

NOTE DE SYNTHÈSE

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

WISE-Paris : Y. Marignac

CEPN : T. Schneider, F. Drouet

*Synthèse du rapport d'expertise complémentaire commanditée par la
Commission nationale du débat public*

Avril 2006

Contact: **Thierry Schneider**
CEPN
28 rue de la Redoute
F-92260 Fontenay-aux-Roses
Tel. +33.1.55.52.19.36
Email: schneider@cepn.asso.fr

Yves Marignac
WISE-Paris
31-33 rue de la Colonie
F-75013 Paris
Tel. +33.1.45.65.47.93
Email: yves.marignac@wise-paris.org

Avertissement

Le présent document propose une synthèse tirée, sous la responsabilité de ses auteurs, du rapport conjoint du Centre d'étude sur l'évaluation de la protection dans le domaine nucléaire (CEPN) et de l'agence WISE-Paris dans le cadre du débat public sur le projet de réacteur électronucléaire EPR à Flamanville :

Drouet F., Marignac Y., Schneider Th., 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), WISE-Paris - CEPN, avril 2006 (128 p.).

http://www.debatpublic-epr.org/docs/pdf/bilan-du-debat/rap-cepn-wise-paris-vf_av06.pdf

*Ce rapport, basé sur une étude bibliographique préalable réalisée par le CEPN à la demande de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), présente une **analyse transversale** de la situation réglementaire et concrète dans une sélection de pays, incluant la Suisse, la Finlande et le Royaume-Uni où des missions ont été réalisées, ainsi que l'Allemagne, la Suède et les Etats-Unis.*

*La présente synthèse est basée sur la reprise, dans leur intégralité, des chapitres du rapport consacrés à l'analyse transversale des situations observées dans les différents pays étudiés ainsi qu'aux **pistes de réflexion** qui s'en dégagent. Ces éléments sont accompagnés d'un résumé et d'une présentation de l'étude et de ses principales conclusions spécifiquement rédigés, à partir du texte original, pour la présente édition.*

*Le **CEPN** (<http://www.cepn.asso.fr>) est une association à but non lucratif créée en 1976 pour constituer un pôle de recherche et d'études dans le domaine nucléaire sur l'évaluation, sous ses aspects techniques, biologiques, économiques et sociaux, de la protection de l'homme contre les dangers des rayonnements ionisants. Les membres actuels de l'Association sont Electricité de France (EDF), l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire (IRSN), le Commissariat à l'Energie Atomique (CEA) et AREVA.*

***Thierry Schneider** a reçu une formation d'économiste à l'Université de Picardie et de Paris X-Nanterre, puis il a rejoint le CEPN en 1985 pour préparer une thèse en économie de l'assurance à l'Université Paris IX - Dauphine. Il est chef de projet depuis 1992 et a été nommé depuis le 1er Janvier 2001 Adjoint du Directeur, responsable de la coordination du programme d'étude et de recherche du CEPN*

***François Drouet** est ingénieur de l'Ecole Nationale Supérieure de Chimie de Paris. Il est attaché de recherche au CEPN depuis septembre 2004.*

***WISE-Paris** est une agence indépendante, de statut associatif, qui depuis 1983 développe des activités de conseil, d'étude et d'information au niveau national et international autour de quatre principaux domaines d'intervention :*

- *Les risques liés au nucléaire, des questions de sûreté aux problèmes de gestion des déchets,*
- *La place du nucléaire dans les politiques de l'énergie,*
- *La prospective et les stratégies énergétiques,*
- *La démocratisation des choix en matière d'énergie.*

***Yves Marignac** est consultant sur les questions énergétiques au sein de WISE-Paris depuis 1997 et son directeur depuis 2003.*

Il a notamment participé, en 2000, à la préparation du rapport « Charpin-Dessus-Pellat » au Premier ministre sur l'étude économique prospective de la filière électrique nucléaire. Plus récemment, il a accompagné comme conseil scientifique et technique la Commission particulière du débat public sur le projet de nouveau réacteur nucléaire français, l'EPR.

Sommaire

RESUME	2
PRESENTATION	4
A. ANALYSE TRANSVERSALE	5
1. GRILLE D'ANALYSE	5
2. ACCÈS À L'INFORMATION	6
2.1. Périmètres de l'information publique et secrète	6
2.2. Disponibilité de l'information publique	8
2.2.1. Approche retenue pour la mise à disposition de l'information	8
2.2.2. Les recours	9
2.3. Formes institutionnelles d'évaluation : quelle restitution et par qui ?	10
3. EXPERTISE PLURALISTE	12
3.1. Capacité d'expertise pluraliste	12
3.1.1. La disponibilité d'une expertise pluraliste	12
3.1.2. Modalités d'implication	12
3.2. Les procédures de médiation dans le processus de décision	13
B. PISTES DE REFLEXION	14

RESUME

Deux débats publics relatifs au nucléaire (déchets radioactifs et réacteur EPR) se sont déroulés en France entre la fin de l'année 2005 et le début de l'année 2006. 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.

La Commission Nationale du Débat Public (CNDP) a chargé dans ce cadre le CEPN et WISE-Paris d'une étude des procédures mises en place dans différents pays occidentaux (Suisse, Finlande, Royaume-Uni, Allemagne, Suède et Etats-Unis) sur l'accès à l'information sur la sécurité nucléaire. 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. Pour chaque pays, l'analyse s'est faite par correspondance et sur la base d'analyses bibliographiques. 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 ainsi fait l'objet d'une analyse plus détaillée.

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, on identifie ici des 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.

