

## Synthèse des travaux du contrat SEMIPAR 28 mars 2013

La démocratie participative et ses instruments peuvent-ils s'accommoder du secret militaire<sup>1</sup> sans remettre en cause leurs fondements. Réciproquement, le secret militaire peut-il légitimement, dans une société démocratique, être opposé au public dès lors qu'il s'applique à des activités mettant en œuvre des matières radioactives ou à des activités industrielles susceptibles de nuire aux personnes et à l'environnement ? Les inquiétudes que génèrent les incertitudes liées au secret questionnent le principe de participation.

Ce principe de participation est devenu, en matière d'environnement, un droit fondamental de l'homme. La défense des intérêts fondamentaux de la Nation lui oppose un principe contraire, le secret de toute information dont la divulgation peut porter atteinte à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sécurité publique ou à la défense nationale. Ainsi, en dépit du droit à l'information que proclame et organise le code de l'environnement, certaines zones de confidentialité sont réservées. Elles sont de plus en plus battues en brèche, notamment par la jurisprudence communautaire. Il convenait de s'interroger tant sur l'adaptation des formes de participation aux impératifs du secret et leur adéquation aux attentes des personnes impliquées (population, salariés...) que sur la légitimité des refus d'informer justifiés par le secret défense.

### Méthodologie

**Les équipes** - Des juristes, politistes, sociologues et géographes des universités de Lyon, Dijon, Besançon et Caen ont conduit l'étude pluridisciplinaire Secret Militaire et Participation (SEMIPAR)<sup>2</sup>. Le droit recherche les critères des légitimités respectives du secret et de la participation et il propose des procédures d'arbitrage des intérêts antagonistes. La géographie et la sociologie fournissent les outils d'analyse des conflits nés du secret ; elles cernent les interactions entre les acteurs d'un territoire donné pour comprendre leurs stratégies et apporter des réponses aux demandes de transparence ou de confidentialité qu'expriment les conflits. Les comptes-rendus des réunions plénières qui se sont tenues à l'occasion des visites de sites et à Paris témoignent de la fécondité de nos échanges<sup>3</sup>. Dédié au projet SEMIPAR, un site en présente les axes et les objectifs avec, à disposition des équipes, des ressources en intranet : <http://semipar.u-bourgogne.fr/>

---

<sup>1</sup> Le projet SEMIPAR est intitulé secret militaire et non secret défense. Juridiquement, le secret militaire n'existe pas. Seule l'expression secret de la défense nationale est visée par les textes ; pourtant, sociologiquement, géographiquement et historiquement, le secret militaire est le secret appliqué à la chose militaire et notre étude pluridisciplinaire a choisi pour terrain des installations militaires, les installations nucléaires intéressant la défense qui portent le secret de la dissuasion nucléaire, un secret militaire au sens strict. Le secret est l'instrument de la souveraineté de l'Etat et sa politique de puissance implique également la mise en place d'un secret civil, industriel et énergétique. Cette précision terminologique explique l'usage de l'expression secret défense dans la suite nos développements.

<sup>2</sup> - Université Jean Moulin Lyon 3, Institut de droit de l'environnement (IDE), Philippe BILLET.

- Université de Bourgogne, Centre de recherche et d'étude en droit et science politique (CREDESPO), Marguerite BOUTELET, Martine BARRÉ-PÉPIN, Juliette OLIVIER-LEPRINCE, Hamza CHERIEF, Alexis BACONNET.

- Université de Caen Basse-Normandie, Centre d'études et de recherche sur les risques et les vulnérabilités (CERReV) Frédéric LEMARCHAND, Dominique PÉCAUD, Nicolas RICHTER, Fabrice MARCHAL.

- Université de Franche-Comté, Laboratoire Théoriser et modéliser pour aménager (ThéMA), André LARCENEUX, Anne CADORET, Samuel CHALLEAT, Stéphane DJAHANCHAH.

