

# L'épreuve du débat public en République fédérale d'Allemagne

par H.J. Danzmann\*

*En République fédérale d'Allemagne, l'audition publique fait partie intégrante de la procédure de délivrance des autorisations prévue par la Loi sur l'énergie atomique. En effet, selon la section 7 de cette loi, la construction et l'exploitation d'installations fixes destinées à la production ou à la fission de combustible nucléaire ou au retraitement du combustible irradié sont assujetties à l'obtention d'un permis et les conditions de l'octroi de ce permis sont énoncées dans l'Ordonnance relative aux installations nucléaires. La section 2, paragraphe 1, de cette ordonnance a la teneur suivante:*

*"Dès que tous les documents (c'est-à-dire les documents exigés pour examen) ont été rassemblés, l'autorité chargée de délivrer l'autorisation publie un avis sur le projet dans son journal officiel et dans un des quotidiens paraissant dans la région du site cet avis est également mentionné dans le Registre fédéral."*

*Le paragraphe 2 se lit comme suit:*

*"L'avis*

- 1) indique que la demande d'autorisation définitive ou provisoire a été déposée et précise l'endroit où le public peut vérifier les documents (exigés pour examen) ...;*
- 2) invite le public à présenter ses objections, le cas échéant, à un organe désigné dans ledit avis, dans un délai de 30 jours après la date de publication dudit journal officiel;*
- 3) fixe la date d'un débat public et précise que les objections soulevées seront examinées au cours de ce débat, que les demandeurs ou les personnes ayant présenté les objections soient présents ou non."*

En République fédérale d'Allemagne il y a actuellement 9 réacteurs en service, 8 en construction et 15 en projet. La plupart des débats publics relatifs à ces derniers ont déjà eu lieu. L'examen des premières démarches et les réunions prévues par la Loi sur l'énergie atomique se sont déroulés dans le calme. C'est à peine si le grand public s'est aperçu que des projets étaient élaborés et présentés aux autorités compétentes. Comme il n'y a pas eu de réaction générale, seules quelques personnes ont présenté des objections écrites et ont participé aux réunions publiques. Presque toutes vivaient à proximité du lieu choisi comme site et leurs objections portaient sur le projet lui-même et non sur l'énergie nucléaire en tant

que telle; bref, elles étaient personnellement concernées. Les représentants des postulants ont pu agir sans que leur droit fût contesté. Il était totalement exclu que les citoyens influencent directement la décision des autorités — ou indirectement les projets futurs — car ils étaient mal informés, manquaient d'assurance et n'étaient pas assez résolus à participer à la prise d'une telle décision. Les fabricants de réacteurs, les exploitants de centrales nucléaires et même les autorités responsables pouvaient alors saluer l'énergie produite au moyen de la fission nucléaire comme le plus grand progrès technique et le plus grand bienfait du 20ème siècle et la présenter comme une source d'énergie parfaitement propre

---

\* Membre de l'Institut pour la sûreté des réacteurs, République fédérale d'Allemagne.

sans aucun risque pour l'environnement. Toutefois, cette interprétation optimiste des faits qui, si elle ne ridiculisait pas vraiment les critiques, les écartait comme dépourvues de tout fondement scientifique, devait se retourner contre ses auteurs.

**Il y avait certes des protestations:** le traumatisme provoqué par le bombardement d'Hiroshima et de Nagasaki était encore ressenti et avait été entretenu par la course aux armements atomiques et les essais d'armes nucléaires des deux super-puissances pendant les années cinquante et le début des années soixante. Mais la peur de la contamination par les rayonnements était plutôt irrationnelle; elle résultait d'une répulsion instinctive et générale; les faits n'étaient connus que superficiellement en partie parce que les spécialistes ne jugeaient pas nécessaire de fournir des renseignements. Jusqu'à la fin des années soixante, la controverse relative à l'énergie nucléaire qui nous préoccupe tant aujourd'hui n'existait pas. Ce n'était pas dû seulement au manque d'information, mais aussi et surtout à la situation socio-politique. Aucun doute sérieux n'avait encore ébranlé la confiance du public à l'égard des institutions démocratiques de la République fédérale d'Allemagne; de plus, il y avait alors un net besoin d'autorité et les citoyens en étaient conscients. Nul ne manifestait le désir de participer activement à l'élaboration des décisions, il n'y avait pas d'opposition avouée et la résistance, quand résistance il y avait, était passive.