Les conditions d'accès à l'information sont analysées en tant que telles et dans leur contexte : comment la mise à disposition de l'information s'inscrit dans l'exercice d'une expertise pluraliste elle-même plus ou moins intégrée au processus de décision. Parmi les principales pistes mises en évidence par l'analyse transversale proposée on peut citer :

- Une démarche d'explicitation des restrictions du droit à l'information, incluant :
 - ~ La définition réglementaire de listes détaillées d'exceptions,
 - ~ La 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 ;
- Une facilitation de l'accès à l'information publique, reposant sur des pratiques comme :
 - ~ Le développement de capacités dédiées au traitement des demandes d'information,
 - ~ La publication par l'administration de dossiers thématiques et de listes des affaires traitées accessibles au public,
 - ~ Un effort sur la méthode de rédaction des documents ;
- Le renforcement des modalités de recours, basées sur :
 - ~ La charge de justifier la non communication comme exception au droit à l'information,
 - ~ Des procédures comprenant plusieurs niveaux successifs, depuis des processus de médiation jusqu'à une décision indépendante sur la communication ou non de l'information ;

- L'intégration de capacités d'expertise pluraliste, avec une réflexion sur la composition pluraliste des comités consultatifs et sur la publication de leurs avis et leurs travaux ;
- Un développement de la médiation, incluant l'étude du recours à des cadres de concertation favorables à une implication « sécurisée » des différents acteurs, et plus largement un effort d'articulation des phases d'évaluation et de délibération aux différents niveaux de décision.

PRESENTATION

Ce document présente une synthèse du 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.

Sans reprendre l'ensemble des monographies spécifiques à chaque pays, cette synthèse présente les résultats de l'analyse transversale mettant en perspective les dispositifs en place et les pratiques des différents pays étudiés. Elle présente également les pistes de réflexion qui ont été identifiées au cours de cette étude.

A. ANALYSE TRANSVERSALE

1. GRILLE D'ANALYSE

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

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

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

Accès à l'information

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

Expertise Pluraliste

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

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

2. ACCÈS À L'INFORMATION

2.1. Périmètres de l'information publique et secrète

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

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

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

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

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

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

<p>1 Le droit d'accès est limité, différé ou refusé, lorsque l'accès à un document officiel:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Est susceptible de porter notablement atteinte au processus de la libre formation de l'opinion et de la volonté d'une autorité qui est soumise à la présente loi, d'un autre organe législatif ou administratif ou d'une instance judiciaire ; b) Entrave l'exécution de mesures concrètes prises par une autorité conformément à ses objectifs ; c) Risque de compromettre la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ; d) Risque de compromettre les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure et ses relations internationales ; e) Risque de compromettre les relations entre la Confédération et les cantons ou les relations entre cantons ; f) Risque de compromettre les intérêts de la politique économique ou monétaire de la Suisse ; g) Peut révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication ; h) Peut avoir pour effet de divulguer des informations fournies librement par un tiers à une autorité qui en a garanti le secret. <p>2 Le droit d'accès est limité, différé ou refusé si l'accès à un document officiel peut porter atteinte à la sphère privée de tiers, à moins qu'un intérêt public à la transparence ne soit exceptionnellement jugé prépondérant.</p>

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

Tableau 3. Les documents du processus d'autorisation

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

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

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

2.2. Disponibilité de l'information publique

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 5. Accès réel à l'information

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

2.2.2. Les recours

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

Tableau 6. Procédures de recours

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

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

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

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

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

Tableau 7. Description des différents comités consultatifs

Pays	Suisse	Finlande	Allemagne	Etats-Unis
Nom	KSA	YTN	RSK	ACRS
Nombre de membres	13 au maximum	10	12	11
Provenance des membres	Universitaires, industriels spécialisés en physique, chimie, mécanique... Un psychologue Experts étrangers	6 universitaires et provenant de centres de recherche finlandais 2 experts indépendants 2 experts de STUK	Centres de recherches, universitaires, opérateurs, experts étrangers	Chercheurs universitaires, industriels (nucléaire, évaluation du risque, chimie, métallurgie)
Nomination	Département Fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication	Gouvernement	BMU	Commissaires de la NRC
Institution conseillée	Conseil Fédéral et Département de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et de la Communication	STUK	BMU	NRC
Domaines de compétence	Sûreté des installations nucléaires et des déchets radioactifs	Recommandations et conclusions sur les aspects de sûreté Recommandations et conclusions sur les demandes d'autorisations d'installations nucléaires	Sûreté nucléaire Avis sur les demandes d'autorisation d'installations nucléaires Aspects techniques de la protection contre les agressions extérieures	Dangers des réacteurs projetés ou en service Normes de sûreté Examen des demandes de permis de construire et d'autorisation d'exploitation de réacteurs
Conditions d'accès à l'information	Clause de confidentialité	Clause de confidentialité	Clause de confidentialité	ND ¹
Accès à la restitution par le public	Documents et protocoles non publics Prises de position publiques	Compte rendu de réunion théoriquement publics Conclusions publiques et publiées	Conclusions et recommandations accessibles au public sur le site Internet de RSK Réunions non ouvertes au public	Accès aux réunions, conseils et conclusions s'ils ne contiennent pas d'information sensible

¹ Non disponible

3. EXPERTISE PLURALISTE

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

3.1. Capacité d'expertise pluraliste

3.1.1. La disponibilité d'une expertise pluraliste

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

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

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

3.1.2. Modalités d'implication

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

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

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

3.2. Les procédures de médiation dans le processus de décision

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

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

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

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

B. PISTES DE REFLEXION

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

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

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

La définition du périmètre

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

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

Les modalités de mise à disposition des informations

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

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

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

Les modalités de justification et de recours

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

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

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

La composition et le fonctionnement des instances d'évaluation

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

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

La capacité d'expertise pluraliste

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

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

Les procédures de médiation dans le processus de décision

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

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