<sup>3</sup> Retranscrits par Alexis Baconnet, deux de ces comptes-rendus figurent en titre liminaire du rapport du contrat SEMIPAR.

**Le choix du terrain** - Trois sites militaires nucléaires ont été retenus en raison de leurs particularités en termes de participation, le centre CEA de Valduc pour son expérience de transparence avec la SEIVA, l'arsenal de Cherbourg (DCNS) pour le silence dont il s'entoure sur ses sous-marins à propulsion nucléaire, l'établissement d'Indret (Nantes) DCNS pour les controverses sur l'amiante utilisée pour la construction de réacteurs nucléaires. Il a été procédé à une histoire sociale des sites retenus dans une perspective d'analyse des relations que le site entretient avec son territoire.

Chaque discipline a développé sa propre méthodologie, avec aussi des points de rencontre. Au préalable, un travail pluridisciplinaire de construction d'un guide d'entretiens a permis d'intégrer des problématiques juridiques, sociologiques et géographiques. Il visait à appréhender le système d'acteurs au sein des dispositifs participatifs, les représentations du risque, les conflits passés et présents et les évolutions de l'attention portée par les autorités publiques aux demandes de transparence. Une cinquantaine d'entretiens semi-directifs a été menée par les sociologues auprès de riverains, d'élus locaux, de représentants d'associations, de salariés retraités ou en activité et de responsables syndicaux, d'agents de collectivités locales, d'un médecin membre du Comité d'hygiène et de sécurité du centre de Valduc. Au niveau national, des entrevues ont été menées avec des autorités publiques ou des personnalités privées concernées : Henri Revol, Président du Haut Comité à la transparence et à l'information sur la sécurité nucléaire HCTISN, le responsable de l'ANDRA, l'ingénieur sécurité de l'Institut géographique national IGN, la responsable juridique d'Arkema, la présidente de l'Association nationale des commissions locales d'information, ANCLI.

Les géographes ont étudié le rôle du secret lié au nucléaire sur deux processus, participatif et conflictuel, en analysant la presse quotidienne en France sur une période de 10 ans. Quatre titres ont été retenus, « Le Figaro » et « Libération » pour la presse quotidienne nationale, et, choisis en fonction des terrains d'étude, « Ouest France » et « Le Bien Public » pour la presse quotidienne régionale. Il s'est agi d'observer le rôle du secret et l'influence de la localisation des sites nucléaires et des sites militaires sur la médiatisation, en se demandant si le secret contribue à envenimer les antagonismes ou s'il est un régulateur des conflits liés au nucléaire.

En considérant ces enquêtes de terrain et leurs questionnements, les juristes ont développé leur méthodologie traditionnelle d'analyse des textes sur les différents régimes de confidentialité liés à la défense nationale, sur le droit à l'information et sur le principe de participation du public en matière d'environnement. Ils ont étudié la jurisprudence interne (des juridictions administratives et de la Commission d'accès aux documents administratifs CADA), communautaire (relative au droit des activités dangereuses et à l'information en matière d'environnement) et européenne (de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'homme sur l'équilibre entre les intérêts protégés par la CEDH et les principes démocratiques). Cette recherche indique les termes possibles de l'arbitrage entre impératif de secret, démocratie participative et environnement. Pour en connaître l'application, les équipes ont interrogé les institutions militaires, les associations de protection de l'environnement et les commissions d'information constituées autour des sites accueillant ces activités.

## **Résultats**

La mise en perspective des études réalisées par chacune des équipes permet d'observer comment le secret s'inscrit dans les territoires, chez les acteurs de la participation, dans leurs stratégies, leurs représentations du secret ou leur discours face au secret. L'idée de puissance exorbitante de l'institution qui dispose du secret ressort de la pratique de la DCNS d'Indret (Fabrice Marchal). Les sociologues décrivent la mise en scène du secret par la DCNS de Cherbourg et le CEA de Valduc (Nicolas Richter et Frédérick Lemarchand). A cette occasion, ils ont approfondi d'un point de vue théorique la dimension dialectique du secret et jeté un éclairage critique sur l'opposition qui existerait entre secret et démocratie ? Frédérick Lemarchand a tenté de répondre à la question : la communication d'un plus grand nombre

d'informations aux citoyens – sur les risques par exemple – entraîne-t-elle un surcroît de démocratie.