On sait que vers la fin des années soixante a commencé la politisation de tous les domaines de la vie; auparavant l'attitude réfléchie et solidement fondée, la contestation est devenue un comportement à la mode et en apparence nécessaire. Il n'y a rien d'étonnant à ce que cette vague ait également déferlé sur l'énergie nucléaire. Ce domaine avait toujours inspiré une méfiance et une inquiétude restées longtemps inconscientes, mais qui désormais trouvaient à s'exprimer.

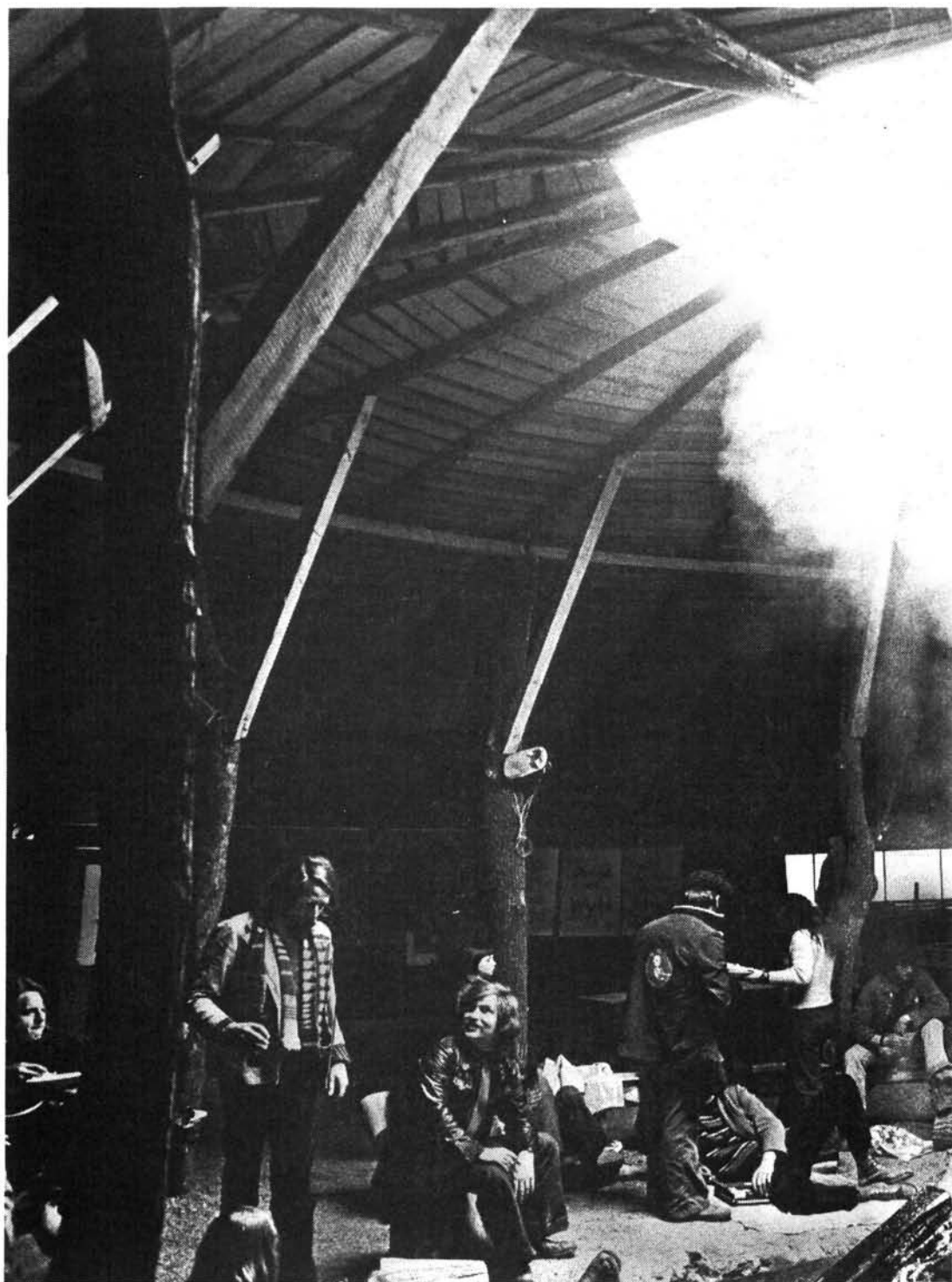
Comme il est impossible dans une société dominée par la technique de créer un

