

Commentaires de l'ANCCLI sur le document

“Principes pour l'organisation de la participation du public à l'occasion des 4^{èmes} réexamens périodiques des réacteurs”

(Version résultant de la réunion du GT VD4 du 25 avril 2017)

23 mai 2017

D'une manière générale, ce document gagnerait, en rapport avec son titre, à être relu en se concentrant sur la première partie de ce titre plutôt que la seconde.

C'est-à-dire non pas avec le regard d'un exploitant soucieux que l'introduction de cette concertation ne vienne pas perturber le déroulement d'une stratégie industrielle, ou d'une autorité soucieuse que ce processus ne contrarie pas le déroulement de son instruction technique, mais **avec le regard d'une organisation ou d'un citoyen soucieux de la bonne application des principes démocratiques d'accès à l'information et de participation du public en matière d'environnement.**

Globalement, ce document est à la fois :

- incomplet vis-à-vis du dispositif à mettre en œuvre, dans la mesure où il n'exprime, en dehors du point 1, que des principes relatifs à la concertation sur la phase générique ;
- ambigu sur cet aspect, dans la mesure où il s'appuie sur un cadre de référence, le « débat public », dans la logique duquel il ne s'inscrit pourtant absolument pas ;
- et flou, dans la mesure où il ne précise pas selon quelles modalités serait garantie le respect par la concertation des règles applicables à une telle procédure, alors que ce point est fondamental pour l'engagement et la confiance des parties prenantes dans le processus.

Les principes qui suivent s'inscrivent dans le cadre général de l'information et de la participation des citoyens tel que défini aux I et II de l'article L. 120-1 du code de l'environnement.

Les principes définis à l'article visé introduisent effectivement un certain nombre d'obligations utiles en matière d'objectifs de la participation du public (alinéa I) et de droit du public (alinéa II). Cette référence est incontestablement utile.

Elle ne se suffit cependant pas à elle-même. En effet, en l'absence de cadre reliant de façon formelle – au-delà de l'engagement de ses initiateurs – la concertation

envisagée à ce cadre de référence, les règles que celui-ci propose ont une valeur de guide, mais ne sont pas opposables pour quiconque considèrerait que la concertation qui sera mise en place ne les respecte pas. Elles constituent en d'autres termes un cadre incitatif, mais pas engageant.

On peut par ailleurs regretter que ne soit pas fait directement référence aux principes d'accès à l'information de participation effective du public et d'accès à la justice en matière d'environnement, tels qu'énoncés dans la Convention d'Aarhus. Ceux-ci ont en effet une portée plus large et plus forte que l'article visé, par exemple à travers la notion de "due prise en compte" de la participation, qui apporte une garantie plus grande que le 4° du I de l'article L. 120-1.

1) Une participation continue du public est nécessaire. Ce continuum comprend notamment trois types d'éléments forts :

- a) Une concertation sur la phase générique ;
- b) Les consultations du public avant l'autorisation de certaines modifications dans le cadre du réexamen périodique (art. L. 593-15 du code de l'environnement, et éventuellement art. L. 593-14) ;
- c) L'enquête publique sur les dispositions proposées par l'exploitant dans le rapport de conclusion du réexamen (art. L. 593-19 du CE).

Cette identification des différents niveaux, du générique au particulier, et des différentes phases est importante. Le continuum est nécessaire mais il n'est pas suffisant. Il ne s'agit pas de superposer ou faire se succéder des procédures, il faut les articuler : en termes de phasage dans le temps, en termes de contenu, en termes de conditionnalité, etc. Comment le déroulement de l'une, son calendrier et ses conclusions sont-ils répercutés à l'autre ? Quelle entité est-elle en charge de garantir ou au moins de vérifier cette bonne articulation, selon quelles règles auxquelles l'ensemble des parties prenantes peut se référer, et avec quelle autorité ?

Par ailleurs, sur un problème plus spécifique, le point b) vise a priori deux objets bien différents, qui devraient être distincts :

- le premier concerne le fait que des réacteurs de 900 MWe, qui pourraient être à terme l'objet d'une procédure de VD4, doivent d'abord encore faire l'objet d'une VD3. Celle-ci ne donnera pas lieu à enquête publique, mais à une consultation organisée par l'ASN préalablement à sa décision. La question qui se pose ici est de savoir dans quelle mesure la perspective de la VD4, et des orientations auxquelles elle donnera lieu, peuvent et doivent être intégrées dans cette VD3 ;
- le second concerne la possibilité que des modifications envisagées, à une étape de VD ou une autre (ainsi le cas échéant qu'en dehors des VD), puisse être l'objet d'une enquête publique au titre de leur nature substantielle. La question qui se pose alors est de savoir comment cette procédure, antérieure ou concomitante avec l'enquête publique de VD4, s'articule avec elle.

2) Même si elle n'est pas explicitement prévue par la loi, la concertation sur la phase générique est nécessaire.