Juliette Olivier-Leprince a observé les dispositifs de participation que sont les Commissions d'information, structures confidentielles spéciales aux sites nucléaires secrets. Elle souligne la spécificité de la SEIVA, structure d'échange et d'information sur le Valduc. L'analyse, par les sociologues, du Bulletin de la SEIVA montre le caractère ambivalent, à la fois critique et de faire-valoir, des informations publiées. De fait, l'action de cette structure contribue à l'acceptabilité par les populations du risque nucléaire (Nicolas Richter et Juliette Olivier-Leprince).

Le rôle du secret nucléaire dans l'évolution du débat public, tant pour l'EPR de Flamanville que pour la question du stockage des déchets nucléaires dans le site de Bure, est aussi très ambigu. L'analyse statistique des processus participatifs dans la presse par Anne Cadoret tend à relativiser l'importance du secret dans les processus de mobilisation. L'étude d'André Larceneux et de Marguerite Boutelet montre la délicate appréhension du nucléaire par les débats publics et interroge sur la place et l'autorité de la Commission nationale dans ces débats. La construction des conflits analysée dans la presse quotidienne régionale et nationale par Anne Cadoret confirme la constatation faite par André Larceneux que la frontière entre le nucléaire militaire et le nucléaire civil est ténue.

Pour présenter la genèse du secret appliqué au nucléaire de défense, Alexis Baconnet et Hamza Cherief ont étudié les impacts conjugués de la culture stratégique française, de la violence internationale ainsi que des relations de puissance sur la naissance et le fonctionnement de la dissuasion nucléaire française. Ils ont montré comment le secret agissait en tant que garantie essentielle du fonctionnement de cette dissuasion. Ils ont également montré que cette dissuasion nucléaire servait d'assise au statut de puissance de la France en lui permettant, notamment, de sanctuariser son territoire national et ses intérêts fondamentaux tout en donnant corps et effectivité à son siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies. D'où le poids du secret pesant sur le nucléaire de défense français. Ils expliquent par ailleurs que le secret de la défense nationale repose sur un critère formel (est secret de la défense nationale ce qui a été classifié comme tel) et sur une procédure d'habilitation limitée (dans le temps, dans l'espace et en rapport avec la mission) des entités (individus et institutions, publiques et privées) ayant besoin de connaître et de manipuler des éléments classifiés.

Face à la puissance stratégique et juridique du secret de la défense nationale, l'émergence du droit à l'information du public génère des conflits dont la solution est fonction de la légitimité respective de chacun des intérêts en présence. Ce rapport entre les intérêts est en constante évolution : la puissance nucléaire de la France qu'elle soit militaire ou civile n'est plus incontestée et le droit à l'information et à la participation du public s'est hissé au rang de principe constitutionnel et de droit de l'homme (Philippe Billet). Si bien que l'arbitrage que sont amenés à réaliser les commissions administratives compétentes en matière d'accès aux informations protégées, les juridictions nationales ou communautaires tend à réduire au minimum le champ des informations couvertes par le secret. Ainsi, un document non classifié sur les rejets liquides du centre du CEA de Valduc sera communicable même s'il intéresse la défense nationale sous réserve de l'occultation des mentions dont la divulgation pourrait porter atteinte à la sécurité publique ou au secret de la défense nationale (Marguerite Boutelet).

