

Propositions de l'Association Nationale des Comités et Commissions Locales d'Information (ANCCLI) dans le cadre de la réflexion engagée sur la démocratisation du dialogue environnemental

12 mai 2015

Depuis les années 80, les Commissions Locales d'Information (CLI), fédérées depuis 2000 par l'Association Nationale des Comités et Commissions Locales d'Information (ANCCLI), ont joué un rôle moteur dans la contribution de la société civile à la décision publique dans le domaine du nucléaire. Dans le cadre de ces travaux, l'ANCCLI a identifié le caractère essentiel de la Convention d'Aarhus comme outil de cadrage permettant d'instaurer voire de restaurer la confiance des acteurs dans les processus d'information et de participation du public. L'expérience de l'ANCCLI lui a également montré qu'une participation efficace dans le domaine du nucléaire doit faire l'objet de procédures distinctes en fonctions des différentes catégories d'activités nucléaires. Les recommandations formulées dans cette note s'appuient sur ces deux constats.

Historique des travaux de l'ANCCLI évaluant les procédures de participation du public dans le domaine du nucléaire

En matière de démocratisation du dialogue environnemental, l'ANCCLI a identifié dans le cadre de ces travaux le rôle majeur de la Convention d'Aarhus¹ (Référence 1) - ratifiée par la France en juillet 2002 - et de ses trois piliers fondateurs: l'accès du public à l'ensemble des informations disponibles, la participation à la décision des citoyens dont les contributions doivent être dûment pris en compte et l'accès à la justice. Ainsi, l'ANCCLI, en partenariat avec la Commission Européenne, a été à l'origine d'une démarche européenne initiée en 2008 – démarche Aarhus Convention and Nuclear (ACN) – visant à évaluer la prise en compte réelle de l'esprit de la Convention d'Aarhus dans les procédures de concertation du public mises en œuvre dans le cadre des activités nucléaires. En France, l'ANCCLI conjointement avec le Haut Comité pour la Transparence et l'Information sur la Sécurité Nucléaire (HCTISN) a approfondi cette démarche dans le cadre d'une table ronde nationale dont les travaux se sont déployés de 2009 à 2012 ayant abouti à une série de recommandations² (Référence 2). En outre, l'ANCCLI participe depuis sa création à de nombreux travaux de suivi des processus législatifs visant à améliorer l'information et la participation du public aux processus décisionnels. Elle a, notamment, élaboré trois livres blancs en 2005, 2006 et 2013 relatifs respectivement à la gouvernance des activités nucléaires, aux déchets radioactifs sur les Territoires et au projet Cigeo³ (Références 3, 4 et 5). L'ANCCLI a enfin proposé, en 2014, des pistes pour étendre la portée concrète des dispositions relatives à la gouvernance des activités nucléaires et à leur inclusion dans la politique énergétique présentes dans le projet de loi sur la transition énergétique pour la croissance verte⁴ (Référence 6). L'ensemble des recommandations issues de ces travaux pouvant constituer un apport concret et constructif au travail engagé par la Commission Richard est synthétisé ci-dessous et se décline autour des conditions nécessaires à la mise en œuvre concrète des deux premiers piliers de la Convention d'Aarhus.

Recommandations de l'ANCCLI visant à renforcer la transparence et l'efficacité du débat public ainsi que l'association effective des citoyens aux décisions qui les concernent

I. En matière de renforcement de la mise en œuvre de l'accès à l'information

A - Permettre un accès facilité à l'information et assurer une meilleure qualité des informations et des réponses transmises au public consulté

1. Permettre au public concerné de repérer les documents pertinents dans la masse très importante d'informations disponibles. Cela passe, notamment, par la mise en place, par les institutions détentrices

¹ **Référence 1** : Convention sur l'Accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>

² **Référence 2** : Rapport de synthèse ACN France, mars 2012, <http://www.anccli.org/wp-content/uploads/2014/07/Rapport-final-ACN-France-1.pdf>

³ **Référence 3** : Livre Blanc de l'ANCCLI sur la gouvernance locale des activités nucléaires - mai 2005, **Référence 4** : Livre Blanc de l'ANCCLI « Matières et déchets radioactifs- territoires »- juin 2006, **Référence 5** : Livre Blanc de l'ANCCLI « déchets radioactifs : éléments de débats sur le projet CIGEO » -septembre 2013, <http://www.anccli.org/les-livres-blancs>

⁴ **Référence 6**: Détail de l'exposé des motifs et des amendements proposés par l'ANCCLI et note de positionnement sur le projet de loi sur la transition énergétique.

de ces informations, de mesures proactives visant à mieux faire connaître au public l'ensemble des documents existants tout en effectuant une hiérarchie indicative des documents pour faciliter les recherches du citoyen (*Référence 6*).