mouvement d'opposition sur la base d'une réaction émotionnelle, les opposants ont entrepris de rassembler des données concrètes et de former des groupes que les spécialistes ont été forcés de prendre au sérieux et qui ont commencé à exercer une influence dans l'élaboration des décisions. La controverse sur l'énergie nucléaire a ainsi débuté et tant les ingénieurs que les autorités responsables et les conseillers ont été obligés de quitter leur tour d'ivoire pour se lancer dans la bataille. Le mouvement a plusieurs moyens d'action mais à l'heure actuelle, l'un des plus importants est, semble-t-il, le débat public, car c'est dans ce cadre que la plupart des problèmes sont discutés, en général avec passion; les attaques verbales proférées à cette occasion sont souvent impitoyables, très développées, et défient même les spécialistes.

#### **Qui participe à ces débats publics?**

L'Ordonnance relative aux installations nucléaires ne contient aucune précision à ce sujet. Comme le débat public est une obligation légale à laquelle elle ne peut se soustraire, l'autorité chargée de délivrer les autorisations doit au moins désigner un ou plusieurs représentants pour y participer. L'autorité responsable est nommée par les Länder (Etats) qui sont chargés d'appliquer la Loi sur l'énergie atomique au nom du Gouvernement fédéral; le plus souvent c'est le Ministère des affaires économiques, parfois en coopération avec le Ministère du travail. L'autorité chargée de délivrer les autorisations se fait habituellement représenter par 5 à 20 personnes ainsi que par plusieurs spécialistes (des Associations chargées du contrôle technique, de l'Institut pour la sûreté des réacteurs, du Service météorologique de la RFA, du Bureau fédéral de la santé, de l'Institut hydrologique fédéral, etc.).

En général, les postulants sont représentés aux débats publics. Dans de nombreux pays, dont la République fédérale d'Allemagne, les centrales nucléaires sont exploitées par des entreprises privées, et bien que cette exploitation ne soit pas forcément rentable (c'est le cas, par exemple,



Des protestataires qui ont organisé une occupation du chantier de la centrale nucléaire de Why! (arrondissement  
Photo: M. Vollmer



d'Emmendingen dans le sud du Pays de Bade), sont réunis dans leur local appelé "Maison de l'Amitié".

de la centrale de Würgassen), des bénéfiques peuvent généralement être escomptés; en même temps, les entreprises exploitantes sont tenues de fournir de l'énergie à bon marché dans des conditions de sécurité. Elles ont intérêt à établir de bonnes relations avec la population; elles mènent des campagnes d'information et de relations publiques de grande envergure (qui, toutefois, ont assez peu de succès et aboutissent souvent au résultat opposé). Elles ruinaient les efforts qu'elles déploient en vue de créer un climat de confiance si elles boycottaient les débats publics. Leurs représentants forment souvent une équipe comprenant des spécialistes capables de donner leur avis sur les divers problèmes qui peuvent être soulevés. Mais il est rare que ces spécialistes interviennent; la plupart du temps, ils se montrent étrangement indifférents. C'est en partie la faute de l'autorité responsable, dont un représentant préside le débat, car elle omet bien souvent de faire participer les représentants des postulants aux discussions techniques. Psychologiquement aussi, les représentants du postulant se trouvent dans une situation qui peut avoir un effet paralysant. L'image négative qu'on a d'eux — et qui souvent est créée systématiquement par leurs adversaires — aurait-elle engendré une certaine résignation? De plus, les adversaires de l'énergie d'origine nucléaire évitent tout échange direct avec eux. Ils se contentent de s'adresser aux représentants de l'autorité responsable et à leurs conseillers. C'est une tactique: les représentants de l'entreprise candidate sont leurs ennemis particuliers; toute discussion avec eux aboutirait certainement à une impasse. Par contre, l'autorité responsable et ses conseillers sont considérés comme neutres, encore qu'à en croire leurs adversaires, ils soient manifestement enclins à préférer l'énergie nucléaire. L'affrontement avec les deux groupes qui ne peuvent plaider de façon décisive en faveur de l'énergie nucléaire, donne nécessairement aux opposants un avantage tactique.

