de gestion ou de distribution tels que :

- la politique de l'entreprise pour les relations avec la clientèle ;
- le résultat des enquêtes commerciales ;
- les pratiques de marketing vis-à-vis des clients.

3. Droits de la propriété intellectuelle au regard du secret en matière commerciale et industrielle

En application de l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 précitée, ne sont pas considérées comme des informations publiques susceptibles d'être réutilisées dans les conditions fixées par ladite loi les informations sur lesquelles des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

Autrement dit, quand bien même il s'agirait d'informations dont la communication serait un droit et qui ne seraient donc pas couvertes par le secret industriel et commercial, leur réutilisation par des tiers n'est pas libre.

On relèvera donc que, de façon générale, ce qui est couvert par un droit de propriété intellectuelle n'est pas nécessairement secret, mais que l'exploitation par un tiers de la connaissance couverte par le droit de propriété intellectuelle est interdite et nécessite une autorisation (licence) de la part du détenteur du titre.

Pour ce qui la concerne, EDF est amenée à passer des **contrats avec des fournisseurs** ou des partenaires pour la mise en œuvre de ses projets industriels. Ces contrats comportent des clauses de propriété intellectuelle et de **confidentialité** qui limitent et conditionnent la communication aux tiers de certaines données insérées dans ces contrats.

ANNEXE 12 LE SECRET APPLIQUE AU RAPPORT DE SURETE

Fiche de travail fournie par EDF au groupe de travail, 22 décembre 2005

Contenu et processus d'instruction du rapport de sûreté

Dans le cadre du débat public relatif au projet d'implantation d'une unité EPR à Flamanville 3, certains acteurs ont questionné la mise à disposition par EDF d'un certain nombre d'informations et en particulier questionné le fait que leurs experts ne pouvaient pas avoir accès au rapport de sûreté, soit disant protégé par le secret.

Le Rapport de Sûreté

Il convient tout d'abord de rappeler le processus et l'objet du rapport de sûreté.

C'est un document qui sert de support à l'analyse de sûreté et à l'instruction par l'Autorité de Sûreté des demandes formulées par l'exploitant, puis ensuite il constitue la référence en matière d'objectifs de sûreté, de critères et de dispositions techniques retenues applicables à la centrale considérée et ce pendant la vie de la centrale. Il est établi en plusieurs phases : une version préliminaire, une version provisoire puis une version définitive, et enfin des mises à jour périodiques de la version définitive.

En amont de la demande d'autorisation, en particulier lorsqu'un exploitant envisage de construire une INB d'un type nouveau, tel qu'EPR, il est d'usage qu'il en présente aussi tôt que possible les objectifs de sûreté et les principales caractéristiques ; c'est ce que l'on a coutume d'appeler "l'exercice options de sûreté" qui préfigure le contenu du futur rapport préliminaire de sûreté. La DGSNR demande généralement au groupe permanent d'experts compétents (GPR) d'examiner ces propositions, sur la base d'une analyse menée par l'IRSN, puis elle fait part à l'exploitant des questions dont il devra tenir compte dans sa demande d'autorisation de création. Dans le cas particulier d'EPR, cette phase préparatoire a été menée en grande partie conjointement entre la France et l'Allemagne. Cette procédure préparatoire ne se substitue pas aux examens réglementaires ultérieurs mais vise à les faciliter.

La 1^{ère} version du rapport de sûreté, dite préliminaire, est établie à l'occasion de la demande de création de l'installation nucléaire de base. Cette version, qui accompagne le dossier requis pour cette demande, n'est donc finalisée qu'au moment du dépôt de celle-ci. Ce Rapport Préliminaire de Sûreté (RPS) sert de support à l'instruction par l'Autorité de Sûreté (ASN) selon le processus décrit plus loin. À ce stade, il ne contient que des informations correspondant au stade de développement des études, et notamment des objectifs de sûreté, des dispositions techniques prévues⁸⁸ pour répondre à ces objectifs, ainsi que des critères et méthodes permettant de vérifier la satisfaction des objectifs. A noter que la demande de DAC est nécessairement postérieure au débat public et que le rapport de sûreté préliminaire n'existe pas encore au stade de ce débat public⁸⁹.

Après l'obtention du Décret d'Autorisation de Création (DAC), la réalisation peut commencer et les études détaillées ainsi que les fabrications sont enclenchées. Le rapport de sûreté est alors complété avec le résultat de ces études détaillées et les résultats des contrôles de fabrication en usine et/ou de réalisation sur site. Une version provisoire est alors établie qui sert de support à l'instruction par la DGSNR en vue de délivrer l'autorisation de chargement du réacteur.

Enfin, après la réalisation des essais de démarrage et la montée en puissance, une version dite définitive du rapport de sûreté est établie. Cette version, dite Rapport de Sûreté Définitif (RDS), incorpore les résultats des essais et contrôles effectués pendant la phase de démarrage et sert de

88. A ce stade, il s'agit de dispositions de principe, plus ou moins détaillées selon l'importance pour la démonstration ultérieure de sûreté, afin de pouvoir juger de la capacité à satisfaire les objectifs avec une raisonnable assurance.

89. Même si des éléments de ce futur rapport, et notamment les études support, sont bien entendu en cours d'élaboration.

support à l'instruction par la DGSNR en vue de la "Mise en Service Définitive" de l'installation qui constitue l'autorisation d'exploiter.

Processus d'instruction

De façon très schématique, le processus d'instruction pour un projet peut être décrit comme suit :

C'est la DGSNR qui a la responsabilité d'instruire les demandes déposées par le futur exploitant (EDF en l'occurrence). Pour ce faire, la DGSNR recourt à l'expertise d'appuis techniques et s'appuie sur les avis et recommandations de groupes d'experts.

Concernant les appuis techniques, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) est le principal d'entre eux.

Il existe plusieurs groupes d'experts selon les types d'installations. Pour ce qui concerne les centrales nouvelles c'est essentiellement le Groupe Permanent d'experts chargé des Réacteurs (GPR) qui est concerné, ainsi que la Section permanente nucléaire de la Commission centrale des appareils à pression (SPN).

Quatre groupes permanents⁹⁰ formés d'experts et de représentants de l'Administration ont été constitués auprès de la DGSNR par décisions ministérielles des 27 mars 1973 et 1er décembre 1998. Ils étudient les problèmes techniques que posent, en matière de sûreté, la création, la mise en service, le fonctionnement et l'arrêt des installations nucléaires et de leurs annexes et les transports de matières radioactives.

Les Groupes permanents d'experts sont consultés par le directeur général de la sûreté nucléaire et de la radioprotection sur la sûreté des installations et activités relevant de leur domaine de compétence. À ce titre, ils examinent les rapports – préliminaire, provisoire et définitif – de sûreté de chacune des INB. Ils disposent d'un rapport présentant les résultats de l'analyse menée par l'IRSN, peuvent procéder à l'audition de représentants de l'exploitant, et émettent un avis assorti le cas échéant de recommandations.

La participation d'experts étrangers permet de diversifier davantage les modes d'approche des problèmes et de mieux bénéficier de l'expérience acquise au plan international.

Au vu de ces avis et recommandations, la DGSNR notifie à l'exploitant sa position. Cette notification s'effectue selon les étapes soit sous forme d'un décret (en particulier pour la création et la mise en service définitive) qui précise les dispositions que doit respecter l'exploitant, soit sous forme d'une autorisation (en particulier pour le premier chargement) qui précise également le cas échéant les conditions associées à cette autorisation.

Pour ce qui concerne les questions ressortissant du secret défense, essentiellement les questions relatives à la protection contre la malveillance, le processus d'instruction suit un schéma analogue. Les dossiers établis par l'exploitant sont instruits par les Pouvoirs Publics (DGSNR et HFD conjointement) qui s'appuient sur une expertise technique spécialisée de l'IRSN. Il existe en outre un groupe d'experts particulier, le Groupe Restreint chargé des Réacteurs (GRR), qui joue le même type de rôle que les Groupes Permanents évoqués ci-dessus. Au vu des avis et recommandations émis, les Pouvoirs Publics notifient à l'exploitant les objectifs à respecter ou les dispositions à retenir.

Accessibilité aux informations du rapport de sûreté

Comme indiqué précédemment, le rapport de sûreté est avant tout un instrument pour l'instruction par la DGSNR. Dans sa version préliminaire, il sert de support à la demande de décret d'autorisation de création, mais ne fait pas partie du dossier DAC proprement dit.

Le dossier DAC, qui est soumis à enquête publique, est défini par le décret de 1963 et comporte notamment (article 3-I-5) un document donnant les caractéristiques de l'installation et de son fonctionnement et exposant, à partir des principes énoncés dans le rapport préliminaire de sûreté, les

90. Le Groupe permanent d'experts pour les réacteurs nucléaires, le Groupe permanent d'experts pour les laboratoires et usines, le Groupe permanent d'experts pour les déchets, et le Groupe permanent d'experts pour les transports (GP transports).

mesures prises pour faire face aux risques présentés par l'installation et limiter les conséquences d'un accident éventuel.... Il constitue, pour les installations nucléaires de base, l'étude de dangers au sens de l'article 46 de la loi du 22 juillet 1987.

Ce document comporte donc l'essentiel des informations utiles pour apprécier les dispositions prises.

Le rapport de sûreté comporte un certain nombre d'informations qui relèvent de la propriété industrielle et donc du secret industriel (parfois aussi appelé secret des fabrications). Il s'agit notamment des informations relatives à des compositions détaillées de matériaux, à des modes de fabrication, à des méthodes de calcul, etc, qui si elles étaient rendues publiques pourraient léser les intérêts des industriels qui les ont mises au point ou qui fournissent les matériels associés. La connaissance par la DGSNR et ses appuis techniques de ces données est utile surtout au stade du rapport provisoire parce que c'est à ce stade principalement (et aux étapes ultérieures) qu'est vérifiée la conformité aux objectifs et prescriptions de sûreté. Cependant un certain nombre d'informations de ce type peuvent déjà figurer dans la version préliminaire. Afin de permettre à des experts tiers (autres que ceux de la DGSNR et de ses appuis techniques) d'étayer leur analyse de la pertinence de certaines dispositions, il a été convenu que des experts tiers peuvent avoir accès à ces informations sur des sujets ciblés sous réserve de signature d'un accord de confidentialité correspondant à ces sujets.

Par ailleurs, EDF prévoit l'établissement d'une édition publique du rapport de sûreté, dans laquelle seront retirés les éléments relevant du secret industriel et le cas échéant du secret défense.

ANNEXE 13 REPONSES D'EDF SUR LE PERIMETRE DU SECRET

Note transmise par EDF au groupe de travail, 17 janvier 2006

Eléments de réponse aux questions relevant d'EDF (thèmes 1 et 4) relatives aux informations confidentielles sur les sujets identifiés par les acteurs du débat public

I - L'affaire de la percution d'un avion sur l'EPR.

Rappel du questionnaire formulé par B Dessus lors de la réunion de Caen:

C'est cette question qui a déclenché la polémique que l'on connaît et la réflexion qui nous réunit aujourd'hui. Il est intéressant de noter que la « censure » n'a pas porté sur le sujet – il reste discuté dans le dossier d'initialisation du débat – mais sur la « compromission du secret », c'est-à-dire le risque de diffusion à des personnes non habilitées d'un document technique d'EDF de 2003 traitant de cette question et classifié.

Quand on analyse le dossier d'initialisation du débat EPR, on constate qu'il contient plusieurs analyses a priori factuelles mais contradictoires sur ce point : en particulier, Areva assure que l'EPR peut « résister à l'impact de la chute d'un avion de ligne », EDF qu'« il est en mesure de résister à des chutes d'avions commerciaux », le GSIEN affirme au contraire qu'il ne peut résister à la chute d'un gros-porteur, ce qui est d'ailleurs le cas des réacteurs actuels.

Comment, devant ces affirmations contradictoires, se faire une idée, si le « secret défense » vient rendre impossible toute discussion en « protégeant » tout élément d'information technique sur la question ? Pour progresser il faut bien évidemment progresser en même temps sur la définition du domaine d'application du « secret défense ». D'où les questions suivantes :

- Est-ce que le fait qu'un réacteur nucléaire ne puisse pas être considéré comme totalement insensible à un attentat perpétré par les airs (par ex un 747 ou un airbus 380 bourrés de kérosène) est en soi une information soumise au secret défense ?

- Faut-il avoir, en termes de secret défense, deux attitudes différentes selon qu'il s'agit de réacteurs existants (les REP actuels) ou de projets encore en débat pour l'avenir ?

- Si le « secret défense » s'applique à cette question, Areva a-t-il le droit d'affirmer la résistance à l'impact ?

- Enfin, si les propos d'EDF et d'Areva sont étayés par des études complémentaires par rapport à la situation qui prévalait en 2003, pourquoi ne pas déclassifier la note d'EDF ?

On voit bien à travers ce premier exemple :

- la nécessité de préciser la nature et l'ampleur du périmètre à accorder au secret, avec une attention particulière au fait qu'il ne s'agit pas encore d'un objet, mais d'un projet prototype avec les conséquences à long terme que cela suppose (60 ans), mais aussi les marges de manœuvre que dégage la notion même de projet par nature modifiable ;

- la nécessité de qualification des progrès réalisés sur ce plan par rapport aux REP actuels et par rapport au projet initial d'EPR.

Eléments de réponse EDF :

Les services du HFD ont déjà fourni les éléments quant aux raisons qui conduisent à classifier le domaine de la protection contre la Malveillance dans son ensemble, et dans ce cadre, ce qui relève du secret défense et ce qui n'en relève pas.