2. Renforcer la communication annonçant la tenue des enquêtes ou débats publics pour s'assurer que la population soit bien informée de ces moments de débats. L'ANCCLI propose notamment de s'appuyer sur les réseaux associatifs pour relayer ces informations. (*Références 2, 3, 4*)
3. Renforcer le rôle du tiers garant (CNDP, enquêteur, etc.) dans son travail d'information. Il convient notamment de renforcer les moyens techniques et financiers qui lui sont dévolus. Il est proposé, en outre, de généraliser la constitution d'un document de format court émanant du tiers-garant, qui synthétise de façon neutre l'ensemble des points de vue des acteurs concernés et qui serait visé par l'autorité environnementale (*Référence 2*).
4. S'assurer lors des débats de la présence, en sus du porteur de projet, de tous les acteurs concernés par le projet, notamment les représentants du Gouvernement, afin que le public puisse obtenir des réponses à toutes ses questions, y compris celles concernant les choix politiques (*Références 3, 4, 5*).
5. Le principe de libre accès à l'information est la norme et le secret industriel, commercial ou de défense aux demandes d'informations du public et des corps intermédiaires doit être considéré comme une exception à cette norme. Le recours à l'argument du secret industriel, commercial ou de défense doit être motivé et sa pertinence doit pouvoir être vérifiée par une instance indépendante (*Référence 6*).

B - Faciliter l'accès aux expertises existantes et développer une expertise pluraliste

1. Améliorer l'accès du public à l'expertise institutionnelle sur le projet du maître d'ouvrage. Assurer l'accès des CLI et autres instances de concertation à toutes les connaissances et évaluations disponibles sur un dossier qu'elles doivent instruire – dossiers antérieurs de l'exploitant, avis de l'autorité et des experts, publics ou autres. Dans le cadre des procédures, cela exige notamment qu'elles disposent des différents avis émis lors de la procédure au moment où ils sont disponibles (*Références 2, 3*).
2. Valoriser et renforcer la fonction de médiation technique des CLI et aux autres instances de concertation en :
 - renforçant les moyens qui leur sont dévolus pour leur permettre de se doter d'un secrétariat technique préparant l'instruction des dossiers techniques, (*Référence 2*)
 - valorisant l'importance du rôle de leurs membres de manière analogue à celle reconnue pour les membres des institutions représentatives dans les entreprises, (*Référence 2*)
 - reconnaissant le rôle d'expertise au service des CLI dans la mission des universités et autres organismes scientifiques publics, en particulier par la présence de membres de ces institutions dans les CLI. (*Référence 2*)
3. L'offre d'expertise et contre-expertise actuelle demeure encore limitée. Cette situation ne favorise pas le pluralisme et l'indépendance dans l'analyse des dossiers et reste perçue par le public comme une raison suffisante de défiance. Il s'agit donc de:
 - Soutenir financièrement la mise en place et le renforcement d'expertises non institutionnelles et pluralistes. (*Référence 2*)
 - Mettre en place des dispositions législatives encourageant le développement de compétences d'expertise en matière de radioprotection et de sûreté nucléaire en dehors des milieux industriels et des instituts d'expertise de l'administration. (ex : crédits de recherche pour favoriser l'émergence de nouveaux pôles de compétences à l'université et soutien aux initiatives associatives). (*Référence 2*)

II. En matière de prise en compte effective de la participation du public

Dans le cadre de la démarche ACN, a été évaluée, la situation réelle d'études de cas de débat public et d'enquête public, au travers d'auditions de personnes parties prenantes à ces processus. Des résultats de ces travaux faisant échos à d'autres réflexions menées par l'ANCCLI, **il ressort qu'il convient** :

A - d'assurer l'influence réelle de la participation du public tout au long du processus de décision

1. Les débats publics interviennent surtout sur les projets et peu sur les programmes. Il convient donc d'élargir le cadre de la participation du public, notamment en amont du processus décisionnel en :
 - développant et généralisant la consultation des citoyens sur les grandes orientations stratégiques, quand toutes les options sont encore ouvertes, en amont de la prise de décision et non en aval quand la réalisation des projets a déjà été retenue et que le débat ne porte plus que sur les options techniques de ces derniers. (*Références 1, 2*)

