

Application de la Convention d'Aarhus en France Contribution de l'ANCCLI

La France s'apprête à mettre à jour son rapport triennal d'application de la Convention d'Aarhus. Cette Convention porte sur l'accès à l'information, la participation du public aux processus décisionnels et l'accès à la justice en matière d'environnement. L'application de la Convention concerne notamment le secteur nucléaire.

L'ANCCLI souhaite donc, suite à la demande du ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer, apporter son retour d'expérience et ses propositions relatives à l'application au secteur nucléaire de la Convention d'Aarhus.

L'ANCCLI a également quelques remarques à formuler sur des évolutions qu'il serait souhaitable d'intégrer à la mise à jour du rapport triennal, par rapport à la dernière version disponible du rapport (2014).

1. Procédure d'élaboration du rapport

Le cadre vierge du rapport demande de présenter les consultations réalisées dans le cadre de l'élaboration du rapport, mais aussi de préciser « comment il a été tenu compte du résultat de ces consultations ». Si le rapport de 2014 répond à la première partie de la demande, il n'apporte aucun élément de réponse sur la deuxième partie. L'ANCCLI faisait partie des organismes consultés.

Dans le cadre de la mise à jour du rapport triennal, il serait souhaitable d'intégrer un ou plusieurs paragraphes précisant comment les réponses de l'ensemble des organismes consultés, ainsi que celles du public, ont été prises en compte dans l'élaboration du rapport mis à jour.

2. Article 3 de la Convention

L'article 3 de la Convention présente les dispositions générales que doit prendre chaque Partie pour que les dispositions de la Convention soient appliquées. Ces dispositions doivent prendre la forme de mesures législatives ou réglementaires, d'implication des fonctionnaires et des autorités, de mesures d'éducation écologique et de sensibilisation du public à l'environnement, de reconnaissance et de soutien aux associations de protection de l'environnement, de portage dans les processus décisionnels internationaux, ou encore de protection des personnes exerçant leurs droits.

En ce qui concerne les obstacles rencontrés dans l'application de l'article 3, l'ANCCLI considère que le paragraphe 27 du rapport 2014 portant sur l'éducation à l'environnement devrait être maintenu. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est citée en paragraphe 22 du rapport 2014 en réponse au paragraphe 8 de

l'article 3 de la Convention. L'ANCCLI considère que les restrictions imposées à la société civile dans le cadre de l'Etat d'urgence, notamment au moment de la COP21 fin 2015, devraient être mentionnées dans les obstacles rencontrés dans l'application des paragraphes 7 et 8 de l'article 3.

En ce qui concerne la liste des adresses des sites internet utiles pour l'application de l'article 3, l'ANCCLI considère que les organisations consultées, et notamment l'ANCCLI, devraient être intégrées à la liste. Le site de la CNDP pourrait également être ajouté.

3. Article 4 de la Convention

L'article 4 de la Convention vise à faciliter l'accès à l'information sur l'environnement. Les informations doivent être rendues disponibles au public, dans les délais les plus courts possibles, gratuitement ou à un coût raisonnable. La Convention précise les cas particuliers pour lesquels la publication d'information peut être refusée suite à une demande.

Le rapport 2014 cite l'article R.124-1 du Code de l'Environnement en réponse au paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention, qui précise que « les informations [...] sont mises à la disposition du public aussitôt que possible et au plus tard dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise [...] ». Le Code de l'Environnement, dans son article précité, indique pour sa part que « l'autorité publique saisie d'une demande d'information relative à l'environnement est tenue de statuer de manière expresse dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande ».

L'ANCCLI considère que l'article R.124-1 du Code de l'Environnement ne répond pas pleinement aux dispositions de la Convention d'Aarhus sur ce point. En effet, la réglementation française impose à l'autorité publique de fournir une réponse dans un délai d'un mois, mais pas nécessairement de transmettre l'information demandée dans ce délai, en l'absence de refus de communication de l'information. L'ANCCLI considère que, pour répondre pleinement aux dispositions de la Convention, la phrase « Dans le cas d'une réponse favorable à la demande d'information, l'information demandée est mise à disposition du demandeur dans les mêmes délais » devrait être ajoutée à la fin du I de l'article R.124-1 du Code de l'Environnement.