Concernant EDF :

Comme le rappelait à juste titre Monsieur B. Dessus, la "polémique" n'est pas née du fait qu'EDF aurait caché la problématique de la prise en compte du risque de chute intentionnelle d'un avion commercial ; bien au contraire ce point est explicitement présenté dans les dossiers. La "polémique" résulte uniquement d'une prétendue « censure », qui n'a pas porté sur le sujet mais seulement, et en application de la réglementation, sur le risque de diffusion à des personnes non habilitées d'un document technique d'EDF de 2003 traitant de cette question et classifié, document que l'association

concernée s'était procuré illégalement. Au passage, il convient de noter que "Sortir du Nucléaire" présente comme des affirmations ce qui ne sont que ses fausses interprétations.

EDF applique, aussi rigoureusement que possible, les règles ou principes définis par les autorités publiques en matière de protection contre la "Malveillance". En application de ceux-ci, et en ce qui concerne le risque de chute intentionnelle, donc malveillante, d'un avion de ligne et les protections associées dans le cadre du projet EPR, EDF considère comme :

- Non classifiées, les informations relatives au fait que l'EPR prend en compte la chute d'un avion commercial et comporte des dispositions pour se prémunir contre les effets et conséquences d'une telle chute.

Ainsi, n'est pas cachée mais au contraire mise en évidence, l'existence d'une architecture à 4 trains distincts logés dans des bâtiments distincts et l'existence d'une coque de protection robuste en béton armé autour de certains bâtiments (BR, BK, 2 voies de sauvegarde, Salle de commande), de telle sorte que si un avion impacte un côté des ouvrages, il ne détruit pas les systèmes redondants situés de l'autre côté ni les systèmes protégés ;

Ainsi, n'est pas confidentiel le fait que sont pris en compte pour le dimensionnement des ouvrages les différents effets d'une telle chute d'avion, tels que le risque de perforation, le risque de déformation globale des parois, le risque lié à l'ébranlement induit, et le risque incendie lié au kérosène.

Ainsi, n'est pas confidentiel ni caché, bien au contraire, le fait que ces protections représentent un niveau de protection nettement renforcé. Ce niveau de renforcement a d'ailleurs fait l'objet d'un examen par les instances concernées sous l'égide des Pouvoirs Publics, examen qui a conduit à ajuster et renforcer certains points. D'une façon plus globale, la protection mise en place a été renforcée par rapport aux dispositions envisagées avant le 11 septembre 2001, elles-mêmes déjà renforcées par rapport aux réalisations antérieures.

- Classifiées, les informations qui, si elles étaient divulguées, seraient susceptibles d'affaiblir la protection globale vis-à-vis de la malveillance.

Ainsi, EDF classe les documents et données qui contribueraient à révéler la nature ou la caractérisation des menaces considérées comme plausibles et qui sont prises en compte tant par les Pouvoirs Publics que par EDF (éléments qui sont pour l'essentiel de la responsabilité des Pouvoirs Publics);

Ainsi, EDF classe les documents et données qui permettraient d'évaluer précisément la capacité de résistance des protections (protections dont il convient de rappeler qu'elles ne servent pas que pour la protection contre la chute d'un avion). Dans ce cadre, seul un petit nombre de documents⁹¹, émis par EDF et relatifs au risque chute d'avion commercial, est classifié.

Le fait qu'il ne s'agisse à ce stade que d'un "projet" ne change pas réellement la nature des informations qui méritent d'être protégées. En effet, s'il ne s'agissait que d'un exercice purement académique sans aucune intention de réalisation, on pourrait envisager une telle distinction ; encore que ... Dans le cas présent, et sous réserve des conclusions qui seront tirées du débat public, EDF a soumis un projet qu'il souhaite bien entendu réaliser. La révélation au stade "projet" de certaines dispositions en matière de protection contre la "malveillance" obligerait sans nul doute à les modifier en cas de réalisation, ce qui au passage ôterait toute pertinence à l'exercice de transparence.

Enfin, plus généralement, EDF est sans doute avec ses centrales nucléaires et EPR notamment, moins "secret" que pratiquement toute autre activité industrielle ou humaine : EDF en dit beaucoup, peut-être déjà trop ? Demande-t-on publiquement aux autres industries à risque quelles sont les dispositions qu'elles prennent vis-à-vis des actes de malveillance en général et des risques de chute d'avion en particulier ? Idem pour les immeubles symboliques, tels que La Défense, ou pour des lieux aussi symboliques que le Stade de France.

91. A titre d'ordre de grandeur, il s'agit d'une dizaine de documents au stade préliminaire et sans doute de quelques dizaines de documents au stade ultérieur de réalisation, à comparer à plusieurs centaines de milliers de documents pour l'ensemble d'un projet type EPR.

IV – L'affaire de l'uranium de retraitement

Rappel du questionnement formulé par B Dessus lors de la réunion de Caen :

Le 8 octobre dernier, une question de la salle portait sur les quantités d'uranium de retraitement enrichies aux Pays-Bas et en Russie. Un représentant d'EDF s'est senti autorisé à traiter « d'indécence » cette question relevant pour lui du secret industriel et commercial.

Pourtant, dans le domaine gazier par exemple, il n'apparaît pas comme indécemment de demander à GDF combien de gaz il importe de Russie ou d'Algérie. La notion de secret commercial ou industriel peut-elle raisonnablement s'appliquer à ces questions, même si l'on peut admettre qu'il existe un secret commercial sur les coûts ?

Eléments de réponse EDF concernant les bilans de l'utilisation de l'uranium de retraitement :

Ce n'est une question sensible que sous l'angle "commercial" et cela ne relève pas du secret défense

L'uranium de retraitement URT est une matière qui se rapproche de l'uranium naturel notamment par sa teneur en uranium 235 fissile. Il contient une faible quantité d'uranium 232, qui nécessite des précautions spécifiques au plan de la radioprotection, notamment pour son entreposage et la fabrication du combustible, ainsi que d'uranium 236, qui est un absorbant neutronique. Son enrichissement se pratique dans des installations mettant en oeuvre la technologie d'ultracentrifugation (Urenco en Europe, Tenex en Russie). Après enrichissement, ces isotopes U232 et U236, de masse plus légère ou voisine de l'U235, se retrouvent pour l'essentiel dans la part enrichie, qui représente environ 13% de la masse initiale. La part URT appauvrie (environ 87%) se trouve ainsi épurée après enrichissement et est comparable à l'uranium naturel appauvri. Comme pour l'uranium naturel, la matière appauvrie est entreposée et reste à disposition de l'enrichisseur.

L'uranium issu du retraitement peut être entreposé en toute sûreté sous forme oxydée stable, dans des installations autorisées (comme l'uranium naturel ou appauvri). Son utilisation effective est fonction de l'économie globale de réutilisation de cette matière, selon l'évolution à terme du marché de l'uranium naturel, auquel il peut se substituer. Le recyclage de l'uranium de retraitement est pratiqué industriellement sur deux réacteurs 900 MW à Cruas 3/4. La situation actuelle du marché de l'uranium naturel ouvre des perspectives économiques de réutilisation accrue de cette matière valorisable.

Le bilan des quantités entreposées résulte alors de l'écart cumulé entre les flux de matières recyclables issues des opérations de retraitement des combustibles REP et leur utilisation en réacteur. Les données concernant les quantités d'URT issues du retraitement des combustibles REP et les quantités utilisées dans les réacteurs sont communicables et publiées dans l'inventaire national des déchets radioactifs et des matières valorisables.

Les contrats d'enrichissement d'uranium de retraitement sont des contrats de service de transformation de la matière mise à disposition, dans un cadre concurrentiel. Les informations figurant dans les contrats de fourniture de services de transformation de l'URT sont couvertes par les habituelles clauses juridiques de confidentialité commerciale.

Dans le contexte actuel de consolidation de la filière avec les acteurs industriels, les informations concernant la répartition des quantités couvertes par les contrats de fourniture de services d'enrichissement sont sensibles sur le plan commercial (fonction des prix et capacités des moyens d'enrichissement) et ne sont donc pas communicables. Par contre, comme indiqué plus haut, les informations physiques globales de type flux et stocks peuvent être transmises.

La raison pour laquelle certains ont pu avoir le sentiment, pendant le débat public déchets notamment, que EDF n'était pas transparent sur ce sujet est que les seules questions posées en la matière l'ont été sous l'angle : "combien de matière envoyez-vous en Russie?" et que EDF a choisi de ne pas répondre publiquement à cette question parce qu'elle relève de la confidentialité commerciale au titre de la stratégie industrielle et des discussions commerciales en cours concernant les flux de nos matières Areva et TENEX.

ANNEXE 14 REPONSES D'AREVA SUR LE PERIMETRE DU SECRET

Deux notes transmises par Areva au groupe de travail, 17 et 20 janvier 2006

[Première note]

Les risques associés au plutonium de la Hague

Rappel du questionnement formulé par B Dessus lors de la réunion de Caen :

Cette question a été posée par la salle pendant la réunion « déchets » de Cherbourg sous la forme suivante : combien de plutonium à la Hague ? Ce stock augmente-t-il ou diminue-t-il ? Peut-on en faire des bombes ?

Première réponse d'Areva : il n'y en a pas beaucoup, le stock diminue et ce n'est pas du plutonium de qualité « militaire » mais du plutonium de qualité « réacteur ».

Devant l'insatisfaction manifeste provoquée par cette réponse, la présidente de séance passe la parole à un expert contradictoire qui donne l'ordre de grandeur du stock de Pu à la Hague (quelques dizaines de tonnes) et se fondant sur des propos de Hans Blix quand il était à la tête de l'AIEA, explique que ce plutonium peut être utilisé pour fabriquer des bombes (il en faut peut-être une dizaine de kg contre 3 pour le plutonium militaire).

Mais la discussion s'arrête là sans qu'Areva ne vienne ni confirmer ni infirmer ces derniers propos, comme si un devoir ou une volonté de réserve ou de secret l'en empêchait. Là encore, il devient essentiel de savoir où s'arrête le secret (industriel ou défense).

Le fait qu'y ait des dizaines de tonnes de plutonium à la Hague relève-t-il du secret défense ? Le fait qu'il puisse servir à fabriquer des bombes relève-t-il du même secret ?

Si, comme nous le pensons, la réponse est non à ces deux questions, il nous semble que la mission de la CPDP est de l'affirmer publiquement et de rendre publique la réponse exacte à ces questions factuelles.

Réponse Areva :

Le plutonium est une matière fissile qui se forme en réacteur au sein même des assemblages combustibles enrichi en uranium 235, par capture sur l'uranium 238 (La fission *in situ* du plutonium ainsi formé contribue pour 35% à l'énergie produite par un assemblage combustible en réacteur). Après irradiation (3 ou 4 cycles, pour un taux de combustion d'environ 45 GWj/t) et refroidissement pendant environ 6 à 8 ans, les combustibles usés UO₂ sont retraités. Les déchets de haute activité (produits de fission et actinides mineurs) sont vitrifiés dans des conteneurs de verre qui garantissent un confinement à très long terme. Le plutonium résiduel (1%), dit de qualité "réacteur" (qui présente des caractéristiques isotopiques pénalisantes aux plans neutronique, radioactif et thermique pour un autre usage) est recyclé en réacteur. Sous forme de combustible MOX, il contribue ainsi actuellement pour 8 à 10% à la production nucléaire en France. De même l'uranium de retraitement est utilisé actuellement sur deux tranches 900 MW.

Le niveau de recyclage est adapté de façon à maintenir une adéquation des flux entre le plutonium séparé et le plutonium recyclé en réacteur, en maintenant la quantité de plutonium en attente à une valeur compatible avec sa réutilisation optimale en réacteur.

En tant que matière énergétique fissile, le plutonium civil est une matière soumise à un dispositif de protection, de déclaration et de contrôle au plan national, européen et international, comme l'uranium enrichi. Ce dispositif s'appuie sur une défense en profondeur qui associe des mesures de protection physique, d'organisation et de contrôle afin d'éviter tout risque de détournement pour d'autre usage. En outre, ces matières font l'objet d'un suivi des objets concernés et d'une comptabilité détaillée au plan local (au sein de l'installation), au plan national (comptabilité tenue par IRSN/DEND pour le compte du Haut Fonctionnaire de Défense) et au plan Européen (comptabilité EURATOM), conformément aux lois et règlements français et internationaux auxquels la France est soumise ou a adhéré (Ordonnance du 20 décembre 2004 relative au Code de la Défense, qui reprend la loi 80-572 sur la

protection et le contrôle des matières nucléaires, règlement EURATOM 302/2005 du 8 février 2005, INFCIRC/549 du 16 mars 1998).

Les dispositions de suivi et de comptabilité de ces matières sont régulièrement contrôlées par des inspecteurs mandatés par le Haut Fonctionnaire de Défense (contrôle national) et par des inspecteurs EURATOM (contrôle international).

Ce dispositif de protection couvre les matières fissiles non irradiées (catégorie I) ainsi que les matières contenues dans des combustibles usés qui présentent un degré de sensibilité moindre (catégorie II) .

Au titre de l'INFCIRC/549, les quantités de plutonium civil détenues par les différents pays font l'objet d'un bilan annuel publié par l'AIEA donnant les quantités de plutonium séparé (usines de retraitement, usines de fabrication de combustible MOX, combustibles MOX non irradiés, part étrangère...) et les quantités de plutonium dans les combustibles usés (réacteurs, usines de retraitement, centres de recherche).