La légitimité du droit à l'information du public en matière d'environnement n'est pas seulement en conflit avec le secret défense, elle est aussi confrontée de manière habituelle au secret industriel et l'on doit constater qu'en définitive le secret nucléaire est un secret industriel qui a su profiter de son caractère dual pour s'envelopper du voile du secret défense. Le régime du secret défense, très strict et protecteur en raison de la sanction pénale attachée à

sa violation, ne bénéficie pas au secret industriel. Or, avec la proposition de loi instituant un délit de violation du secret des affaires, on assiste, de la part des opérateurs du secteur privé, à une tentative d'instaurer une protection similaire, avec un système de classification par un estampillage de documents d'entreprises (Martine Barré-Pépin).

Au terme de l'étude, les usages du secret ont été examinés pour déterminer si le secret défense était vraiment ce qu'il prétendait être, un appareil de contrôle, ou seulement un dispositif obsolète au service d'une certaine idée de la France. En principe, il n'y a pas de contradiction entre le secret et la démocratie car ce sont les raisons d'être ensemble qui permettent de maintenir la légitimité du secret (Dominique Pécaud). Cependant, l'appropriation du secret défense par une institution, le CEA (André Larceneux), les abus du secret défense (Marguerite Boutelet) et l'utilisation du secret comme instrument de contrôle de la participation (Anne Cadoret) laissent douter d'une utilisation toujours légitime.

Ainsi, ce n'est pas le secret défense en lui-même mais son application qui pose problème. Le secret serait-il une forme de mensonge ? (Dominique Pécaud) ou une posture aussi hypocrite (cachez ce site que je ne saurais voir !) qu'inefficace comme le démontre la dissimulation de sites sensibles au regard du public par le « floutage » des cartes satellitaires ? (Samuel Challéat et André Larceneux). Le secret défense serait-il devenu un secret-gadget détourné par le lobby nucléaire ? Sans effectivité au regard des stratégies industrielles internationales (Martine Barré-Pépin et Marguerite Boutelet) et sans incidence sur les procédures participatives, le secret défense ne pourra plus longtemps confisquer le débat sur le nucléaire (André Larceneux, Hamza Cherief, Anne Cadoret).

En conclusion, le secret apparaît comme un déficit d'information, une volonté de cacher et une manifestation de puissance. Le devoir de justifier le secret renvoie à la légitimation du secret.

## **Préconisations**

Chaque équipe disciplinaire a formulé ses préconisations qui sont ici reprises partiellement. Les politologues souhaitent une meilleure présentation au public des enjeux sous-tendant le nucléaire français (puissance, indépendance).

Les sociologues proposent de réinterroger les fondements et les objectifs du secret pour lui redonner sa légitimité. Ils suggèrent de définir des conditions particulières de levée du secret défense en cas de risque d'atteinte à la santé, la sécurité et l'environnement (statut de lanceurs d'alerte, création d'une autorité administrative indépendante).

Les géographes insistent sur la nécessité d'améliorer et de systématiser l'information. Ils préconisent la création d'une structure pour diffuser plus largement l'information, assurer la coordination des CLI (commissions locales d'information). L'ANCLI (association nationale des commissions locales d'information) pourrait être cette structure à condition de disposer des ressources nécessaires. Ils soulignent l'inutilité de consacrer des moyens financiers et humains au floutage des sites sensibles et ils plaident pour l'ouverture dans l'espace public de discussions et de débats sur la pertinence du nucléaire.

Pour les juristes, il faudrait assurer un suivi de l'application des décisions juridictionnelles relatives au droit à l'information, améliorer les commissions d'information sur le modèle des CLI (ouverture aux journalistes et membres du CHSCT). Ils conseillent la création d'une structure hybride CLI-Expertise, sur le modèle des commissions de bassin, réunissant représentants de l'Etat et acteurs de la société civile, acteurs pro et anti nucléaires, savoir académique et connaissances de terrain. Ils insistent sur la nécessité de faire connaître au public les dispositifs qui permettent d'avoir accès à l'information, la possibilité de saisir la CADA, l'existence des personnes responsables de l'accès aux documents administratifs (PRADA). Pour accroître la confiance du public dans l'information délivrée, ils suggèrent de promouvoir une publicité officielle de l'existence des documents classifiés.