Lorsqu'une partie de l'information demandée ne peut être publiée en raison de son caractère confidentiel, les autres informations demandées doivent être publiées. Le secret industriel est souvent invoqué par les industriels du nucléaire pour masquer une partie des informations publiées. L'autorité de sûreté nucléaire s'en remet aux exploitants pour déterminer quelles sont les données couvertes par le secret industriel lorsqu'elle doit répondre à une demande d'information. Une partie importante des informations peut alors être masquée, et le demandeur doit se retourner vers la CADA pour obtenir les informations demandées. Certains avis de la CADA montrent que certaines informations masquées devraient être publiées. Après avis de la CADA, le demandeur peut obtenir les informations précédemment masquées. Cependant, les délais d'obtention des informations demandées peuvent être considérablement plus long que les délais d'un, voir deux, mois cités par la Convention d'Aarhus. L'ANCCLI rappelle que le libre accès à l'information est la norme et que le secret, qu'il soit commercial, industriel ou défense, doit être une

exception. La pertinence du recours au secret doit pouvoir être vérifié par une instance indépendante. L'ANCCLI considère que les difficultés rencontrées pour déterminer quelles informations ne peuvent pas être rendues publiques, en l'absence de processus clair pour déterminer si une information est ou non protégée par une forme de confidentialité, devraient être mentionnées dans les obstacles rencontrés dans l'application de l'article 4 de la Convention d'Aarhus.

4. Article 5 de la Convention

L'article 5 de la Convention traite des modalités de diffusion des informations. Les informations publiées par les autorités publiques doivent être tenues à jour, et être réellement accessibles. Les informations doivent être de plus en plus rendues disponibles sous format électronique. L'article 5 cite un certain nombre d'informations qui doivent être publiées.

L'ANCCLI considère qu'un travail reste à faire dans la mise à disposition des informations sous format numérique. Les dossiers soumis à consultation ou enquête publique ne sont pas toujours disponibles par internet, ou sous un format ne permettant pas un travail approfondi. Un accès aux dossiers par internet permettrait au public d'étudier les documents en s'affranchissant des contraintes d'horaires d'ouverture des bureaux d'accueil du public.

La Convention recommande notamment de mettre en place « un système cohérent de portée nationale consistant à inventorier ou enregistrer les données relatives à la pollution dans une base de données informatisée structurée et accessible au public. Ce système pourra prendre en compte les apports, les rejets et les transferts dans les différents milieux et sur les lieux de traitement et d'élimination sur le site et hors du site d'une série donnée de substances et de produits découlant d'une série donnée d'activité, y compris de l'eau, de l'énergie et des ressources utilisées aux fins de ces activités ». Le rapport 2014 cite les systèmes mis en place pour les ICPE (paragraphe 86) et dans le domaine de l'eau (paragraphe 88). L'ANCCLI considère qu'un paragraphe spécifique devrait être consacré au secteur nucléaire.

5. Article 6 de la Convention

L'article 6 de la Convention traite des dispositions relatives à la participation du public aux décisions relatives à des activités particulières (ces activités étant listées en annexe). Le deuxième paragraphe liste les informations devant être mises à disposition du public lorsqu'un processus décisionnel est engagé. La Convention prévoit que le public doit avoir suffisamment de temps pour pouvoir réellement participer au processus, et que son implication doit avoir lieu suffisamment tôt – « lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles » - pour qu'il puisse exercer une réelle influence. Les résultats de la participation doivent être pris en compte, et la décision finale doit être publiée et justifiée.

L'ANCCLI considère que les dispositions du présent article ne sont que partiellement mises en œuvre en France. Les Commissions locales d'information manquent souvent de temps pour pouvoir travailler de manière approfondie sur les sujets sur lesquels elles sont consultées. Par ailleurs, les processus de participation du public arrivent souvent assez tardivement, quand la réalisation d'un projet ou d'importantes options techniques ont déjà été décidées. A titre d'exemple, EDF étudie actuellement la construction de nouvelles capacités d'entreposage à la demande de l'ASN.

L'exploitant ne semble étudier que l'option d'un ou plusieurs entreposages sous eau et centralisés. Pourtant, d'autres options existent. Il semblerait que la participation du public n'interviendra qu'au moment de la demande d'autorisation de création de l'installation ou des installations, quand les principales options techniques seront déjà figées. L'application de la Convention d'Aarhus impliquerait d'engager un processus de participation du public dès maintenant, afin de discuter des différentes options possibles pour l'entreposage des combustibles. Lors de chaque consultation, l'autorité ou l'exploitant qui soumet le dossier devrait préciser explicitement sur quelles parties du dossier soumis au public la décision pourrait être différente de la proposition présentée dans le dossier. Le retour d'expérience montre que, en l'absence de présentation claire des choix encore à faire sur lesquels le public peut avoir une réelle influence, le public ne voit pas l'intérêt de sa participation, et, une partie du public peut alors refuser de participer, voire bloquer le processus. L'exemple récent du débat public autour de CIGEO illustre parfaitement ce problème.