- adaptant les outils de la participation (type de procédure, périmètre du débat, publicité) aux enjeux de la consultation concernée pour bien différencier les sujets qui nécessitent des débats locaux et ceux qui nécessitent des débats nationaux et pour éviter de faire de la procédure d'enquête publique par exemple un lieu où l'on débat des grandes orientations stratégiques, faute d'autres endroits pour ce faire. approfondissant la notion de « public concerné » en amont de la préparation du débat, et en adaptant les outils de la consultation à ce public à chaque étape de la procédure. (*Références 1, 2*)
2. Pour faire bénéficier d'une participation effective les thématiques qui ne font pas, selon les textes en vigueur aujourd'hui, l'objet d'une procédure d'information/participation alors qu'ils intéressent la société et les CLI (ex. : risque d'accident majeur, extension de la durée d'exploitation des centrales), il est proposé qu'une CLI ou qu'un groupe de citoyens concernés puissent avoir l'initiative de la mise en place d'une telle procédure (*Références 1, 2*).
 3. La décision de prolongement de la durée de vie des centrales n'est pas seulement une décision technique mais relève bien d'un choix politique qui doit faire l'objet d'une consultation publique. Il s'agit donc d'introduire une procédure de participation spécifique dédiée à l'échéance des quarante ans dans le cadre du prolongement de la durée de vie des centrales, qui doit faire l'objet selon l'ASN d'une « participation renforcée du public ». La procédure d'autorisation applicable à la prolongation d'exploitation doit être similaire, en termes de moyens (étude d'impact...) et de modalités de consultation (enquête publique, etc.) à celle de l'autorisation de création, tout en étant adaptée au contenu par nature différent de la demande. La question se pose également d'une application ou non de la procédure de débat public, qui pourrait s'envisager compte tenu de montants d'investissement probablement supérieurs aux seuils fixés pour la saisine de la Commission Nationale du Débat Public dans le cas de nouveaux réacteurs (*Référence 6*).
 4. Donner plus de temps aux corps intermédiaires comme les CLI pour s'emparer des dossiers d'enquête publique. En tant que corps intermédiaire, la CLI peut avoir un rôle d'interface entre le grand public et le porteur de projet pour faciliter la compréhension. Pour cela, la CLI a besoin d'être en situation de rendre un avis éclairé sur le projet avant le démarrage du temps officiel de la participation, ce pour quoi elle manque aujourd'hui de temps et d'accès à l'expertise. Un début de solution réside dans la transmission du dossier d'enquête publique à la CLI le plus en amont possible, au plus tard en parallèle de l'autorité environnementale (*Références 2, 4*).
 5. Améliorer la traçabilité et la prise en considération des résultats de la participation en motivant systématiquement la décision administrative et en détaillant précisément les éléments de recommandations qui ont été écartés ou conservés lors de la prise de décision et pour quels motifs (*Référence 2*).

B - d'accorder le temps nécessaire à la participation et inclure la notion de temps de gouvernance du long terme dans les procédures

1. L'ouverture de fenêtres d'opportunités de participation ponctuelles est insuffisante. Le temps n'est pas un ennemi : utilisé de manière optimale, il augmente les chances de succès du débat car il permet aux différents acteurs d'apprendre à dialoguer, de s'informer, d'acquérir des compétences. De nombreux exemples comme la recherche de site pour les déchets FAVL témoignent de l'inefficacité d'une procédure précipitée. Il convient donc d'établir un processus de dialogue continu et de favoriser les échanges dans la durée entre les citoyens et les instances concernées par le processus décisionnel pour permettre un suivi continu de ce processus (*Références 2, 3, 4, 5*).
2. Ce dialogue dans la durée passe par la mise en place d'entités référentes – nationales, territoriales, locales – permanentes ayant pour mission de suivre les consultations citoyennes et de veiller à la bonne prise en compte des débats dans le processus de décision. Elles jouent le rôle de gardien du processus s'assurant que les principes des lois soient respectés. Cette mise en place nécessite de prévoir les moyens humains et financiers nécessaires (*Références 3, 4, 5*).
3. Cette gouvernance participative de long terme implique de mettre en place une convention multipartite entre les différents acteurs et territoires concernés. Cette convention a pour objectif d'articuler entre elles les procédures de participation du public avec les processus de décision. (*Références 3, 4, 5*).
4. Certains sujets relatifs aux activités nucléaires - comme la gestion des déchets ou le démantèlement des centrales nucléaires - implique de mettre en place un dispositif spécifique de gouvernance participative intergénérationnelle pour exercer sur le long terme une fonction de vigilance citoyenne. Cette gouvernance du long terme doit se construire dès maintenant, ce qui implique de se poser les questions de responsabilités des acteurs sur le long terme, de la nature des instances de suivi à mettre en place, des points de rendez-vous à programmer, de leurs objectifs et de leurs modalités, etc. (*Références 3, 4, 5*).