Ces valeurs sont reprises dans l'inventaire national des déchets radioactifs et des matières valorisables, publié et mis à jour régulièrement. Lors du débat de Cherbourg, contrairement aux souvenirs de M. Dessus, M. Philippe Knoche avait d'ailleurs indiqué que l'inventaire de plutonium séparé à La Hague était de l'ordre de 40 tonnes répartie environ par moitié entre EDF et les électriciens étrangers. Voici les chiffres précis :

Au 31/12/2004, 78,5 t de Pu est entreposé en France, dont :

- 50,7 t de Pu séparé et entreposé à La Hague sous forme de PuO_2 ;
- 12,7 t de Pu présent à MELOX et Cadarache dans le processus de fabrication de combustibles MOX (sous forme de PuO_2 , d'oxyde mixte $(\text{U},\text{Pu})\text{O}_2$ ou encore en assemblages MOX finis) ;
- 12,8 t de Pu en assemblage MOX non-irradiés présents ailleurs que dans les usines de fabrication, c'est-à-dire principalement sur les sites des réacteurs EDF ;
- 2,3 t de Pu séparé entreposé dans diverses installations.

Sur ces 78,5 t, 48,8 t de Pu sont de propriété française et le stock de Pu séparé d'EDF à La Hague correspond à 26 tonnes environ, soit 3 années de fabrication de combustible MOX.

Le plutonium étranger appartient au Japon (20,5 tonnes), à l'Allemagne (3,3 t) et à la Suisse (~1 t).

Au-delà, la question des conditions précises d'entreposage et de transport du plutonium séparé et de sa protection physique relève de la protection du secret de la défense (arrêté du 26 janvier 2004), afin de ne pas nuire à l'efficacité des mesures de protection mises en oeuvre.

Areva n'a pas de compétence spécifique dans la conception ni la réalisation d'armes nucléaires. Nous nous référons, par exemple, à l'article détaillé publié à l'automne 2002 dans le *Journal of Nuclear Materials Management* par Bruno Pellaud, ancien Directeur Général Adjoint de l'AIEA en charge des contrôles et garanties, qui écrit :

« Plus de 2000 explosions nucléaires ont été réalisées dans le monde depuis 1945 ; on n'en connaît aucune qui ait utilisé du plutonium de « qualité réacteur » (avec plus de 18% de Pu 240), aucune qui ait utilisé du plutonium provenant de réacteurs à eau ordinaire. Un tel plutonium de « qualité réacteur » peut être utilisé en principe pour réaliser un engin explosif grossier, mais les difficultés pratiques sont considérables ».

Néanmoins, tous les plutoniums, quelle que soit leur qualité isotopique (à l'exception du Pu 238 presque pur) sont soumis aux mêmes contrôles et aux mêmes protections.

[Seconde note]

Les risques associés aux transports, à la manipulation et au stockage du plutonium.

Rappel du questionnement formulé par B Dessus lors de la réunion de Caen :

Au-delà des problèmes actuels, les stratégies de production envisagées pour le futur, en particulier avec les réacteurs rapides au plutonium de quatrième génération, supposent une très forte croissance des transports et manipulations de plutonium en France et plus généralement en Europe.

Ces risques sont-ils proportionnels, plus que proportionnels, ou moins que proportionnels aux quantités de plutonium mises en jeu ? Ces questions posées en réunion le 8 octobre à la Villette n'ont pas reçu de réponse satisfaisante de la part des pouvoirs publics, sans qu'on puisse savoir quelle part le « secret défense » ou le « secret industriel » prenaient dans cette absence de réponse. Là encore une délimitation claire du domaine du secret est indispensable.

Réponse Areva

Concernant les risques liés aux transports et/ou à l'entreposage, EDF et Areva appliquent scrupuleusement la réglementation, sous le contrôle de la DGSNR et le cas échéant du HFD.

Dans une perspective énergétique de long terme, les stratégies de production envisagées pourraient faire appel au cycle uranium/plutonium associé à des réacteurs rapides de Génération IV, aptes à valoriser énergétiquement l'Uranium 238 (contenu notamment dans l'uranium appauvri, naturel ou issu du retraitement). Dans un tel système génération IV (réacteurs et usines du cycle), au-delà de la mise en oeuvre des normes de sûreté nucléaire et de radioprotection dans les installations nucléaires et les transports de matières radioactives, des mesures de protection adaptées concernant les risques de détournement du plutonium seront prises aux différentes étapes du cycle comme cela se pratique aujourd'hui, sous le contrôle des pouvoirs publics. Il faut noter que dans un tel système GEN IV, la quantité de plutonium nécessaire (14t pour 1GWe rapide) se trouverait pour l'essentiel sous forme de combustible irradié, soit en réacteur soit en refroidissement et la part non irradiée dans le processus de fabrication représenterait moins de 15%.

Ces mesures seront prises en compte dès la conception des usines et réacteurs, en intégrant la problématique des transports, dès lors qu'il y a manipulation de ce type de matière soumise à réglementation. La part des informations relevant du secret pour ces futures installations sera définie comme actuellement, afin de préserver l'efficacité des mesures de sécurité mises en oeuvre.

Il n'y a pas de réponse a priori à la question de « proportionnalité » des risques car cela dépendra des modalités effectives d'organisation et de protection des transports, dont il y a tout lieu de croire qu'elles resteront, à l'époque, couvertes par le secret.

ANNEXE 15 REPONSES DU HFD SUR LE PERIMETRE DU SECRET

Questions détaillées des experts indépendants, 18 janvier 2006

Réponses du Haut fonctionnaire de défense, 30 janvier 2006

Réponses aux questions concernant le périmètre d'application du secret de la défense nationale dans le domaine du nucléaire civil

Procédures générales et pratiques :

Note : il convient de préciser qu'on limite clairement ici le champ des questionnements sur les procédures et les pratiques de secret défense aux seules questions relatives à la sécurité des activités du nucléaire civil (à l'exclusion donc du nucléaire de défense).

Questions des experts indépendants

Réponses du Haut fonctionnaire de défense

La responsabilité et le contrôle :

1. Qui est responsable *in fine* du secret imposé à un document :
l'émetteur qui établit la confidentialité du document lors de
sa production ou l'autorité ?

La protection du secret de défense est placée sous la responsabilité du Premier ministre. Celui-ci délègue à chacun de ses ministres une parcelle de ses prérogatives dans les domaines de leur département ministériel respectif (décret n°98-608 du 17 juillet 1998).

La classification d'un document est opérée sous la responsabilité de la personne habilitée au niveau qui convient et qui émet ce document.

Selon l'article 35 de l'II 1300 (annexe de l'arrêté du 25 août 2003, JO du 2 septembre 2003), il convient que la décision de classification soit prise, dans chaque organisme, au "niveau hiérarchique le plus apte à en apprécier les enjeux". Celui qui procède à la classification d'un document doit d'ailleurs être en mesure de justifier à tout moment de sa décision devant sa hiérarchie (même article).

Selon l'art 8 de l'II 1300, qui définit le rôle des HFD, ces derniers sont responsables de l'application des dispositions relatives à la sécurité de défense et à la protection du secret.

L'art. 40 dispose quant à lui que la déclassification d'une information ou d'un support protégé peut être décidée par les autorités qui ont procédé à la classification.

En application de l'art. 89 de l'II 1300, chaque ministre (HFD) prescrit à l'intérieur de son département (ce qui signifie également dans les entreprises privées ou publiques, les établissements publics etc. placés sous sa tutelle) des contrôles et des inspections.

La combinaison de ces différents textes signifie donc que la déclassification d'une information ou d'un support protégés peut être effectuée, soit par l'émetteur lui-même, soit par le ministre "de tutelle".

2.
 - a. L'activité du Haut fonctionnaire de défense inclut-elle une mission de contrôle du bon usage du secret appliqué aux documents ?
 - b. Si oui, en quoi consiste ce contrôle ?
 - c. Si non, une autre autorité exerce-t-elle un tel contrôle et sous quelle forme ?

- d. Le Haut fonctionnaire de défense, ou une autre autorité, a-t-il une vision globale de l'ensemble des documents couverts par le secret défense dans le domaine nucléaire civil ?

Le contrôle exercé par le HFD est prévu à l'art. 89 de l'II 1300. Il porte sur la sécurité de défense (les mesures mises en œuvre afin d'assurer la protection des documents et informations classifiés), ainsi que sur la protection du secret elle-même, comme indiqué à l'Art. 8.

Le Secrétariat général de la Défense nationale quant à lui "propose, diffuse, fait appliquer et contrôler les mesures nécessaires à la protection du secret de la défense nationale" (art 6 II 1300).

Le HFD n'a pas une "vision globale de l'ensemble des documents couverts par le secret de défense dans le domaine du nucléaire civil" dans la mesure où tous ces documents et supports divers ne sont pas systématiquement soumis à sa lecture. Il peut s'agir de documents échangés, par exemple, entre un opérateur et une autre autorité. En revanche, en cas de doute, ce document peut lui être soumis afin qu'il évalue la pertinence de sa classification. En cas de désaccord, il peut demander à l'émetteur de modifier la classification et, en cas de refus, en avertir le ministre qui pourra imposer cette décision.

Les documents et leur contenu :

3. a. Sur quoi porte exactement le secret défense : sur des informations contenues dans le document ou sur le document lui-même ?
b. En d'autres termes, dans quelle mesure peut-il être fait dans un document public référence à l'existence d'un document couvert par le secret défense ? (par exemple son titre, sa date, son émetteur, son destinataire, son numéro de référence...)
c. Egalement, dans quelle mesure les informations non secrètes contenues dans un document contenant des informations couvertes par le secret défense peuvent-elles faire l'objet d'une diffusion ? C'est-à-dire, peut-il exister une version diffusable du document après suppression des parties sensibles ?

Art 1er du décret 98-608 du 17 juillet 1998 : les renseignements, procédés, objets, documents, données informatisées ou fichiers présentant un caractère de secret de la défense nationale sont dénommés dans le présent décret "informations ou supports protégés".

Il peut donc éventuellement être fait référence à un document protégé, si les termes utilisés restent neutres et ne dévoilent pas une information protégée. En d'autres termes, la référence à un document classifié doit se faire en évitant de mentionner le contenu dudit document afin d'éviter toute compromission des informations qu'il contient.

Il ne peut pas en revanche être proposé de rendre public ou de communiquer un tel document, obtenu de manière légale ou non sans commettre le délit de compromission.

Enfin, il peut être procédé à une déclassification partielle d'un document par l'autorité émettrice si certaines informations ne nécessitent pas une protection particulière.

Le guide des pratiques :

4. Existe-t-il un (des) guide(s) précisant de façon opérationnelle pour les émetteurs les principes d'application du secret défense aux documents qu'ils produisent ?
5. a. Si oui, qui est l'auteur de ce(s) guide(s) ?
b. Qui en est destinataire ?
Plus largement, à qui un tel document est-il accessible ?

6. a. Si un tel guide existe, comment est-il établi ? (processus de coordination entre opérateurs et autorités, échange et intégration du retour d'expérience sur les pratiques françaises et internationales, etc.)
- b. Ce guide fait-il l'objet de révisions plus ou moins régulières, et si oui, avec quelle périodicité ?
- c. Si oui, a-t-il fait l'objet de révisions depuis le 11 septembre 2001 d'une part, depuis l'arrêté « secret-défense » d'autre part ?

Il s'agit de façon générale, de l'instruction interministérielle 1300, publiée en annexe de l'arrêté du 25 août 2003 (JO du 2 septembre 2003).

En ce qui concerne le nucléaire civil, il convient de se référer à l'arrêté du 26 janvier 2004 et à sa circulaire d'application (JO du 29 janvier 2004).

Par ailleurs, rien n'empêche chaque organisme susceptible d'émettre des documents ou informations classifiés, d'établir en interne un vade-mecum sur ce sujet.

L'art. 9 de l'II 1300 prévoit la nomination "d'agents de sécurité" qui peuvent être chargés de cette mission précise.

L'évolution des pratiques :

7. a. Existe-t-il des exemples de documents classifiés par l'émetteur que l'autorité ait déclassifié ?
- b. A l'inverse, existe-t-il des exemples de documents non classifiés par l'émetteur que l'autorité ait classifié ?

Il est arrivé, lors d'échanges de documents, que le HFD MINEFI indique à son interlocuteur que tel document aurait dû être ou ne pas être classifié. Ceci s'est en général trouvé lié à une différence d'appréciation, parfois discutable. Ex : à l'issue d'une inspection, un petit défaut de protection physique a été détecté, peu important et peu sensible, mais s'intégrant dans un dispositif plus vaste. On peut ne pas protéger l'échange de courriers entre autorité et opérateur au motif que la divulgation de cette information n'est pas en elle-même de nature à affaiblir le dispositif, mais on peut aussi la protéger au motif qu'elle fait partie d'un tout qui participe à la protection des matières ou du site nucléaire concerné.

De façon générale, la réponse à la question 1 est applicable à cette question.

8. a. Plus largement, peut-on illustrer par un exemple au moins un « changement de pratique » lié à une application mieux délimitée du secret dans la période récente ? (notamment depuis la parution de l'arrêté « secret-défense » du 26 janvier 2004).
- b. A l'inverse, peut-on illustrer par un exemple au moins une éventuelle extension du champ du secret défense postérieure au 11 septembre 2001 ?

Pas d'exemple particulier.

Périmètre du secret défense :

Note : il est bien précisé ici que l'objectif des questions suivantes n'est pas d'obtenir les informations techniques détaillées répondant aux points techniques soulevés mais de déterminer dans quelle mesure ce détail peut être accessible au public ou couvert par le secret défense, et pour quelles raisons. On prendra de plus soin, lorsque cela est pertinent, de distinguer entre le niveau d'informations qualitatives et quantitatives.