La reconnaissance de cette nécessité constitue une avancée. Mais on ne peut que vivement regretter, précisément, que la loi ne le prévoie pas explicitement, dans la mesure où cette question a été en débat lors de l'élaboration des dispositions correspondant à la consultation relative à la VD4 dans la loi TECV. Cette situation renforce inévitablement le sentiment de fait accompli : au lieu de donner à cette consultation générique une assise, elle la fragilise.

Il est d'autant plus nécessaire dans ces conditions de rattacher la consultation générique envisagée à un cadre de référence clair, identifié sans ambiguïté, dans la législation existante (i.e. une disposition juridiquement engageante). Le fait de développer au contraire une consultation générique détachée de tout cadre solide ne peut qu'entretenir le doute sur le degré de volonté de lui donner de la substance et d'en assurer la portée.

3) Toute personne consultée pourra intervenir librement, y compris si ses observations sortent du cadre de la concertation sur la phase générique. Mais seules les observations inscrites dans ce cadre seront traitées.

Cette formulation est difficilement acceptable. Elle suppose, a minima, qu'une autorité indépendante et reconnue comme telle a clairement défini ce "cadre". Or, comme dans la suite de ces principes, l'identification de cette autorité, la base de sa légitimité et les critères objectivables mais reconnus (règles) sur lesquels elle s'appuie pour définir un tel cadre, ne sont pas posés. Il est illusoire d'imaginer que l'ensemble des parties prenantes reconnaisse dans ces conditions le cadre qui leur est (im)posé comme une limite non négociable.

Elle suppose également que le cadre est considéré comme figé a priori. Ce point est contraire à la déontologie du débat public, selon laquelle la participation du public a au contraire potentiellement la vertu d'enrichir et de remettre en perspective la problématique posée par le porteur du projet, et donc d'élargir le cadre : s'interdire cette possibilité c'est nier par avance la capacité du public à reformuler de manière pertinente le problème, et même sa légitimité à essayer de le faire.

Enfin il est question ici de "traiter" les "observations". Tout d'abord, le terme "observation" est restrictif par rapport à la liberté dont doivent jouir les participants à la concertation : il renvoie davantage au registre de la consultation (on prend les avis et on en dispose) qu'à celui de la concertation du type débat public, où la compréhension collective du problème se construit au cours du processus, à mesure des contributions. Mais surtout, le terme "traiter" renvoie au pouvoir d'une entité, une fois de plus non définie, de décider ce qu'elle fait du contenu des contributions, une fois encore sans aucune indication sur les bases permettant de garantir que ce

“traitement” n’est pas arbitraire mais équitable, transparent et exhaustif, comme cela devrait être le cas pour s’assurer la confiance de l’ensemble des parties prenantes.

4) Une plate-forme informatique permettra à tout citoyen d’accéder à toutes les informations et documents disponibles.

La mise à disposition de l’ensemble des documents via une plate-forme unique constitue évidemment un bon principe. Mais comme toujours, c’est son application qui sera la clé d’une mise en œuvre effective du principe d’accès à l’information. En particulier, ce principe devrait qualifier ce que signifiera dans le cadre de cette concertation le terme “disponible” : quelle sera le périmètre thématique des documents considérés comme pertinents à rendre accessibles ? Quels critères définiront spécifiquement la disponibilité ? Qui pourra proposer des informations ou des documents, et qui décidera de ce qui est mis en ligne et de la manière dont cette information sera organisée ?

5) Il faut décider qui lance la concertation sur la phase générique et sur quoi elle porte (uniquement la proposition d’EDF ou également un projet de position de l’ASN).

Ce point devrait évidemment précéder le point 3, ou être relié à lui. La question de qui définit le cadre et de ce qu’il contient vient avant celle de la manière dont on travaille dans la consultation à l’intérieur ou autour de ce cadre.

En l’occurrence, il faut revenir au principe même de fonctionnement d’une consultation. Celle-ci doit porter sur un “projet” et informer une prise de décision. C’est bien la proposition d’EDF qui constitue le projet, au sens de l’opération visée. Il convient que celle-ci soit présentée et défendue par EDF, amendée le cas échéant par EDF à l’issue de la concertation, avant de faire l’objet d’une décision de l’ASN (ce qui ne porte pas préjudice au fait que cette décision puisse elle-même faire l’objet d’une consultation sous forme de projet, dans les conditions généralement mises en place par l’ASN).

Un projet porte une intention... Il est, en d’autres termes, absolument illusoire de considérer que l’ensemble des parties prenantes reconnaîtra comme légitime une consultation générique qui ne porterait que sur les modalités du projet d’EDF, c’est-à-dire les objectifs qu’EDF se fixe pour la sûreté des réacteurs après la prolongation de leur fonctionnement, et les moyens qu’EDF propose pour les atteindre. Inévitablement, le débat devra porter sur l’opportunité de ce projet, y compris car c’est une obligation dans le cadre du débat public, sur la comparaison avec des alternatives : il faudra donc préciser quelle est l’intention du projet. Et ce sera très difficile d’imposer comme cadre (en lien avec le point 2) que la seule intention est de maintenir et de renforcer la sûreté, sans aborder l’intention industrielle et énergétique de prolongation du parc...