**Quels sont les adversaires de l'énergie nucléaire?** Selon l'Ordonnance relative aux

installations nucléaires, ils ne constituent pas un groupe bien délimité, en effet, le texte ne fait mention que des représentants de l'autorité chargée de délivrer les autorisations et de ses conseillers, des représentants des postulants et des "objecteurs". Toute personne qui, dans les conditions prévues par la loi, a présenté une objection au projet, est considérée comme "objecteur". Ces dispositions devaient permettre de tenir compte des vœux de la population habitant près des sites choisis pour les centrales nucléaires. Le débat public a ainsi été institué afin de préciser les intérêts respectifs des différentes parties en cause en mettant celles-ci en présence. Il appartient à l'autorité chargée de délivrer le permis d'exploitation d'entendre les arguments des opposants, d'en vérifier l'exactitude, le cas échéant après avoir consulté les représentants du postulant et à en tenir compte, le cas échéant en apportant certains changements au projet initial ou même en refusant l'autorisation demandée.

Il est tout à fait évident que le public est incapable d'appréhender dans toute leur complexité et leur technicité le processus de la fission nucléaire et le fonctionnement des réacteurs et qu'il ne peut avoir une idée exacte des dangers inhérents à l'exploitation d'une centrale nucléaire. Le particulier a naturellement des arguments solides à faire valoir contre la construction et l'exploitation d'une centrale nucléaire dans son voisinage: par exemple, la démolition des maisons, l'expropriation des terres, la destruction du paysage, les nuisances de la circulation et du bruit. La situation est tout autre quand il s'agit de la radio-exposition, de la fiabilité de fonctionnement ou des risques d'accidents. Dans ces domaines le profane en est réduit le plus souvent à se fier aux déclarations des autres. Mais qui sont ces autres? La controverse sur l'énergie nucléaire et les débats publics en particulier sont caractérisés par de violents conflits d'opinions et ce qui est totalement inoffensif pour les uns est extrêmement dangereux pour les autres. Les partisans

comme les adversaires de l'énergie nucléaire comptent parmi eux des scientifiques distingués, nantis de toutes les distinctions universitaires voulues. En bref, étant donné l'extrême diversité des opinions et la multiplicité des "autorités" en la matière, la confusion est totale.

Pour comprendre ceux qui habitent à proximité du site choisi, il faut savoir qu'avant même l'annonce du projet, ils sont déjà, pour certains, hostiles, pour d'autres, favorables et, pour la grande majorité, plus ou moins indifférents aux centrales nucléaires. Cette majorité indifférente manifesterait sans doute une certaine bonne volonté en ce qui concerne l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques si une consultation populaire avait lieu à ce sujet: tout citoyen désireux de vivre en paix et appréciant le confort de son foyer et les services que lui rend son automobile comprendra que l'approvisionnement en énergie doit être assuré. Membre d'une société habituée à la consommation, il considère que la destruction atomique est un fait historique appartenant au passé et seule subsiste en lui une méfiance inconsciente à l'égard de la production d'énergie par la fission nucléaire. Et soudain, on envisage d'installer une centrale nucléaire dans son voisinage. La situation est changée brusquement. Notre citoyen a le choix entre deux comportements: soit il reste indifférent, parce qu'il a l'impression qu'il ne comprend pas ce dont il s'agit ou qu'il est incapable de faire quoique ce soit en tant qu'individu, soit il décide de prendre position même si c'est un peu tard. Dans ce cas, de nouveau, deux attitudes sont possibles: soit il se félicite de l'événement (quels que soient les avantages personnels qu'il puisse en retirer) parce qu'il est persuadé que la production d'énergie par la fission nucléaire est un moyen raisonnable, réaliste et nécessaire de maintenir son niveau de vie, etc. et qu'il est prêt à accepter en retour certains inconvénients, soit il s'oppose au projet. L'expérience a montré que la plupart des gens, dès lors