Le périmètre de la sûreté et de la sécurité :

La sécurité repose essentiellement sur deux facteurs : le dimensionnement de l'installation, qui détermine sa résistance intrinsèque à des agressions externes, et les diverses mesures de protection (surveillance, force d'intervention, etc.) destinées à empêcher ou à limiter l'efficacité d'une attaque.

Il semble que la doctrine française pour l'articulation de la sûreté et de la sécurité des activités nucléaires civiles a longtemps reposé sur le principe suivant :

- la sûreté, c'est-à-dire la prise en compte des événements accidentels probables, détermine le dimensionnement ;
- les mesures de protection garantissent l'impossibilité d'une attaque réaliste dans le cas théorique où celle-ci serait supérieure au dimensionnement.

Le 11 septembre semble conduire à une révision de cette doctrine : la prise en compte d'une attaque utilisant un avion commercial conduit à revoir explicitement le dimensionnement au motif de la sécurité.

- 9 a. Dans quelle mesure le débat sur cette articulation entre sûreté et sécurité, sur un changement éventuel de doctrine et sur ses conséquences est-il public ou secret ?

La mise en place de mesures de sécurité au sens de la protection physique, ne peut être efficace et pertinente que si elle ne contrevient pas aux exigences de sûreté. De même, certaines mesures de protection physique s'appuient sur ou complètent des mesures de sûreté (ex: la protection physique d'un camion prend en compte la solidité, le poids, l'épaisseur, la composition etc. des emballages qui confinent la matière transportée). Il y a donc un dialogue permanent, dans le respect de leurs attributions respectives, entre l'autorité de sûreté (DGSNR) et l'autorité de sécurité (HFD/MINEFI).

Les détails de ce dialogue ne sont cependant pas dans le domaine public, puisqu'ils seraient de nature à donner des indications sur les mesures de protection physique mises en œuvre.

Cas de l'EPR face aux actes de malveillance**• Les « menaces de référence » :**

10. a. Dans quelle mesure le fait d'une éventuelle réévaluation des « menaces de référence » après le 11 septembre 2001 est-il public ou secret ?
- b. Dans quelle mesure le fait qu'une attaque terroriste faisant appel à un ou des avions de ligne fasse partie ou non des menaces de référence est-il public ou secret ?

L'utilisation d'un référentiel de menaces afin de dimensionner les protections mises en place et d'assurer ainsi la sécurité des matières nucléaires répond à une recommandation de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique. C'est surtout un excellent outil de travail qui doit être périodiquement réévalué afin de tenir compte de l'émergence de nouvelles menaces.

De fait, divers scénarios sont envisagés qui sont tous couverts par le secret de défense.

Néanmoins, il est possible de dire que les attentats du 11 septembre 2001 ayant amené sur le devant de la scène des risques nouveaux (terrorisme de

masse, individus prêts à sacrifier leur vie etc...), il a été nécessaire de prendre en compte ces nouvelles données. Les scénarii pris en compte ne sont en revanche pas publics, même s'il a déjà été plusieurs fois répété (et par EDF elle-même) que la chute intentionnelle d'un avion commercial était une donnée prise en compte pour la conception d'EPR. De plus, toute information divulguée sur les capacités de résistance à un impact donné (tel que celui d'un aéronef d'une certaine classe) pourra être utilisée par des terroristes pour en déduire les capacités de résistance à d'autres agressions.

11. a. En cas de réévaluation significative des menaces de référence, dans quelle mesure le processus de réévaluation de la sécurité des installations existantes est-il public ou secret ? (le processus et non ses conclusions)
- b. Sous la même hypothèse, dans quelle mesure la mise en œuvre éventuelle de mesures de remise à niveau des installations est-elle publique ou secrète ? (l'existence de nouvelles mesures, et non leur contenu)

Toute divulgation d'information pouvant permettre de faire connaître directement ou de déduire les scénarios de référence serait une aide apportée à des individus malveillants. Il appartient donc au gouvernement (et aux opérateurs) de mettre en œuvre dans la plus grande discrétion les mesures nouvelles qui peuvent s'imposer ou se révéler les plus efficaces en fonction des renseignements qu'il possède sur l'état de la menace, et sa crédibilité. D'autre part, les installations nucléaires étant inspectées régulièrement sous l'angle de leur protection physique, il est tout aussi régulièrement demandé aux opérateurs d'adapter leurs dispositifs.

• **Le critère de « résistance » :**

12. a. Dans quelle mesure le critère définissant la « résistance à la chute d'avion » est public ou secret ? (critère au sens de ce qu'il est demandé de démontrer dans le dossier de sûreté)
- b. Dans quelle mesure le critère définissant la tenue de l'EPR à d'autres actes de malveillance de grande ampleur est-il public ou secret ?
- c. Dans quelle mesure la prise en compte d'autres actes de malveillance dans la démonstration de sûreté est-elle publique ou secrète ?

Toutes les mesures relatives à la protection contre un acte de malveillance sont couvertes par le secret de défense afin d'en préserver l'efficacité. En effet, trop de détails permettraient à des terroristes bénéficiant d'assistance scientifique, de calculer, de façon assez précise, les moyens à utiliser pour commettre le maximum de dégâts. Il convient donc d'éviter de leur faciliter la tâche... (cf. réponse à la question 10).

13. a. Dans quelle mesure le niveau réglementaire auquel est posée l'exigence de tenue du réacteur à une chute d'avion commercial, et la procédure d'autorisation associée, sont-ils publics ou secrets ?
- b. De même, dans quelle mesure le niveau réglementaire auquel est posée l'exigence de tenue du réacteur à d'autres actes de malveillance, et la (les) procédure(s) associée(s), sont-ils publics ou secrets ?

Cf. réponse à la question 12.

• **L'accès à la méthodologie :**

14. a. Dans quelle mesure le type d'avions pris en compte pour l'évaluation de la tenue de l'EPR est-il public ou secret ?
b. Dans quelle mesure les hypothèses sur le domaine de charge considéré sont-elles publiques ou secrètes ? (vitesse, angle, volume de kérosène, etc.)
15. a. Dans quelle mesure la caractérisation des modèles utilisés pour le calcul d'impact est-elle publique ou secrète ?
b. Notamment, l'utilisation pour cette évaluation de méthodes et de modèles issus du domaine public est-elle publique ou secrète ? De même, le fait que des modèles soient éventuellement développés spécifiquement pour cette évaluation est-il public ou secret ?
c. De même, dans quelle mesure des expériences de simulation éventuellement réalisées à l'appui de la modélisation sont-elles publiques ou secrètes ?

Cf. réponse à la question 12.

16. a. Dans quelle mesure le détail des parties prenantes à l'évaluation est public ou secret ? (composition du groupe restreint, experts auditionnés, expertise et contre-expertise, etc.)
b. Dans quelle mesure des points d'étape de ce processus, jusqu'à la validation finale de l'évaluation sont-ils publics ou secrets ?

La composition des groupes restreints est publiée au bulletin officiel du MINEFI. Ils sont composés d'experts de l'autorité de sûreté nucléaire, du service du HFD, des ministères de la défense et de l'intérieur.

Le contenu des travaux de ces groupes, lorsqu'ils portent sur des questions de sécurité, sont couverts par le secret de défense.

• **Le discours sur les résultats :**

17. a. Peut-on exprimer le fait qu'un réacteur *en projet* « résiste / ne résiste pas » à un acte de malveillance tel qu'une chute d'avion commercial ? Peut-on être plus précis dans la présentation du résultat au public ?
b. Ou bien la tenue d'un réacteur *en projet* à un attentat est-elle en soi une information soumise au secret défense ?

Tout citoyen peut s'exprimer librement. Il prend en revanche une responsabilité morale certaine devant la Nation si ses déductions, fruits du recueil et de la compilation d'informations publiques liées à son expertise personnelle, permettent de dévoiler des informations dont la divulgation permettrait à un groupe malveillant d'améliorer l'efficacité du ou des attentats en préparation.

On peut par ailleurs se demander si un tel comportement, au cas où un attentat réussirait grâce à l'exploitation de ce travail de recueil, de compilation et de déduction, ne pourrait pas être incriminé in fine comme aide à la commission d'un attentat...

Il convient donc que chacun sache agir en ce domaine avec sagesse. Par contre, la divulgation de documents authentiques classifiés, et non de simples spéculations ou déductions, et qui pourrait faciliter la commission d'un attentat, constitue le délit de compromission, qu'il s'agisse d'une installation existante ou en projet.

18. a. Peut-on exprimer le fait qu'un réacteur *existant* « résiste / ne résiste pas » à un acte de malveillance tel qu'une chute d'avion commercial ? Peut-on être plus précis dans la présentation du résultat au public ?

- b. Ou bien la tenue d'un réacteur *existant* à un attentat est-elle en soi une information soumise au secret défense ?

Idem réponse à la question 17.

Cas des stocks de plutonium

19. a. Dans quelle mesure le détail des quantités de plutonium stockées à La Hague et dans d'autres installations est-il public ou secret ? (composition, âge, répartition par pays propriétaire, etc.)
b. Dans quelle mesure l'évolution de ces stocks est-elle publique ou secrète ?

En application des dispositions de l'arrêté du 26 janvier 2004, les informations relatives au suivi et à la comptabilité des matières nucléaires sont couvertes par le secret de défense.

La circulaire du 26 janvier 2004 indique :

"Les informations relatives au suivi et à la comptabilité des matières nucléaires comportent rarement des éléments susceptibles d'intéresser la défense nationale. Il convient d'en juger au cas par cas, mais il pourra, en l'absence de tels éléments, ne leur être appliqué que de simples mesures de confidentialité à l'instar de toute production interne à un organisme public ou privé. Toutefois, il est rappelé que la compilation de ces données - lorsqu'elle rassemble le type, la masse et la localisation géographique précise des matières nucléaires concernées et lorsqu'elle est susceptible de mettre en péril leur sécurité - peut conduire, ainsi que le rappelle l'article 38 de l'instruction générale interministérielle n° 1300/SGDN/SSD du 25 août 2003 sur la protection du secret de la défense nationale, à la production d'un document nécessitant une protection particulière au titre de la défense nationale."

Il convient de noter également qu'un certain nombre d'indications dans ce domaine figurent dans le décret d'autorisation de fonctionnement de l'établissement.

20. a. Dans quelle mesure la méthodologie de comptabilité du plutonium dans ces installations, et la précision de mesure à laquelle elle conduit sont-elles publiques ou secrètes ?
b. Dans le cas où un écart de comptabilité significatif apparaîtrait sur les inventaires entrant et sortant de plutonium, dans quelle mesure cet écart serait-il public ou secret ?
c. Sous cette même hypothèse, dans quelle mesure les conclusions sur l'analyse de l'écart seraient-elles publiques ou secrètes ?

Idem réponse à la question 17.

Cas des transports de plutonium

• Le critère de « résistance » :

21. Dans quelle mesure les critères définissant la résistance des colis et des véhicules de transport de plutonium (et de MOX) à des actes de malveillance sont-ils publics ou secrets ?

Cf. réponse à la question 12.

22. Dans quelle mesure le niveau réglementaire auquel sont posées ces exigences, et les procédures d'autorisation associées, sont-elles publiques ou secrètes ?

Les procédures relatives à la sûreté sont publiques. Tout élément concourant, en sus, à la sécurité est couvert par le secret de défense.

• **L'accès à la méthodologie :**

23. a. Dans quelle mesure les types d'attaque pris en compte pour l'évaluation de la tenue des colis et des véhicules de transport de plutonium (et de MOX) à des actes de malveillance sont-ils publics ou secrets ?
- b. Dans quelle mesure les hypothèses sur le domaine de charge correspondant sont-elles publiques ou secrètes ?
24. Dans quelle mesure les éléments liés à la modélisation ou aux expériences de simulation réalisées pour évaluer les performances des colis et des véhicules de transport de plutonium (et de MOX) face aux actes de malveillance envisagés sont-ils publics ou secrets ?

Cf. réponses aux questions 11 et 12.

• **Le discours sur les résultats :**

25. a. Peut-on exprimer le fait que les colis et véhicules de transports de plutonium (et de MOX) « résistent / ne résistent pas » à tel ou tel type d'attaque terroriste envisageable ?
- b. Ou bien la tenue de ces transports à différents types d'attentats est-elle en soi une information soumise au secret défense ?

Cf. réponse à la question 17.

• **Les différents types de transports :**

26. En vertu d'une évaluation actuelle des menaces terroristes jugées réalistes, la protection du secret défense s'applique dans des termes beaucoup plus stricts aujourd'hui aux transports de plutonium et de MOX qu'aux transports de combustible irradié ou d'uranium. Que se passerait-il, en termes de secret d'informations théoriquement accessibles aujourd'hui, si une réévaluation des menaces devait conduire demain à envisager que ces transports sont également soumis à un risque crédible d'attaque ?

En cas d'évolution de la menace, une réévaluation du périmètre d'application du secret de défense pourrait être envisagée.

A titre d'exemple, les horaires des trains transportant des déchets vitrifiés ne sont pas protégés par le secret de défense.

Ils pourraient le devenir. Ceci aurait pour conséquence de rendre coupable du chef de compromission toute personne qui, de par ses fonctions ou non, divulguerait ces horaires.