6) Même si elle ne prend pas la forme d'un débat public au sens du code de l'environnement, la concertation sur la phase générique devra être menée avec l'appui de garants désignés par la CNDP et de conseils méthodologiques de celle-ci.

On ne peut que souscrire à l'idée de rapprocher la concertation générique visée des principes du débat public, au sens du cadre législatif, réglementaire et de la déontologie mise en place par la CNDP. Sauf que ce point apparaît, pour les raisons évoquées, en totale contradiction avec les principes formulés précédemment.

L'appui de garants ou de conseils méthodologiques de la CNDP appelle deux remarques. Tout d'abord, cet appui n'est envisageable que s'il porte sur l'ensemble du processus, y compris sur les principes qui sont établis à ce stade : un échange avec la CNDP devrait être engagé au plus vite, avant de figer les principes tels qu'ils sont formulés aujourd'hui. Ensuite, ce rôle de conseil ou de garant, et son périmètre d'action, ne doivent pas seulement être reconnu par EDF, par l'ASN ou plus généralement par les organismes pilotes du dispositif, mais également par l'ensemble des parties prenantes. Pour cela, la désignation de cet appui ne suffit pas : il faut donner des gages sur le rôle et sur le niveau de garantie apportée.

7) La « note de réponse aux objectifs du réexamen périodique » qui sera transmise par EDF à l'ASN constitue un élément de dossier pour cette concertation sur la phase générique. D'autres documents pourraient être fournis au public.

Ainsi qu'indiqué précédemment, le "projet" soumis à concertation sur la phase générique est bien celui qu'EDF décrira dans la "note de réponse aux objectifs", qui constitue effectivement une base possible. Toutefois il convient de noter que ce document ne saurait satisfaire seul au besoin, ni sur la forme ni sur le fond. Sur la forme, une version destinée au public devrait être envisagée sur la base de la note technique transmise à l'ASN. Sur le fond, des éléments complémentaires destinés à éclairer la question de l'opportunité, selon un périmètre à préciser comme évoqué précédemment. La notion de dossier d'initialisation du débat, au sens du dispositif CNDP, et celle de principe contradictoire mériteraient d'être mentionnées comme guide de la réflexion sur ce point.

8) L'ASN et les autres parties intéressées rendent publiques la façon dont elles prennent en compte les conclusions de la concertation sur la phase générique.

Ce principe va de soi, mais la question est précisément de qualifier cette "prise en compte" et la manière dont elle pourra être garantie. Qui sera chargé de tirer formellement les conclusions de cette concertation : EDF, l'ASN, un tiers-garant, ou autre ? Qui sera chargé de veiller à ce que les conclusions soient dûment prises en compte ? Cette notion de "dûment" n'est absolument pas évoquée, alors qu'elle est

essentielle pour assurer une participation effective, comme le veut notamment la Convention d'Aarhus.

9) Il convient de vérifier si la concertation sur la phase générique peut être organisée sans adaptation du cadre réglementaire.

Ce principe était dans une version précédente formulé dans l'esprit de ne pas perdre de temps, qui s'inscrivait dans la vision de l'exploitant et de l'autorité et relève de la protection des intérêts de l'industriel. Il est heureux que cette notion ait disparu, car elle n'est pas nécessairement pertinente pour l'ensemble des parties prenantes, qui peuvent au contraire considérer qu'il convient de prendre le temps nécessaire au déroulement dans des bonnes conditions de la concertation, y compris le temps préliminaire de sa bonne mise en place.

Il est dans tous les cas, comme relevé précédemment, nécessaire de donner au processus une assise réglementaire comprise et reconnue de toutes les parties prenantes concernées. Ce principe doit donc bien être compris dans le sens suivant : il convient de s'assurer que le cadre réglementaire fournit une assise suffisante, ou de créer cette assise.

10) Si la quatrième visite décennale des premiers réacteurs (notamment le réacteur n°1 de Tricastin), a lieu avant la conclusion de la concertation sur la phase générique, le dispositif global de participation du public devra être adapté en conséquence pour ces réacteurs.

Il est en tout état de cause extrêmement souhaitable, pour la bonne articulation de l'ensemble du processus et la cohérence du continuum évoqué au point 1, que la concertation générique s'engage au moins, à défaut peut-être de totalement s'achever, avant que le processus de réexamen réacteur par réacteur ne commence. La question des conditions dans lesquelles l'examen de ces premiers cas pourra être géré (en termes de calendrier, de phasage, de contenu etc.) pourra alors être abordée dans le cadre de la concertation générique : c'est dans ce cadre que pourront être légitimement, et de manière partagée précisées les adaptations envisagées par ce dixième principe.