qu'ils savent qu'ils vont se trouver à proximité d'une centrale nucléaire, choisissent cette dernière voie. Soudain, la vie privée semble directement visée, les rayonnements ionisants leur apparaissent comme une menace directe contre leur existence bref, la majorité de la population intéressée s'engage dans une lutte passionnée contre le projet. La résistance à un projet déterminé, qui est engendrée par le sentiment d'être personnellement en danger, se mue souvent en une hostilité générale à l'égard de l'énergie nucléaire.

L'ambiguïté des déclarations des spécialistes n'est pas de nature à rassurer le public. La multiplicité des opinions est une source pratiquement inépuisable de questions lors des débats publics. Mais la plupart des opposants qui participent à ces débats ne se contentent pas de poser des questions. Ils viennent dans l'intention bien arrêtée de combattre le projet. Dans une collectivité idéale, le citoyen s'en remet aux autorités pour la défense de ses intérêts. Il est évident que les opposants qui sont présents aux débats publics n'ont pas une telle confiance en leurs autorités. Cela s'explique par un certain mécontentement à l'égard de l'Etat, mais aussi par des raisons plus concrètes: le fait qu'ils soupçonnent les conseillers des autorités chargés de délivrer les autorisations d'être les mercenaires de l'industrie et accusent l'administration d'être à la remorque des organes politiques de décision (parce qu'à leur avis la nécessité d'exécuter le programme énergétique influence les décisions de l'autorité chargée d'accorder les autorisations). Comme ces citoyens ne veulent pas d'un compromis mais cherchent à éliminer le projet, il leur faut d'autres mandataires pour défendre leurs intérêts. L'entreprise exige des connaissances techniques et l'habileté du démagogue; l'opposant moyen possède rarement ces qualités. Mais il y a, en République fédérale d'Allemagne, plusieurs groupes de composition hétérogène dont on peut dire qu'ils sont des "professionnels de l'opposition à l'énergie nucléaire". Il est

impossible de savoir si les "objecteurs" s'adressent à ces groupes ou si ce sont ces derniers qui se mettent en rapport avec eux. Au cours d'un débat public, n'importe quel citoyen, même s'il n'est pas directement intéressé, peut soulever des objections à condition qu'il ait préalablement présenté ces objections par écrit dans les délais prévus. Le plus souvent, les adversaires de l'énergie nucléaire s'efforcent de ne pas se présenter comme des particuliers. Ils rassemblent des mandats et, avant de prendre la parole, ils annoncent le nombre (généralement élevé) d'opposants qu'ils représentent. Cette tactique permet de légitimer en tant que mandataires comme les partis politiques les unions et associations qui luttent contre l'emploi de l'énergie nucléaire. En outre, ces unions et associations tiennent à être considérées comme organismes légaux par les tribunaux administratifs de façon à pouvoir poursuivre en justice les autorités chargées de délivrer les permis d'exploitation.

**Qui sont réellement ces adversaires professionnels de l'énergie nucléaire?** Tout d'abord, il faut dire qu'après avoir participé à plusieurs débats publics, on est obligé d'admettre qu'ils existent. Ils constituent le plus spectaculaire des groupes engagés dans la controverse sur l'énergie nucléaire — groupe très hétérogène, certes, mais aussi fermement résolu. Bien que sa composition change sans cesse, il représente toujours plus ou moins les mêmes gens, et ce sont leurs arguments — souvent identiques — que les autorités chargées de délivrer les autorisations et leurs conseillers doivent affronter.

Etant donné les sources de renseignements parfois excellentes dont ils disposent, il serait intéressant de savoir jusqu'à quel point ces opposants professionnels sont organisés, encore qu'il existe des opposants individuels tout aussi véhéments. Les opposants organisés viennent des associations contre la pollution qui considèrent la lutte contre l'énergie nucléaire comme faisant

partie de leurs activités. Il s'agit de la Fédération mondiale pour la protection de la vie, du Groupe de travail pour la protection de la vie, de l'Association pour la protection de la nature de la RFA, de l'Association fédérale pour les initiatives individuelles, qui porte le beau nom de Dai Dong et de nombreuses autres associations.