ANNEXE 16 PROPOSITIONS DE REFORME DU SECRET DEFENSE

Note transmise au groupe de travail par Michel Prieur, 18 janvier 2006

Propositions de réforme du secret défense à la lumière des nouvelles exigences juridiques du droit à l'information en matière d'environnement

Le droit à l'information en matière d'environnement a été considérablement renforcé du fait de la conjonction de la Charte de l'environnement adoptée le 1^{er} mars 2005, du droit international (convention d'Aarhus de 1998) et du droit communautaire (directive du 28 janvier 2003). La jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme est venue confirmer la portée de ces textes en insistant sur l'exigence d'une procédure effective et accessible pour obtenir des informations pertinentes et appropriées imposant une obligation positive pour les Etats de fournir des informations, spécialement pour les activités dangereuses. Ce droit, considéré comme l'un des droits fondamentaux de la personne, s'applique au domaine des risques liés à l'utilisation de l'énergie nucléaire dans le secteur civil⁹²

Face au droit à l'information devenu, en matière d'environnement, un droit fondamental de l'homme, le secret défense doit être appliqué désormais dans un contexte juridiquement renouvelé.

Si les nouveaux textes applicables n'ignorent pas l'existence d'exceptions au droit à l'information, ils les soumettent à certaines règles et ne prévoient aucune dérogation particulière, ni en matière d'énergie nucléaire, ni en matière de défense nationale. Autrement dit le secret défense en matière nucléaire ne bénéficie pas d'un régime juridique qui dérogerait aux principes du droit commun applicable en matière d'information relative à l'environnement.

Une des raisons pour lesquelles le secret défense apparaît mal adapté aux activités nucléaires civiles tient notamment à l'ambiguïté du vocabulaire utilisé et à l'existence d'un régime unique de secret tant pour les activités militaires que civiles. Le fait que, depuis l'ordonnance du 7 janvier 1959, la défense nationale n'est plus limitée aux activités militaires mais vise en tout temps et en toutes circonstances toutes les formes d'agressions à la vie de la population, n'est pas bien perçu par l'opinion. De plus, depuis le nouveau Code pénal de 1992, la défense nationale est insérée parmi les « intérêts fondamentaux de la nation ». Le secret de la défense nationale est organisé par l'art. 413-9 du Code pénal pour empêcher des atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation. Or, parmi ces intérêts fondamentaux figure aussi l'équilibre du milieu naturel et de l'environnement visés à l'art. 410-1 du Code pénal qui ouvre le titre 1 sur les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation. C'est ainsi que plusieurs intérêts fondamentaux de la nation peuvent être en conflit. Cela ne conduit en aucune manière à une hiérarchie entre ces intérêts. L'intérêt de la défense nationale ne peut a priori pas l'emporter sur l'intérêt de l'environnement. C'est bien ce que confirme désormais la Constitution en énonçant au 7^o considérant de la Charte de l'environnement de 2005 : « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ».

L'existence d'un régime unique de secret défense a conduit à des abus de classification sans justification sérieuse. La surclassification a largement été critiquée par la doctrine⁹³ et par le Parlement : « le secret défense et la surclassification qui caractérise tout ce qui touche au nucléaire, l'extrême complexité et technique du nucléaire militaire, se sont souvent additionnés pour opacifier les démarches suivies en ce domaine »⁹⁴. La Commission consultative du secret de la défense nationale elle-même dans son rapport bilan 1998-2004 constate : « le secret de la défense nationale est d'autant

92. CEDH, arrêt Oneryildiz c/ Turquie, 30 novembre 2004, para. 62

93. B. Warusfel, le secret de la défense nationale, protection des intérêts de la nation dans une société d'information, thèse de droit, Université René Descartes (Paris V), 1994, p. 323

94. Assemblée nationale, rapport de M René Galy-Dejean, Commission de la défense nationale n° 847, 15 décembre 1993, p. 59

mieux respecté et crédible qu'il en est fait usage de façon restrictive et à bon escient ». ⁹⁵ La même commission ajoutait : « il faut que l'opinion publique soit assurée que le périmètre des informations refusées est limité au strict nécessaire ». ⁹⁶

Pour toutes ces raisons, il est indispensable de reformuler les contours juridiques du droit à l'information et du secret en matière nucléaire.

Les propositions de réformes envisageables concernent les textes ci-après. Les dispositions législatives proposées pourraient sans difficulté être adoptées par amendements du gouvernement ou du Parlement et insérées dans le projet de loi sur la transparence nucléaire, discuté au Sénat à partir de février 2006.

1) art. 413-9 du Code pénal

Pour mettre fin à l'ambiguïté du régime de secret couvrant à la fois le secret militaire et le secret lié à la sécurité publique, il conviendrait d'abord de limiter l'art. 413-9 aux seuls secrets défense des installations et activités militaires, et d'introduire un nouvel article consacré à la protection de documents nécessaires à préserver la « sécurité » au sens moderne et international du terme. La disparition du terme « secret » présenterait un avantage psychologique certain et les restrictions à la communication de certains documents en vue de garantir la sécurité et les intérêts fondamentaux de la nation seraient plus acceptables. Ces restrictions s'inséreraient mieux dans le cadre de la mise en œuvre de la directive communautaire 2003-4 du 28 janvier 2003 qui, en matière d'information sur l'environnement, n'utilise jamais le mot « secret » mais préfère parler des rejets de demande d'informations environnementales.

Le nouvel article consacré à la protection de la « sécurité » devrait expliquer pourquoi on ne communique pas certains documents qui pourraient porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation. Jusqu'à présent, le secret défense pose problème dans la mesure où il n'est défini par l'art. 413-9 que de façon formelle. Or le plus important est de savoir pourquoi il ne faut pas divulguer telle information par rapport aux risques courus ? Pour pouvoir disposer d'une définition matérielle il faut être en mesure de déterminer des critères justifiant la restriction au droit à l'information. Autrement dit, il faut pouvoir justifier que la sécurité serait menacée si l'on diffusait telle information. Le nouvel article devrait donc énoncer en les listant les motifs qui pourraient justifier une restriction du droit à l'information (par exemple : risque pour la santé, risque de terrorisme, risque d'espionnage industriel). Ces critères de non communication de documents permettraient à la fois d'obliger l'autorité publique à les formuler pour motiver le refus de communiquer et au juge d'exercer un contrôle pour éviter les abus de refus de communiquer.

L'art. 413-9 pourrait subsister en le limitant au secret défense proprement dit. L'intitulé de la section II du livre IV-titre 1- chapitre III deviendrait : « des atteintes au secret de la défense » et commencerait ainsi :

« Présentent un caractère de secret de la défense concernant les seules installations et activités militaires les renseignements ...intéressant la défense qui ont fait l'objet... ». Le secret défense resterait caractérisé par sa définition formelle résultant de la procédure de classification purement discrétionnaire.

Une nouvelle section pourrait s'intituler : « des atteintes à la sécurité » et commencerait ainsi :

« Par dérogation au droit à l'information en matière d'environnement, peuvent ne pas être communiqués tout ou parties d'informations susceptibles de porter atteinte à la sécurité à la condition de justifier ce refus de communiquer par un risque pour la santé, un risque de terrorisme ou un risque d'espionnage industriel.

Les modalités de protection des documents non communicables et les autorités chargées de définir ces modalités sont déterminées par décret en Conseil d'Etat » .

95. Bilan 1998-2004, La documentation française, 2005, p. 111

96. Ibid. . p. 134

Il conviendrait bien entendu de compléter ce nouvel article par des dispositions particulières prévoyant les incriminations et les peines encourues en cas de divulgation de documents non communicables. Le niveau de sévérité des sanctions pourrait être moindre que pour la divulgation des secrets militaires.

2) Loi du 8 juillet 1998 instituant la Commission consultative du secret de la défense nationale

Cette loi devrait être adaptée pour renforcer les pouvoirs de cette autorité administrative indépendante. Elle vise à accompagner l'application du secret défense tel qu'il résulte de l'art. 413-9 du Code pénal en donnant un avis sur la déclassification d'informations. Une proposition de loi déposée par M. Michel Dreyfus-Schmidt vise déjà à renforcer les pouvoirs de la Commission⁹⁷. L'institution a prouvé son utilité mais elle devrait s'adapter aussi aux nouvelles exigences du droit à l'information en matière d'environnement. Compte tenu de la proposition précédente (supra 1) de dissocier les secret défense des atteintes à la sécurité, on pourrait envisager soit de cantonner cette commission aux seuls secrets militaires et de confier à la CADA le contrôle du nouvel article proposé pour les atteintes à la sécurité, soit de confier à la commission la mission de donner son avis sur les refus de communiquer des documents pour risque d'atteinte à la sécurité. Cette dernière option semble la plus simple, compte tenu, notamment, de l'encombrement de la CADA.

La loi de 1998 devrait alors être modifiée sur les points suivants :

- titre à changer : Commission nationale sur les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation ;
- compétence : l'art. 1 viserait à la fois les avis sur le secret défense et les avis sur les atteintes à la sécurité ;
- saisine : l'al. 2 de l'art. 1 devrait être complété par une deuxième phrase permettant la saisine de la commission par toute personne physique ou morale pour satisfaire à la convention d'Aarhus et à la directive de 2003 :

« Suite à un refus de communication d'informations qui doit être notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée, la commission peut également être saisie par toute personne physique ou morale sans à faire valoir un intérêt particulier. »

L'art. 1 devrait être complété par un al.3 rédigé ainsi :

« La saisine de la commission pour avis est un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux. Lorsqu'il est saisi d'un recours contentieux contre un refus de communication d'informations, le juge administratif doit statuer dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la requête ».

- motivation de l'avis : la commission elle-même suggère que ses avis soient motivés⁹⁸.

L'art. 7 de la loi devrait être ainsi complété :

« La commission émet un avis motivé... »

3) Décret du 17 juillet 1998 et arrêté du 26 janvier 2004

Ces textes réglementaires de mise en œuvre de l'art. 413-9 du Code pénal devraient également être remaniés pour satisfaire aux nouvelles obligations du droit international et communautaire.

Dans l'esprit de ce qui a été envisagé supra, il conviendrait de conserver le décret du 17 juillet 1998 pour les seuls secrets défense de caractère militaire qui pourraient alors garder la classification actuelle en trois niveaux.

Un nouveau décret serait pris relatif à la protection de la sécurité. Il conviendrait d'étudier si les trois niveaux sont encore indispensables ou si deux suffissent pour simplifier. Ce pourrait être : - très

97. Proposition de loi relative à l'accès aux documents classés secret défense et modifiant la loi n° 98-567 du 8 juillet 1998 instituant la commission consultative du secret de la défense nationale, Sénat n° 23, 13 octobre 2004

98. Rapport de la commission consultative du secret de la défense nationale, 1998-2004, La documentation française, 2005, p.170

confidentiel sécurité – confidentiel sécurité . Le premier niveau relevant du Premier ministre et le second des ministres concernés.

L'arrêté du 26 janvier 2004 concernant les matières nucléaires devrait être modifié et serait relatif à la protection de la sécurité dans le domaine des matières nucléaires civiles. Il devrait imposer de préciser les motifs de non communication pour des documents devant faire l'objet d'une classification et expliciter le régime de cette dernière. Cet arrêté devrait être interministériel en étant signé à la fois par le ministre de l'industrie compétent pour les INB mais aussi par le ministre de l'écologie et du développement durable compétent pour l'information en matière environnementale et pour les installations classées liées au nucléaire. Un tel arrêté interministériel est tout à fait conforme à la lettre et à l'esprit du protocole d'accord relatif à la protection de l'environnement entre le ministère de la défense et le Ministère de l'environnement du 3 avril 1995.⁹⁹

L'arrêté devrait viser la convention d'Aarhus et la directive de 2003 en précisant :

- que la classification d'une part et les refus de communiquer des documents classifiés d'autre part, doivent être motivés ;
- que l'interprétation des cas de non communication doit être restrictive ;
- les modalités de dérogation à la non communication en cas de danger ou menace imminente ;
- les modalités des voies de recours et le renvoi à la commission consultative visée supra (2).

L'art. 1 serait inchangé sauf après chapitre II du décret du 12 mai 1981 : « peuvent voir leur communication interdite ou limitée pour des raisons de sécurité lorsque leur divulgation... »

L'art. 2 serait remplacé par l'article suivant : « Les informations et supports mentionnés à l'art. 1 du présent arrêté peuvent faire l'objet d'une classification motivée par arrêté conjoint des ministres chargés de l'industrie et de l'environnement. Le refus de communiquer de tels documents doit lui-même être motivé. La déclassification partielle ou totale peut être décidée après avis de la Commission consultative sur les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation dans les conditions prévues par la loi du 8 juillet 1998 modifiée.

En cas de danger ou de menace imminente, une communication partielle des documents classifiés peut être décidée par l'autorité publique en vue de mieux assurer la protection de la santé et de l'environnement. »

4) L'accès aux documents administratifs non classifiés

Il convient de rappeler que les INB sont normalement soumises au droit commun de la loi du 17 juillet 1978. La CADA devrait donc pouvoir continuer à intervenir dans les cas où l'information n'est pas protégée par une classification reposant à l'avenir sur des critères énoncés par la loi (supra 1). Il a toutefois semblé préférable de confier le contrôle de la non communication des documents non classifiés à la Commission consultative sur les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation.

Les demandeurs de ces documents non classifiés pourraient toutefois se voir opposer un refus ponctuel de non communication reposant sur l'art. 6 de la loi du 17 juillet 1978. Ces refus seront désormais examinés par la commission sus visée et le juge administratif à l'aune des exigences d'information environnementale de la convention d'Aarhus et de la directive de 2003. De ce fait les anciens arrêtés pris pour énumérer a priori des documents non communicables (arrêté du 23 février 1983 pour le ministère de l'environnement, arrêté du 23 février 1983 pour le ministère de l'industrie) devraient être revus et modifiés en conséquence.

