

Après Parker: L'enquête sur Windscale et ses suites

par Geoffrey Greenhalgh

INTRODUCTION

En 1977, on a mené en Grande-Bretagne, pendant 100 jours, une enquête sur les conséquences que pourrait avoir la construction à Windscale, sur la côte cambrienne, d'une usine de retraitement du combustible oxyde provenant de réacteurs nucléaires thermiques. Cette enquête n'a toutefois été qu'un maillon d'une chaîne d'événements qui se sont déroulés pendant plusieurs années. L'enquête et le rapport de l'Inspecteur [1] ont évidemment joué un rôle déterminant dans le cours de ces événements, mais il importe de les relier à ceux qui les ont précédés et suivis. Il y a eu deux débats publics devant la commission d'enquête, et deux discussions à la Chambre des Communes après la publication du rapport du juge Parker. C'est après le débat définitif du 15 mai 1978 que le Parlement a pris la décision de faire construire l'usine thermique de retraitement du combustible oxyde (THORP).

Le premier débat public portant sur les projets de remise en état de l'usine existante pour le retraitement de combustible Magnox et de construction de l'usine THORP s'est tenu à l'échelon local à Barrow in Furness le 11 décembre 1975. Le second a eu lieu à l'échelon national à Church House, Westminster, le 15 janvier 1976. Des groupes de défense de l'environnement et de nombreux représentants d'organisations locales et nationales ont participé à ces réunions, présidées par des personnalités indépendantes.

L'issue de ces débats a été suffisamment positive pour permettre au Ministre de l'énergie d'annoncer, le 12 mars 1976, que le BNFL (British Nuclear Fuel Limited) pourrait continuer à accepter des commandes de l'étranger "après avoir envisagé toutes les conséquences que pourrait avoir, en matière de sûreté et d'environnement, l'acceptation de nouveaux travaux de ce genre, et tenu compte notamment des opinions exprimées lors du large débat public consacré à cette question".

Le BNFL a donc présenté le 25 juin 1976 aux autorités locales, à savoir le Cumbria County Council, une demande en bonne et due forme d'établissement d'un plan préliminaire. Le 2 novembre 1976, la Commission d'aménagement urbain et rural du Cumbria County Council "envisageant de faire droit à la demande" décida toutefois de soumettre la question au Secrétaire d'Etat à l'environnement, M. Peter Shore. Or en décembre 1976, on apprenait qu'une fuite d'eau légèrement radioactive s'était produite dans un silo de stockage contenant des gaines de combustible épuisé. Devant le retentissement provoqué par cette nouvelle, il n'est pas surprenant que M. Shore ait annoncé le 22 décembre 1976 qu'il déciderait personnellement de la suite à donner aux projets de construction de l'usine

M. Greenhalgh a été attaché scientifique à l'Ambassade britannique en Suède, puis directeur du British Nuclear Forum. Il est aujourd'hui consultant indépendant.

THORP. Le BNFL présenta au Cumbria County Council des demandes séparées portant sur les aspects moins épineux du projet: usine de retraitement de combustible Magnox, desserte du site, etc., et obtint le 1er mars 1977 l'autorisation d'établissement d'un plan préliminaire. M. Shore se saisit du projet THORP le 25 mars et en fit l'objet d'une enquête publique qui recueillit des dépositions du 14 juin au 4 novembre 1977.

L'ENQUETE SUR WINDSCALE

L'enquête fut menée par le juge Parker, assisté de deux spécialistes: Sir Edward Pochin, radiobiologiste et ancien président de la CIPR, et Sir Frederick Warner, ingénieur chimiste qui avait fait partie de la Commission royale de l'environnement. Ces deux assesseurs n'ont pas joué un rôle de premier plan dans l'enquête et ont posé peu de questions directes; ils étaient plutôt chargés de renseigner personnellement l'Inspecteur sur certains points techniques.

En vertu de la procédure adoptée, les dépositions étaient faites sous serment, puis vérifiées au moyen d'interrogatoires contradictoires et au besoin de nouvelles auditions des témoins encore sous serment. Les principales parties à l'enquête étaient représentées par leurs avocats.

Le BNFL a fait sur la durée de l'enquête et ses travaux une étude d'où il ressort que sur les 100 jours pendant lesquels elle s'est déroulée, le BNFL en a occupé 30, ses partisans 10, les autorités officielles 10 et les objecteurs 40. Les déclarations d'ouverture et de clôture ont pris les 10 jours restants. Le BNFL a produit 17 témoins et reçu l'appui de 19 autres personnes et organisations; les objecteurs ont produit 84 témoins dont un certain nombre venus des Etats-Unis. Pour alimenter le flot de la paperasse, le BNFL a présenté 16 preuves écrites et 300 documents de référence; ses partisans 18 preuves et quelque 200 documents; les autorités 10 preuves et 75 documents et les objecteurs 92 preuves et 1100 documents. Les dépositions ont atteint un total de 4 millions de mots.