Enfin, il y a les groupements "semi-institutionnels", animés par des professeurs d'université et des étudiants. On peut d'ailleurs se demander dans quelle mesure les professeurs d'université en tant que tels ont le droit de rassembler des adeptes dans ce domaine.

Les opposants professionnels se recrutent dans des milieux divers: scientifiques, ménagères, techniciens, agriculteurs, enseignants, hommes d'église; en bref, ils représentent tous les métiers et tous les niveaux d'instruction, encore qu'en moyenne les intellectuels dominent. Leurs mobiles sont aussi variés que leurs origines. Il y a parmi eux des amoureux de la nature, des adversaires de la croissance, des inventeurs méconnus de sources nouvelles d'énergie, des citoyens déçus par l'Etat, des adversaires déclarés de la guerre nucléaire, des opposants au système politique existant. Il est facile de distinguer entre les adversaires sérieux qui présentent des arguments scientifiques et concrets et ceux qui usent de leur éloquence ou se complaisent à paraître en public pour satisfaire leur vanité ou assurer leur promotion. Il y a les éternels mécontents et les faibles d'esprit, les végétariens et les théosophes, les sectaires et les anarchistes en paroles qui se servent de l'énergie nucléaire comme d'un tremplin. Toutefois — et c'est là une donnée d'expérience qu'on ne saurait dissimuler — on rencontre de plus en plus parmi les adversaires de l'énergie nucléaire, des gens qui ont une bonne connaissance des faits technique et scientifique, sont très bien informés, font valoir des arguments raisonnables et subtils et sont profondément convaincus que l'utilisation de la fission nucléaire pour la production d'énergie est dangereuse.





Représentants du gouvernement, dont M. H. Matthöfer, Ministre fédéral de la recherche et de la technologie (deuxième à partir de la droite) et plusieurs membres de son cabinet, lors d'un débat public en République fédérale d'Allemagne. Photo: BMFT

M. H. Matthöfer, Ministre fédéral de la recherche et de la technologie (troisième à partir de la droite, face au public), lors d'un débat public sur la construction d'une centrale nucléaire en République fédérale d'Allemagne. Photo: BMFT





**Un mot encore sur la tactique des adversaires de l'énergie nucléaire:** Sans vouloir généraliser, force est de constater que le ton de la discussion est extrêmement dur, voire agressif, que, si les représentants des postulants sont à peine admis comme interlocuteurs valables, les représentants des autorités et, en particulier les conseillers, sont l'objet d'attaques impitoyables et que l'autorité qui leur est spontanément reconnue, par le public non prévenu tout au moins, est sapée et détruite systématiquement. Les opposants professionnels mènent une lutte psychologique: en parfaite possession du sujet, ils guettent la moindre faiblesse, contradiction ou erreur du côté adverse et l'exploitent immédiatement à des fins de polémique, faisant oublier leurs propres fautes en invoquant le prétexte fallacieux qu'ils sont de simples profanes. En discréditant l'autorité chargée d'accorder les autorisations et, en particulier, les conseillers, ils cherchent à discréditer le projet. Le public est sensible à leurs arguments extrêmement passionnés et agressifs et se laisse convaincre que les autorités et les conseillers sont incapables et apparemment déterminés à sacrifier les intérêts du public à ceux d'une industrie mercantile.

Ou trouvera ci-après un bref résumé des principaux sujets examinés lors de ces débats publics:

1) *Les questions de procédure:* A première vue, cela semble étrange étant donné que ces questions ne présentent aucun intérêt du point de vue de l'exploitation d'une centrale nucléaire future. Mais il est de bonne guerre pour les opposants professionnels d'exagérer leur importance. Ils sont à l'affût de la moindre erreur de procédure qui leur permet de faire ajourner la réunion; cette tactique leur permet notamment de faire traîner le débat en longueur. Ils cherchent à gagner assez de temps pour embarrasser les autorités par leurs nombreuses questions ou pour interrompre l'examen d'un sujet, voire la réunion elle-même, afin de pouvoir entamer par la suite

une action en justice et contester la validité du débat. Toutefois, on examine aussi des questions de procédure concrètes: par exemple, le fait que le délai pour la présentation des objections soit de deux mois aux termes de la nouvelle loi sur la lutte contre la pollution et d'un mois aux termes de l'Ordonnance relative aux installations nucléaires.