L'arrêté du 26 janvier 2004 devrait être complété par un art. 3 nouveau ainsi rédigé :

« La non communication de documents non classifiés ne peut faire l'objet que d'une décision motivée susceptible de recours contentieux après avis préalable de la Commission consultative sur les atteintes aux intérêts fondamentaux de la nation. Les motifs de rejet devront être interprétés de manière

99. Dans ce document, il est prévu que les deux ministères traitent, notamment, des contraintes particulières liées aux impératifs spécifiques de la défense nationale.

restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour les demandeurs ».

5) Urgence radiologique

L'urgence radiologique est envisagée par la convention d'Aarhus qui prévoit les situations de menace imminente pour la santé et l'environnement et oblige de diffuser immédiatement les informations nécessaires (art. 5-1) ce droit à l'information peut toutefois être restreint pour les motifs prévus à l'art. 4-4. Il en est de même dans la directive communautaire de 2003 (art. 7-4 et 4-2).

Les textes français applicables sont formellement conformes (art. R. 1333-79 du Code de la Santé publique, directive interministérielle du 7 avril 2005 sur l'action des pouvoirs publics en cas d'événement entraînant une situation d'urgence radiologique).

Toutefois les exceptions de non communication d'informations devraient faire l'objet de dispositions particulières détaillées car l'urgence radiologique est une situation exceptionnelle à laquelle ne devrait pas pouvoir s'appliquer le droit commun du secret et de la non communication. Un régime particulier semble indispensable en réduisant a priori les cas de non communication d'informations, car l'information immédiate des populations sur les risques imminents doit l'emporter. L'urgence doit ici motiver une restriction du secret.

6) Modifications du Code de l'environnement

Certaines dispositions du Code de l'environnement relatives aux déchets et aux enquêtes publiques pourraient également faire l'objet d'une amélioration pour mieux prendre en compte l'esprit et la lettre des nouvelles dispositions internationales et communautaires sur le droit à l'information en matière d'environnement.

Selon l'art. 3 du décret du 30 mai 2005 relatif au contrôle des circuits de traitement des déchets, les exploitants d'installations et activités nucléaires, définis par le décret du 5 juillet 2001, doivent fournir à l'administration une déclaration annuelle mise à disposition du public sur la nature, les quantités et la destination de ces déchets. Il conviendrait de compléter l'art. L. 124-6 du Code de l'environnement pour bien préciser que les motifs de refus ponctuel de communiquer des informations sur ces déchets doivent être interprétés de manière restrictive.

Les diverses dispositions du Code de l'environnement qui dispensent systématiquement d'enquêtes publiques les installations classées réalisées dans le cadre d'opérations secrètes (art. 3 du décret du 15 octobre 1980) ainsi que les installations nucléaires de base classées secrètes (décret du 5 juillet 2001) semblent en contradiction avec la convention d'Aarhus dont l'art. 6-1-c qui ne prévoit de dispense de participation du public pour les activités de défense nationale que « au cas par cas ». Aussi l'art R. 123-44 du Code de l'environnement devrait être modifié en remplaçant le I par :

« I. Pour assurer le respect du secret de la défense nationale, il peut être décidé au cas par cas de dispenser de l'enquête publique prévue aux art. L. 123-1 à L. 123-16 »

7) Projet de loi sur la transparence nucléaire

Le projet de loi sur la transparence et la sécurité en matière nucléaire qui avait été déposé au Sénat le 18 juin 2002 vient enfin en discussion au Sénat à compter du 7 février 2006 (*le Monde* du 10 janvier 2006).

Le titre I du projet de loi est consacré à l'information. Il reprend les principes du droit à l'information qui figurent déjà dans le Code de l'environnement (chapitre I). Il rend obligatoires les commissions locales d'information auprès des installations nucléaires de base (chapitre II). Il crée un haut comité de transparence sur la sécurité nucléaire (chapitre III).

En ce qui concerne le droit à l'information (chapitre 1), les précisions suivantes peuvent être suggérées :

- art. 4 –I un deuxième alinéa doit prévoir :

« l'information fournie doit être effective, pertinente, accessible, claire et exhaustive »

- art. 4- II

« l'obligation de communiquer les informations demandées incombe aux pouvoirs publics ainsi qu'aux exploitants »

- art. 4- III

add. un 2° al :

« les informations sur les émissions pertinentes pour l'environnement doivent en tout état de cause être divulguées sans que puisse être opposé le secret commercial et industriel » (cf. art. 4-4-d'Aarhus et art. 4-2 de la directive de 2003)

- art. 4-IV

add. un 2° al:

« les motifs de refus de communiquer l'information devront être interprétés de manière restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public et selon que ces informations ont trait ou non aux émissions dans l'environnement » (art. 4-4-h d'Aarhus)

- art. 5

Les INB ne sont pas les seules à détenir des matières radioactives du fait des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat. Ainsi le stockage d'uranium appauvri à Bessines est-il réalisé dans une installation classée. Il ne serait pas normal que des installations considérées a priori comme moins dangereuses ne soient pas soumises aux mêmes exigences en matière d'information que les INB plus dangereuses. Le document annuel d'information doit donc être aussi fourni par les installations classées détenant des matières radioactives ou fissiles. Cette information doit aussi inclure précisément ce qui concerne les déchets radioactifs de toute nature.

al .1 « ... l'exploitant d'une installation nucléaire de base telle que définie à l'art . 12 ainsi que les exploitants d'installations classées détenant des matières radioactives ou fissiles établissent chaque année un document qui expose...

add. un quatrième tiret

« - la nature et la quantité de déchets radioactifs entreposés dans le site de l'installation ainsi que les mesures prises pour en limiter le volume et les effets sur la santé et sur l'environnement, en particulier les sols et les eaux ».

En ce qui concerne le chapitre II relatif aux commissions locales d'information, l'absence de référence aux installations classées stockant des matières radioactives et des déchets radioactifs est tout aussi critiquable que dans l'art. 5. La proposition de loi de MM. Birraux et autres de 1993 prévoyait d'instituer des commissions locales d'information y compris dans les installations classées de stockage de déchets radioactifs¹⁰⁰

art. 6 al 1 : « Au près de tout site d'exploitation d'une ou plusieurs installations nucléaires de base ainsi qu'au près des installations classées détenant des matières radioactives ou fissiles ou stockant des déchets radioactifs, est instituée une commission locale d'information... »

En ce qui concerne le chapitre III créant le Haut Comité de transparence sur la sécurité nucléaire, le projet de loi lui donne un rôle intéressant mais qui vient concurrencer en matière d'information la Commission consultative du secret de la défense nationale créée par la loi du 8 juillet 1998 ainsi que le Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaire du décret du 2 mars 1987. Le haut comité envisagé n'est pas une autorité administrative indépendante et n'offre donc pas, a priori, des garanties suffisantes d'indépendance. Le droit à l'information en matière nucléaire doit bénéficier de garanties réelles d'indépendance tant vis-à-vis de l'Etat que vis-à-vis des exploitants publics ou privés. Disposer de trois institutions différentes pour répondre au même problème n'est pas satisfaisant. Il convient

100. Proposition de loi tendant à la création de commissions départementales d'information et de surveillance des sites nucléaires civils, Assemblée nationale n° 54, 20 avril 1993

donc de disposer d'un seul et unique organisme chargé de donner un avis sur les demandes d'informations, de proposer une éventuelle déclassification.

Il conviendrait par conséquent de fusionner les trois institutions existantes dans un esprit de simplification administrative à la condition que l'organisme mis en place soit effectivement qualifié d'autorité administrative indépendante et puisse ordonner des contre-expertises à la demande du public ou des autorités locales. Ses compétences devraient aussi couvrir le domaine des déchets radioactifs de toute nature qui ne sont pas mentionnés dans l'art. 8 du projet de loi.

ANNEXE 17 CONCLUSIONS DES EXPERTS INDEPENDANTS

Notes de Benjamin Dessus, support de sa contribution à la réunion publique du 30 janvier 2006

Démocratie et secret : quelles avancées ?

Constitution d'un groupe de travail chargé d'avancer sur deux points :

A - Quel est le véritable « périmètre » des différents secrets ?

B- Comment ouvrir au débat ce qui est hors du domaine du secret, comment rendre acceptable pour le public les limitations qu'entraînent inéluctablement les règles du secret, comment faire en sorte que la nécessité du secret ainsi circonscrit soit comprise ?

A partir de l'analyse de 5 questions concrètes, pour éviter « *une exégèse éthique et juridique des différents textes* » dont nous soupçonnions les limites.

Un bilan mitigé et contrasté

I - Les industriels, Areva et EDF

N'ont pas systématiquement contesté la légitimité des questions du public et ont donné un minimum de réponses, au moins sur certains points : c'est le cas pour la chute d'avions où EDF dit assez clairement les informations qu'elle considère comme **non classifiées et donc publiques** et celles **qu'elle considère comme classifiées** (par exemple les données qui permettent d'évaluer précisément la capacité de résistance des protections...).

Donc un début de réponse, plus ou moins satisfaisante, à certaines des questions posées.

Pour d'autres questions, EDF se fait beaucoup plus discrète. Exemples :

- les explications alambiquées sur l'uranium de retraitement ;
- l'absence totale de réponse à la question du **coût du kWh**, d'EDF, ou d'Areva d'ailleurs, alors qu'ils sont l'un et l'autre impliqués au premier chef dans cette affaire.

Même constat pour Areva qui donne des informations sur le plutonium de la Hague mais reste très évasif sur les risques d'une généralisation des transports de plutonium.

Globalement donc, une volonté de dialogue, même si on reste frustré sur de nombreux points.

II - Le Haut Fonctionnaire de Défense

La posture relève d'une autre logique. Témoin la remise en cause à chaque réunion de la légitimité même du débat et du groupe de travail constitué par la CPDP pour l'instruire.

La conviction, semble-t-il, de détenir une **légitimité supérieure** à toute autre légitimité et en particulier celle du débat public CNDP alors que l'évolution du droit national et international devrait conduire les pouvoirs publics à se reposer la question.

Même impression de **décalage** dans les textes produits par le HFD et les **préoccupations recensées** au cours du débat public.

Deux messages principaux :

1. L'administration fixe elle-même, par la voie réglementaire, le contenu des règles qui régissent son fonctionnement ;
2. Le périmètre du secret défense dans le domaine du nucléaire civil est défini dans l'arrêté du 26 janvier 2004 et sa circulaire d'application qui indique les 4 domaines précis d'application du secret défense :
 - surveillance, confinement, protection physique, suivi et comptabilité des matières nucléaires,
 - systèmes et processus de mise en oeuvre de leur protection et de leur contrôle,
 - mesures de sécurité et de protection physique qui leur sont appliquées en cours de transport,

- exercices, sur sites ou en cours de transport.

Mais pour les **questions concrètes**, le texte renvoie à une interprétation de « bon sens » de ces mêmes principes, sans répondre directement à la question posée.

C'est donc au citoyen d'interpréter les décrets : *si cette interprétation est mauvaise, il est mis en examen, sinon c'est qu'elle est bonne*. Le débat est renvoyé dans la sphère judiciaire et uniquement dans cette sphère au motif que nul n'est censé ignorer la loi.

Peu de chances donc, de faire saisir la légitimité, la pertinence et la bonne organisation du système.

Le secret par omission?

Dernier point : le fait que la réponse à une question soit hors du périmètre du secret n'est pas suffisant en soi pour entraîner une réponse de la part du HFD.

Car le rapprochement de réponses à des questions pas forcément protégées par le secret est susceptible d'apporter des éléments utiles à un éventuel agresseur.

Le HFD est donc fondé à refuser de répondre à une question a priori non protégée par le secret.

Et là, on tombe dans l'insondable profondeur du secret par omission.

Alors quel périmètre?

Dans ces conditions, la **définition même d'un périmètre n'a plus grand sens**, sa délimitation est de plus en plus floue et mouvante.

Vu du citoyen, les limites relèvent purement de l'appréciation de l'administration, au cas par cas, à la simple condition de relever du décret.

En résumé, en termes de secret de défense, on en sait plutôt plus sur les attendus et les motivations de l'administration, mais plutôt moins sur les points précis en débat que ce que l'on trouvait dans l'annexe à la lettre du ministre du 12 octobre dernier.

Et on n'a pratiquement pas avancé sur le point B puisqu'on s'est concentré sur le A.

Alors, un coup d'épée dans l'eau?

Non, car la confrontation de cultures a priori antinomiques, des points de vue et des postures au sein du groupe de travail a été tout à fait féconde. Il est normal que cela prenne du temps.

Deux conclusions provisoires :

- *Il faut maintenir un lieu de confrontation des différentes logiques en présence.*
- *Il faut renforcer les possibilités de recours des citoyens vis-à-vis d'un arbitraire toujours possible et saisir l'occasion de la préparation de la loi sur la transparence, avec l'annonce d'une « **Haute autorité indépendante** », pour réfléchir à la possibilité pour les citoyens, dans des conditions à préciser, de saisir cette haute autorité sur ce type de question.*

ANNEXE 18 REUNION PUBLIQUE DU 30 JANVIER 2006

Synthèse de la réunion publique de Dunkerque, 30 janvier 2006 (extrait)

Séquence sur la thématique « Accès à l'information »

M. MATHIEU rappelle le caractère particulier de cette réunion qui va faire le point sur l'un des problèmes rencontrés au cours des débats précédents et portant sur l'accès à l'information.