L'ANCCLI considère également que les résultats des processus de participation du public ne sont pas suffisamment pris en compte. En effet, l'ANCCLI constate peu de différence entre les projets de décisions mis en consultation et les décisions finales. De plus, l'ANCCLI considère que le décideur devrait publier une justification, pour chaque réponse du public ou des organismes consultés, expliquant comment la réponse a été intégrée dans la décision finale ou pourquoi elle n'a pas été retenue.

6. Article 7 de la Convention

L'article 7 de la Convention précise que la participation du public doit être rendue possible pour les plans, les programmes et les politiques relatifs à l'environnement.

Le débat national relatif à la transition énergétique est mentionné dans le rapport 2014. Ce débat a précédé la loi de Transition énergétique pour la Croissance Verte (TECV) de 2016. Fin 2016, le public a été consulté sur le projet de Programmation Pluriannuelle de l'Energie (PPE) découlant de la loi TECV. La PPE a ensuite été publiée. L'ANCCLI considère que la participation du public à l'élaboration de la stratégie énergétique nationale n'a été que partielle. En effet, dans la PPE, le volet nucléaire a été renvoyé à la stratégie industrielle d'EDF. La politique nucléaire de la France, volet particulièrement important de la stratégie énergétique nationale, a donc été soustrait à la participation du public. La loi TECV prévoit des enquêtes publiques réacteur par réacteur en cas de prolongation de la durée de fonctionnement des centrales au delà de quarante ans, mais aucun processus de participation du public portant sur l'évolution de l'ensemble du parc nucléaire ne semble prévu. Pourtant, en application de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, cette participation devrait déjà être commencée, afin que la prolongation du parc ne soit pas la seule option possible.

L'ANCCLI constate d'une manière plus générale que, dans le cas du nucléaire, l'application de l'article 7 de la Convention rencontre des difficultés de mise en œuvre. En effet, certaines activités nucléaires se poursuivent sans être régulièrement réinterrogées politiquement, ce qui les soustrait à toute forme de participation du public. Cela risque d'être le cas de la prolongation du parc de centrales au delà de leurs 40 ans de fonctionnement, comme expliqué précédemment, mais c'est aussi le cas par exemple du retraitement des combustibles usés. Jusqu'à présent, aucune forme de débat n'a accompagné la stratégie de retraitement, qui se poursuit de fait,

sans qu'une décision officielle encadrant ce choix stratégique ne puisse être questionnée.

L'ANCCLI constate que les différentes formes de participation publique dans le secteur nucléaire concernent généralement des projets plutôt qu'une stratégie, et que le public n'est pas sollicité sur une vision globale et cohérente de l'ensemble de la problématique.

7. Article 8 de la Convention

L'article 8 de la Convention vise à promouvoir la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale.

L'ANCCLI soulève la difficulté pour le public de pouvoir participer de manière éclairée à l'élaboration de dispositions normatives. Le caractère technique de certaines dispositions rend nécessaire la publication d'une vulgarisation des projets de décisions. Les modifications réglementaires récentes concernant notamment les règles applicables aux équipements sous pression nucléaire sont présentées sous une forme qui ne permet pas au public d'apprécier les enjeux des modifications proposées. Ces décrets ou ordonnances, même soumis à consultation du public (sur des durées très courtes), n'ont pas bénéficié d'une réelle participation du public, dans la mesure où les enjeux n'ont pas été explicités. Par ailleurs, certaines règles proviennent de codes de l'industrie. Ces codes n'étant pas disponibles « à un coût raisonnable », le public n'est pas en mesure de donner un avis éclairé sur les projets de textes réglementaires soumis à sa consultation.

8. Article 9 de la Convention

L'article 9 de la Convention s'attache à garantir l'accès à la justice pour toute personne qui n'aurait pas été satisfaite de la réponse à une demande d'information. De plus, les personnes doivent être informées de leurs possibilités de recours.

L'ANCCLI n'a pas de remarques particulières concernant l'application de cet article.