2) *La politique énergétique:* A cet égard, les taux de croissance envisagés pour les besoins énergétiques sont critiqués, la politique de consommation est dénoncée et des revendications sont présentées concernant le maintien de la qualité de la vie. La priorité abusive accordée aux intérêts de l'industrie est un éternel sujet de discussion.

3) *Le site:* Tout site, quel qu'il soit, est considéré comme inadéquat. De plus, le public craint que l'implantation d'une centrale n'entraîne l'apparition d'autres industries ou l'adjonction de nouvelles unités ou la construction d'une série complète de centrales (comme sur le cours supérieur du Rhin et le cours inférieur de l'Elbe). Dans presque tous les cas, il conteste que la production de la centrale incriminée soit nécessaire.

4) *Le paysage:* Le public attache plus d'importance à cette question qu'on pourrait le croire. La population rurale, qui est habituellement touchée, déteste voir défigurer son paysage (et ce d'autant plus s'il s'agit d'une plaine) par la construction d'une centrale et ses énormes tours de refroidissement, peu esthétiques il faut bien en convenir.

5) *Les problèmes de pollution classiques:* Il s'agit du réchauffement de l'eau, des modifications du climat et des incidences sur l'agriculture et la pêche.

6) *L'exposition de l'environnement aux rayonnements:* C'est l'élément crucial de la controverse sur l'énergie nucléaire. La peur de la radioactivité est générale et dominante. Les opposants professionnels critiquent les débits de doses admissibles et contestent le bien-fondé des limites de tolérance fixées.

Selon eux, les autorités fixent les limites de débits de doses admissibles à un niveau qui permettent de toute façon aux exploitants de centrales de les respecter, ne se souciant pas des dangers qui peuvent en résulter pour la population.

7) *La sûreté de l'exploitation d'une centrale nucléaire:* Le manque total d'expérience concernant les centrales nucléaires de 1300 MW qu'on prévoit maintenant de construire suscite une profonde inquiétude.

8) *Les risques d'accident:* Le sujet permet de recourir au calcul des probabilités et d'accomplir de véritables miracles arithmétiques très difficiles à réfuter.

9) *Les interventions extérieures:* La peur du sabotage et des conséquences désastreuses qui peuvent en résulter est très répandue parmi la population. Etant donné l'obligation du secret, les autorités et les entreprises exploitantes ne peuvent que

donner la vague assurance que toutes les mesures possibles seront prises pour prévenir le sabotage, ce qui n'est évidemment pas de nature à rassurer le public. En outre, et malgré les données objectives qui ont été présentées, les gens ne sont pas convaincus que les centrales soient assez solides pour résister au choc d'un avion qui s'écraserait. Quand on fait valoir, que les centrales nucléaires sont conçues en fonction de la chute éventuelle d'un avion militaire rapide, la réponse est toujours que rien ne garantit la résistance à l'impact d'un avion civil géant.

10) *L'indemnisation:* A cet égard, l'indemnité maximale qui est fixée à DM 500 millions est jugée tout à fait insuffisante puisque, s'il se produisait une catastrophe touchant une fraction importante de la population, il ne pourrait pas être versé plus de 15 000 DM par personne.

Cet aperçu est suffisant pour donner une idée de la multiplicité des questions abordées lors des débats publics. La controverse sur l'énergie nucléaire continuera et il faut s'attendre à une escalade étant donné le nombre de centrales dont le Gouvernement fédéral de la RFA prévoit la construction. Les partisans de l'énergie nucléaire le déploreront et les économistes chargés d'organiser l'approvisionnement en énergie auront toujours de sérieux sujets de préoccupation. L'Etat devra appliquer une politique nucléo-énergétique propre à créer et à développer un climat de confiance. Un Etat démocratique ne peut ni ne doit imposer des mesures dans ce domaine — même si la nécessité en est évidente — contre la volonté de la majorité des citoyens.