Il explique la situation ; cette séquence va faire le point sur deux points : le devenir des déchets radioactifs et l'accès à l'information. Le débat a commencé à se nouer lorsqu'il a dû supprimer la mention (six lignes) faite par le réseau *Sortir du nucléaire* de la mise à disposition d'un document classé « confidentiel défense » dans le cahier collectif d'acteurs. Suite à cette suppression, un ensemble d'associations de défense de la nature ont souhaité quitter le débat.

Ces associations se sont adressé au ministre le 19 septembre 2005 dans une lettre qui se concluait sur la demande de retrait de l'Arrêté de 2004 qui encadre l'exercice du secret défense national au Ministère de l'Industrie. Le Premier Ministre a répondu le 23 septembre au directeur général de Greenpeace qui était l'interface au titre des 5 ou 6 associations.

L'objectif, selon lui, était que « nos compatriotes sont complètement informés des enjeux qui s'attachent à la production de l'énergie nucléaire et peuvent exprimer leurs préoccupations et leurs opinions » et le moyen que M. de Villepin évoquait est le suivant, « des éléments d'information, notamment sur la doctrine générale applicable dans ces domaines doivent pouvoir être présentés au débat sous l'égide de la CNDP dès lors que leur contenu ne facilite pas les actes de terrorisme et de malveillance ». Le Premier Ministre concluait que le débat devait se terminer par une réunion associant ces associations, EDF et les services de l'Etat concernés pour examiner plus à fond ces sujets.

Une réunion a eu lieu sous l'égide du Président de la CNDP puis le ministre délégué à l'Industrie lui a écrit le 12 octobre 2005, donnant des éléments de réponses aux questions posées par les associations. Celles-ci n'ont pas été satisfaites par ces réponses et ont décidé le 13 octobre de sortir du débat. Le 19 octobre, la CNDP rendait une décision indiquant que « nul ne peut ignorer que le secret défense comporte des règles particulières et que dans cet esprit d'ouverture et de transparence qui régit tous les débats publics elle veillera à ce que le public reçoive des réponses à toutes les questions ».

Nous sommes donc dans un processus voulu par le Premier Ministre. La CNDP est une organisation indépendante comme cela a été longuement débattu lors de la réunion à Caen, le 14 novembre 2005.

Le président présente sept orateurs qui vont intervenir et s'exprimer sur cette situation particulière : M. TANTI, haut fonctionnaire de Défense (MINEFI), M. PLAISANT, responsable du service contrôle et sécurité des matières nucléaires (MINEFI), M. SERVIERE et M. SALHA, EDF, Mme SENE, Groupement des Scientifiques pour l'Information sur l'Energie Nucléaire, M. SCHNEIDER, CEPN/WISE Paris, M. DESSUS, Global Chance, M. DELALONDE, Association Nationale des Commissions Locales d'Information des activités nucléaires, M. PRIEUR, Université de Limoges.

Début de la table ronde

M. TANTI présente sa fonction d'inspecteur général des finances et de Haut Fonctionnaire de la Défense. Ce dernier poste existe dans chaque ministère et son rôle consiste à observer tous les aspects de défense.

Il explique que la Défense repose sur trois piliers : militaire, civile, économique. Il rappelle le principe de la loi sur la protection des matières nucléaires dont le principe consiste à éviter le risque de prolifération. Toutes les conventions internationales passées dans les années 80 prévoyaient d'éviter toute prolifération des matières nucléaires. A l'époque, le danger évoqué était le vol de ces matières

pour en faire un usage non conforme aux décisions internationales. Aujourd'hui, cette loi est étendue aux actes terroristes. Pourquoi tout ceci est secret ? La mise à disposition de tous ces dispositifs entraînerait la création d'une brèche. Or, la protection du secret est la première des défenses.

La protection des matières nucléaires est basée sur deux points principaux : la comptabilité, comme par exemple le fait de connaître la quantité de matières nucléaires disponibles chez un industriel, et les mesures de protection physique, qui sont vérifiées, testées et contrôlées régulièrement par l'Etat. Les mesures physiques prises s'ajoutent aux mesures prises par la sûreté. La protection nationale et les intérêts de l'Etat nécessitent que ce secret puisse être maintenu et respecté.

M. PLAISANT, responsable du service contrôle et sécurité des matières nucléaires, apporte un éclairage sur le secret défense nationale.

Les fondements juridiques du secret de défense s'appuient sur divers textes : l'article 413-9 du Code pénal, le décret n°98-608 du 17 juillet 1998, l'instruction interministérielle 1300, annexée à l'arrêté du 25 août 2003 (J.O. du 2 septembre 2003). Il précise que ces textes sont disponibles sur Internet.

Les textes qui régissent l'utilisation du secret de défense dans le domaine du nucléaire civil sont la Convention sur la Protection Physique des Matières Nucléaires, INFCIRC/225/Rev.4 (art.4.3), la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 (qui s'appuie sur la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998), l'arrêté du 26 janvier 2004 et sa circulaire d'application de la même date et l'Arrêt n°226065 du Conseil d'Etat du 25 mai 2005, WISE, CRIIRAD et autres...

Les points susceptibles d'être couverts par le secret de défense (Arrêté du 26 janvier 2004) concernent les mesures de surveillance, de confinement, protection physique, suivi et comptabilité des matières nucléaires, les systèmes et processus permettant la mise en œuvre de leur protection et de leur contrôle, les mesures de sécurité et de protection physique appliquées en cours de transport, les exercices relatifs à la protection physique des matières nucléaires sur sites ou en cours de transport

Le gouvernement affirme sa volonté de transparence dans le domaine du nucléaire civil. Le Président de la République a déclaré, le 6 janvier 2006, que la loi sur la transparence serait présentée, ainsi que la création d'une autorité de sûreté nucléaire indépendante. Il réaffirme la nécessité de protéger certains documents et la nécessité de trouver un équilibre entre sécurité et nécessité d'informer.

M. MATHIEU propose à tous ceux qui le souhaitent de recevoir ces textes par courrier.

M. SALHA indique que la pérennité des activités d'EDF repose sur la confiance du public. L'entreprise doit faire preuve de transparence responsable en conciliant deux objectifs : assurer un accès à l'information et assurer la protection et la sécurité des populations. Cette divulgation d'information peut induire des risques.

Concernant l'accès à l'information, EDF a, depuis l'existence des centrales nucléaires, une pratique de communication sur l'ensemble de ses activités. Par exemple, les incidents sont communiqués au quotidien et l'entreprise juge important le rôle des commissions locales d'information (CLI).

Pour EDF, la création d'une nouvelle centrale nucléaire nécessite une information transparente sur ses caractéristiques, ainsi que sur l'impact environnemental et humain. Il s'agit d'ailleurs de l'un des enseignements majeurs tiré de ces débats. La logique d'EDF est d'écouter le pour et le contre. Lors de la réunion de Caen, le 14 novembre dernier, EDF a ainsi annoncé la publication d'un rapport de sûreté public cet été.

Le secret industriel et le secret commercial sont mentionnés dans les textes émis par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA). Ils portent notamment sur le secret des procédés, le secret des informations économiques et financières relatives aux entreprises et aux stratégies commerciales. Pourquoi garder ces informations confidentielles ? Les divulguer fragiliserait l'entreprise/fournisseur concerné.

Le deuxième type d'information qui doit être confidentiel touche la sécurité des personnes. Sur la question de la résistance des centrales à la chute d'un avion, EDF pourrait donner des informations générales sur la menace mais pas sur ce qui caractérise la nature des menaces plausibles. Concernant la protection du réacteur, l'entreprise peut donc informer sur les quatre systèmes redondants, la coque

en béton ou la révision de la conception de l'EPR mais elle ne peut rendre publiques les données précises de dimensionnement des structures, qui relèvent du secret défense. EDF est responsable de ces informations et doit veiller à ce qu'elles ne soient pas divulguées.

En conclusion, il indique que ces attentes en matière d'information constituent un point important. Si le projet est décidé, EDF poursuivra sur la voie d'une transparence responsable tout en s'appuyant sur les organismes existants. Il note qu'il appartient à la CLI de Flamanville d'accepter les experts qu'elle souhaite et qu'une convention possible avec Flamanville serait un grand apport.

Mme SENE explique qu'elle essaie de faire de l'information depuis trente ans avec beaucoup de difficulté. Les propos entendus ne lui semblent pas suffisants. Elle rappelle que quatre conventions ont été passées avec EDF en trente ans.

Des mesures ont été prises sur l'environnement mais aucun règlement n'a vu le jour. Elle détaille les difficultés rencontrées pour faire expertise. Il faut une convention, de l'argent et des délais définis car l'accès aux documents prend du temps.

Les commissions locales d'information essaient de faire tout ça. Aujourd'hui, l'ANCLI a été créée, c'est une instance dotée d'un conseil scientifique qui peut rassembler toute l'expérience qui existe dans les CLI et assurer un meilleur suivi pour voir comment ça marche, analyser les dossiers. Mais il reste des points très difficiles comme la notion du secret défense qui dépend de l'exploitant et des ministères.

Ce débat a débouché sur une convention et un rapport. Mais, en ce qui concerne l'expertise, le nombre de scientifiques n'est pas très élevé. Elle estime donc que la poursuite de cette analyse du dossier EPR reste indispensable.

M. MATHIEU indique que dans le cadre de ce débat public, la Commission a demandé une enquête. **M. SCHNEIDER** est invité à faire un point sur la situation.

M. SCHNEIDER explique l'objectif et la démarche de cette enquête. Elle a été réalisée à partir d'une analyse des réglementations et des pratiques dans plusieurs pays européens et aux Etats-Unis, d'informations concernant le secret défense et le secret industriel et commercial, d'une analyse documentaire, interviews et missions en Finlande et en Suisse. L'objectif, après une analyse non exhaustive, cherche à mettre en avant les règles et les pratiques en vue d'apporter des pistes de réflexions dans le contexte français.

La grille d'analyse vise à répondre à plusieurs questions : Quel périmètre pour le secret ? (industriel/défense), Quel accès effectif à l'information "publique" ? Quelle restitution au public sur ce qui est secret ? Quel traitement pluraliste de l'information ? Quel rôle dans le processus de décision ?

Il rappelle le contexte international dont les principes ont été harmonisés et portent sur :

- l'information sur l'environnement - droit renforcé (Convention d'Aarhus, etc.), le secret industriel et commercial (droit encadré par l'OMC), le secret de défense (un élément reconnu de la « défense en profondeur »), la sécurité nucléaire (Convention AIEA sur la Protection Physique...).

Il indique que des différences sensibles existent dans les règles et les pratiques liées aux cadres institutionnels, politiques, culturels nationaux et confirment le fait qu'il n'existe pas de "solution miracle".

Concernant l'accès à l'information, des lois définissant l'accès à l'information ont été adoptées dans chacun des pays et l'accès est la règle, le secret est l'exception (à l'exception de pays comme la Suisse et la Finlande). Plusieurs exemples illustrent l'accès à l'information. En Suisse, par exemple, des documents sont organisés avec des annexes classées secret. Au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, un guide est publié pour le classement des documents.

Généralement, le chapitre sur les chutes d'avion est classé secret défense et des analyses qualitatives expliquant la démarche sont publiées par les autorités, notamment en Finlande et en Suisse.

Sur l'accessibilité de l'accès à l'information, l'enquête constate des procédures mises en place pour faciliter l'accès avec, par exemple, la publication d'une liste des affaires en cours et la formation du

personnel pour organiser l'archivage en Suisse ou la publication centralisée de documents « déclassés » (suite à requête) au Royaume-Uni. Des recours sont possibles dans chacun des pays et il existe un processus de médiation et de recours en plusieurs étapes en Suisse. En Finlande, Suisse et aux Etats-Unis, le refus de l'accès à l'information doit être obligatoirement justifié.

La mise en place de comités consultatifs permettant l'analyse des dossiers classés existe dans la plupart des pays et les membres soumis à une obligation de confidentialité. Les avis du comité sont publics en Finlande et présentent une évaluation qualitative, l'évaluation de l'évolution de la sécurité des sites s'effectue par une commission indépendante (Government Accountability Office) aux Etats-Unis.

Il cite des exemples d'efforts déployés dans certains pays concernant l'expertise pluraliste et un processus de décision. En Finlande, les capacités d'accès à l'expertise sont limitées et l'absence d'instance de médiation ne permet pas un dialogue. En revanche, le Royaume-Uni a mis en place un groupe de travail pluraliste sur la sécurité dans le cadre des travaux sur la gestion des déchets.

En conclusion, il indique qu'à partir d'un même cadre de principes, il existe une forte diversité : les règles et les pratiques sont déterminantes. Les situations observées peuvent suggérer des pistes de réflexion sur la définition du périmètre, les modalités de mise à disposition des informations, les modalités de justification et de recours, la composition et le fonctionnement des instances d'évaluation, la capacité d'expertise pluraliste et les procédures de médiation dans le processus de décision.

Questions de l'auditoire :

Question 25 : Quelle autre activité de production d'énergie nécessite le recours au secret défense ? Personne n'a demandé que notre pays soit immergé dans ce carcan ! (M. FOURNIER)

Question 24 : La protection de l'information marche-t-elle ? Des convoyeurs de fonds sont malheureusement attaqués. Limite secret et mauvaise volonté ? (Mme GASSIN, Greenpeace France)

Question 26 : Comment se fait-il que des associations écologistes et des activistes irresponsables puissent si aisément connaître les horaires et trajets des trains de déchets nucléaires (ou camions), puis parvenir à stopper ces convois ? Comment se fait-il que ces mêmes dangereux écologistes soient les seuls à alerter la population du passage de ces convois et que personne ne soit informé de la conduite à tenir en cas d'incident ? (Anonyme)

M. TANTI répond qu'il existe des plans de protection qui touchent d'autres activités importantes classées au secret de la défense nationale tels que le plan de protection d'une raffinerie ou d'un autocom. Il indique qu'une centrale nucléaire comprend plus de secret défense nationale.

Il précise que les transports de fonds ne bénéficient pas en règle générale des mêmes règles de sécurité que celles qui concernent le transport nucléaire, suivis par une escorte.

Il ajoute qu'une information isolée ne permet pas de compromettre la sécurité d'une installation. En revanche, connaître la totalité des caméras, par exemple, est classé secret défense. La France souhaite éviter que la compilation de toute une série d'informations soit facilitée et puisse conduire à un éventuel attentat. Le secret est une condition nécessaire mais n'est pas suffisant, ce qui l'est, en revanche, ce sont toutes les conditions nécessaires prises derrière.

M. PLAISANT indique que les horaires des convois ne sont pas classifiés. Il rappelle que sur les transports de première et deuxième catégorie (environ 200 par an en France), les personnes qui suivent ces convois sont contrôlées plusieurs fois.

Mme SENE considère que le problème du secret défense est de savoir ce qui le définit et comment il est appliqué. Elle juge qu'il serait intéressant de disposer de commissions qui puissent examiner attentivement la mise en place de toutes les mesures. Elle insiste sur le fait qu'il n'est pas question de mettre sur la place publique des informations concernant la construction d'un réacteur mais de savoir si les conditions de sûreté publique sont bien respectées.

Mme SUGIER indique que la Commission a une légitimité sur le sujet. Elle existe dans le but de vérifier si tous les moyens sont réunis pour se faire une opinion. Or, ce débat a dérapé sur le sujet de la

transparence. Ces réunions ne seront pas positives si les moyens de progresser ne sont pas mis en valeur. Elle rappelle que seuls 31% des français avouent avoir confiance dans les autorités. Ce débat sur la transparence c'est une chance, il faut essayer d'aller au-delà.

M. MATHIEU invite les autres intervenants à s'exprimer.

M. PRIEUR explique que les règles sur l'information et le secret défense se sont complètement transformées au cours des dix dernières années. Par exemple, depuis dix ans, le droit à l'accès à l'information sur l'environnement est proclamé. Le problème réside dans la capacité à adapter les règles du secret qui existaient bien avant, à cette nouvelle donnée juridique devenue européenne et internationale.

Ce principe du secret est tempéré par une dérogation : les autorités ne peuvent communiquer pour telle ou telle raison. Elles ne souhaitent pas communiquer et justifient cette mesure par la question de la sécurité publique. Cette information est encadrée par des règles bien précises et tout refus doit être motivé, expliqué, justifié. Le refus doit être interprété restrictivement et être donné cas par cas. Depuis 1998, la Commission chargée du secret national avoue qu'elle a classé beaucoup trop de choses.

Les autorités officielles considèrent qu'il faut adapter ce refus de communiquer aux nouvelles exigences du droit international. Depuis plusieurs années, le gouvernement évoque le manque de transparence nucléaire ; il existe une véritable demande de la part des élus pour améliorer le système.

La prochaine loi annoncée par le Président de la République doit déjà être reportée. Si nous devons changer quelque chose dans ce projet de loi, il faut prôner une autorité indépendante. Il est important que le Haut comité de transparence annoncé soit indépendant. Son président ne doit pas être un fonctionnaire, c'est une condition essentielle.

M. DESSUS évoque le groupe de travail mis en place par Global Chance pour définir le périmètre de secret défense et la manière de rendre public ce qui entre ou non dans ce périmètre. L'association a travaillé à partir de cinq exemples précis : la chute d'un avion, le plutonium de La Hague, le transport de matières nucléaires, l'uranium de retraitement, le coût du KW. Ces exemples ont été détaillés dans ce groupe de travail auquel ont participé des industriels et organismes tels que Areva, Mme SENE, l'Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire (IRSN), la Direction Générale de la Sécurité Nucléaire et de la Radioprotection (DGSNR).

Il présente un bilan mitigé et contrasté de 4-5 réunions. Il explique que le groupe des industriels semble avoir compris qu'il ne faut pas contester en permanence la légitimité des questions posées. Globalement, le groupe a eu le sentiment d'un vrai débat. La DGSNR a été quasi-inexistante et l'IRSN, qui se présente comme un organisme indépendant, s'est contenté de mettre en valeur le rôle du Haut Fonctionnaire de Défense. A chaque réunion, les représentants du Haut Fonctionnaire de Défense ont contesté la légitimité du débat. Concernant les textes, le groupe a obtenu de bonnes explications sur les principes et quelques précisions sur les modalités mais peu de réponses aux questions posées.

Au cours de la dernière séance, le Haut Fonctionnaire de Défense a indiqué que la réponse à une question hors du périmètre du secret défense est susceptible d'apporter des éléments à un éventuel agresseur. On tombe dans le secret par omission.

M. DESSUS évoque son inquiétude à propos du secret d'omission. Les autorités disent que telle information se situe en dehors du périmètre sans préciser ce qui qualifie ce périmètre. En termes de secret défense, au bout de deux mois, le groupe a progressé sur les procédures mais pas sur le plan pratique.

Il reconnaît que ces rencontres ont représenté une première. Il encourage la tenue et la pérennité de ce genre de groupe de travail. Par ailleurs, il insiste sur le besoin de renforcer les possibilités de recours du citoyen et de profiter de la discussion sur la Loi sur la transparence.

M. DELALONDE, Conseiller Général du Nord, Président de la CLI du CNPE de Gravelines et Président de l'ANCLI prend la parole.

Il explique que la circulaire Mauroy de 1981 a été un formidable moyen pour les acteurs du territoire de se constituer en assemblée pour discuter des questions nucléaires avec l'opérateur et les autorités de contrôle. Une existence et un fonctionnement durable supposent cependant un cadre législatif plus développé qu'une circulaire. C'est le sentiment largement ressenti par les CLI qui se heurtent à de nombreux obstacles tant pratiques que statutaires pour mener à bien leur mission d'information, et plus encore de suivi. Après vingt ans d'expérience en matière d'information et de suivi, les CLI souhaitent que leur mission soit clairement définie et reconnue comme une mission générale d'information, de suivi et d'expertise concernant le fonctionnement de l'installation et son impact en termes de santé humaine, d'environnement et de conséquences économiques, durant la vie de l'installation et au-delà.

L'Association Nationale des Commissions Locales d'Information (ANCLI) a été créée le 5 septembre 2000. Elle a pour ambition de constituer un réseau d'échange et d'information entre les CLI. Bulletin de liaison, site Internet, visites de centres nucléaires, organisation de colloques et de formations sont les outils que s'est donnée l'ANCLI pour répondre à la demande des CLI. L'ANCLI assure une indépendance d'opinion, représente les CLI en France et en Europe.

Il indique que les CLI sont revenues dans le débat public en imposant certaines conditions : avancée significative pour le secret défense, respect du débat...

L'ANCLI a demandé la signature d'une convention avec EDF et cette proposition a été acceptée lors d'une réunion, à Paris, le 19 octobre 2005. Or, le 23 janvier 2006, EDF a indiqué qu'elle préférerait signer une convention avec la CLI de Flamanville et non plus avec l'ANCLI. Pourquoi ce recul ?

Il estime que les débats de ces réunions dépassent le cadre de Flamanville et concerne la France entière. L'exemplarité doit se construire au niveau national. Voilà tout l'intérêt du protocole à bâtir entre l'ANCLI et EDF.

Il ajoute que si EDF ne signe pas cette convention avec l'ANCLI, cela équivaut à ne pas reconnaître l'existence de cette association.

Question 28 : Quelles suites sont envisagées pour le groupe de travail ? Institutionnel : qui (CNDP ?) Interaction avec la loi transparence nucléaire ? (Mme GASSIN)

M. SALHA répond aux propos de M. DELALONDE, qu'il a trouvé très incisifs. EDF a eu la volonté de mettre à disposition toute l'information technique disponible. Il indique que l'entreprise n'a pas reçu les questions de l'ANCLI. Il propose à l'association de les envoyer rapidement.

Concernant la suite du débat, il rappelle que la fin a lieu le 19 février 2006. EDF va travailler avec la Commission locale de Flamanville, en établissant une convention avec elle, lui permettant d'accéder à toute l'information technique sensible dont EDF dispose. L'entreprise est également prête à associer tous les acteurs que la CLI de Flamanville souhaite. La CLI de Flamanville est d'ailleurs prête à ce que l'ANCLI fasse partie de ces associations et, après le débat, à la signature d'une convention tripartite entre l'ANCLI, la CLI de Flamanville et EDF.

M. DEMET, de l'ANCLI, explique qu'il a participé à une réunion de travail quand EDF a demandé une convention particulière avec l'ANCLI. Les membres du comité scientifique de l'ANCLI et des associations ont préparé des questions.

M. SALHA explique que le but d'EDF consiste à aller plus loin. Il se dit prêt à recevoir les questions techniques. Dans le cas où elles relèveraient du secret industriel, EDF signera une convention avec l'ANCLI sur ces points.

M. DESSUS estime qu'il relève de la CPDP et de la CNPD d'alerter le gouvernement sur les propositions faites et d'avancer dans la transparence au sein des débats, quitte à ce que cela décale la loi d'un mois.

Question 27 : Après avoir entendu différentes interventions, on voit comme il est difficile d'avoir accès aux informations pour les experts, pour le citoyen, c'est presque mission impossible. Alors le fait qu'il y ait en plus saucissonnage des problèmes liés à l'industrie nucléaire : EPR, déchets, transport de l'électricité produite est-il un moyen de réduire au maximum le besoin d'informations complètes ? (Association EDA)

M. SCHMIDT, qui représente l'Autorité de sûreté nucléaire, indique que le travail de la DGNSR n'est pas nouveau. Une des façons de progresser pour les projets d'installation serait que l'exploitant tente d'avoir un rapport public de sûreté. Aujourd'hui, le projet de rapport préliminaire de sûreté n'est pas fait pour être public, ce qui constitue un vrai problème.

Mme GASSIN demande des éléments de réponse de la part de la Commission. Concernant l'idée d'un rapport public de sûreté, elle estime qu'il irait dans le sens des débats de la soirée, qui ont prôné une meilleure communication.

Mme SUGIER voit apparaître des éléments de progrès si le rapport préliminaire est public. Elle propose à M. MATHIEU de rencontrer le rapporteur du projet de Loi sur la transparence pour lui rapporter ce qui s'est passé ici.

M. PLAISANT regrette que certaines réponses aux questions reçues ne soient pas disponibles sur le site de la Commission.

M. MATHIEU répond que l'intégralité des réponses sera disponible sur le site Internet de la Commission. Il rappelle que le débat public correspond à un temps particulier de mouvement qui ne doit pas s'arrêter au 18 février, date de la dernière réunion.

Il note la demande des citoyens sur la continuité des débats. Dans quelles conditions ? Ce n'est pas à la CPDP ni à la CNPD de poursuivre. Il s'engage à soumettre ce souhait au Président de la Commission nationale. Les choses peuvent avancer dans le cadre de la convention et le reste dépend de la politique. Un certain nombre d'avancées seront d'ores et déjà inscrites dans ce rapport.

ANNEXE 19 CONCLUSIONS DE L'EXPERTISE COMPLEMENTAIRE

Extrait du rapport final de Thierry Schneider, François Drouet (CEPN)
et Yves Marignac (WISE-Paris) à la CNDP, 7 mars 2006.

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

Expertise complémentaire commanditée par la Commission nationale du débat public

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

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 places 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 pro-actives 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 du besoin d'obtenir une information vers le refus de la transmettre ;
 - ~ 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 ;
 - ~ étude 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.

ANNEXE 20 POSITION DE L'ACRO

Communication de l'ACRO à la CPDP-EPR, 16 mars 2006

L'ACRO n'a pu participer qu'en tant que simple spectateur au groupe de travail sur l'accès à l'information, car les méthodes de fonctionnement de ce groupe étaient incompatibles avec la temporalité associative. En effet, il n'est pas possible à un bénévole, qui doit prendre un jour de congé pour se rendre à une réunion à Paris, de décider soudainement d'une réunion pour le lendemain. Nous n'avons donc pas pu contribuer à l'élaboration de la liste des questions. Le bénévole n'a que ses soirées et week-end pour travailler sur les dossiers. Il n'est pas possible de valider pour le soir même la liste de questions reçue le matin par mail.

Il est de plus regrettable qu'il ait fallu que le représentant de l'ACRO démissionne pour que les organisateurs de ce groupe de travail acceptent de décaler d'une heure le début des réunions afin qu'il puisse venir de province le matin même.

Sur le fond, le secret défense est supposé constituer la première barrière contre les agressions extérieures. Cette barrière est très fragile : pour les transports, Greenpeace a montré comment, avec un peu d'organisation, on pouvait facilement la contourner. En revanche, le secret pose une limite à l'exercice la démocratie. Nous pensons que l'intérêt démocratique, avec une réelle implication citoyenne sur des sujets qui touchent au bien commun qu'est l'environnement, est supérieur à la prétendue sécurité apportée par le secret. Nous ne sommes donc pas satisfaits par les réponses apportées par le Haut fonctionnaire de défense du MINEFI.

Nous retenons que le principal mérite de ce groupe de travail aura été d'éclairer l'état des lieux. L'ACRO fait siennes les conclusions du groupe de travail.

CPDP EPR « tête de série »
Projet de centrale électronucléaire Flamanville 3

c/o CNDP – 6, rue du Général Camou – 75007 Paris