LES SUITES DE L'ENQUETE

Ces chiffres démontrent nettement l'ampleur d'un débat qui a approfondi tous les problèmes en cause. Le Secrétaire d'Etat à l'environnement a d'ailleurs laissé entendre qu'aucun autre pays du monde occidental n'avait fait un examen plus franc, plus pénétrant et plus impartial d'un grand projet nucléaire. M. Kidwell, avocat des Amis de la Terre, a lui aussi, dans sa plaidoirie finale, reconnu l'impartialité du tribunal.

"... il y a une chose que tous mes clients me demandent expressément de dire et à laquelle je m'associe de tout cœur: nous sommes reconnaissants de la patience et du soin avec lesquels la Cour a traité notre cause. Nous reconnaissons également sans réserves ni hésitation la parfaite intégrité de la Cour et sa parfaite indépendance totale à l'égard de toute influence extérieure". [2]

Comme on pouvait s'y attendre, cette opinion n'a pas survécu à la publication du rapport de la commission, et celui que les Amis de la Terre ont publié sur ce qu'ils appellent "l'enquête Parker" accuse l'Inspecteur d'avoir fait preuve d'un "jugement nettement déséquilibré", d'avoir "pris des airs insupportablement protecteurs", de "négligence inexcusable" et d'"obscurantisme".

"L'Inspecteur", disent-ils, "juge réalisable tout ce que le BNFL veut faire, si nouveau, si techniquement hasardeux, voire si purement hypothétique que ce soit. Mais il repousse comme étant sans fondement ni prudence tout ce que veulent faire les objecteurs, si relativement net que ce soit". [3]

Il faut souligner que la décision de construire l'usine de retraitement de Windscale a été prise, non par le juge Parker, mais par le Parlement. M. Wedgewood Benn, Ministre de l'énergie, l'a bien précisé en concluant le second débat du 15 mai:

"Je comprends fort bien que les défenseurs de l'environnement soient déçus de ce que leur opinion n'ait pas prévalu sur celle du BNFL, du juge Parker et du Gouvernement. Mais ce n'est ni au BNFL, ni à la commission Parker, ni au Gouvernement qu'appartient la décision en la matière. Elle sera prise dans quelques instants au sein de cette assemblée." [4]

Encore que le rapport Parker ait, bien entendu, exercé une forte influence sur les deux débats parlementaires, et ait été généralement approuvé par le Gouvernement et l'opposition, les discussions de la Chambre des Communes ont fourni l'occasion d'un examen approfondi et critique des projets THORP.

En ouvrant le débat le 22 mars 1978, M. Shore, Secrétaire d'Etat à l'environnement, a résumé l'opinion du Gouvernement, à savoir que le rapport du juge Parker, reposant sur l'ensemble des preuves administrées, a montré que les opérations de retraitement n'entraînent aucune augmentation sensible des risques radiologiques; qu'elles sont plus respectueuses de l'environnement que le stockage du combustible épuisé en vue de son élimination sous une forme qui contient le plutonium et l'uranium non consommé; que la sécurité peut être assurée par des moyens compatibles avec le régime démocratique; et que le retraitement de combustibles étrangers ne va pas à l'encontre de la politique de non-prolifération des armes nucléaires.

M. King, porte-parole de l'opposition sur les questions d'énergie, a également déclaré qu'il pensait que le rapport du juge Parker était valable et que l'opposition en approuvait les recommandations. Seul le parti libéral minoritaire, appuyé par quelques députés travaillistes et conservateurs, a demandé le rejet du rapport. La décision a été adoptée par 186 voix contre 56 dans le premier débat, par 224 voix contre 80 dans le second.

On pense, encore qu'il ne puisse s'agir là que d'un jugement subjectif, que l'étude approfondie du projet de Windscale faite par l'enquête Parker et les débats parlementaires qui ont suivi, ont beaucoup fait pour apaiser les inquiétudes du grand public au sujet non seulement du retraitement mais encore de l'énergie nucléaire en général. Mais s'il est vrai que le public a peut-être maintenant accepté la construction de l'usine de Windscale, nombre d'objecteurs ne partagent pas cet avis. Plusieurs objecteurs se sont plaints de la façon dont le juge Parker avait traité leurs témoignages. Le Times a publié une lettre signée par 17 des témoins, disant:

"Chacun de nous est d'avis que notre témoignage a été soit mal compris, soit faussé, soit déformé, soit encore ignoré". [5]

On a souvent aussi reproché à l'Inspecteur d'avoir choisi tendancieusement ses citations. Il semble toutefois que ces critiques proviennent dans une certaine mesure d'un malentendu sur le but du rapport de l'Inspecteur. Il n'a jamais été question de le considérer comme un résumé ni un recueil des opinions opposées présentées à l'enquête; il s'agissait de montrer comment et pourquoi l'Inspecteur a formé son jugement, et d'exposer les arguments et les preuves sur lesquelles se fonde sa décision. La longue expérience judiciaire du juge Parker a été particulièrement précieuse dans cette opération de filtrage et d'appréciation de la valeur relative d'opinions controversées. Pour choisir entre deux thèses opposées, il faut préférer les preuves de l'une à celles de l'autre. Il y a quelque irréalisme à penser qu'un juge puisse accorder le même poids aux deux causes en présence. C'est pourtant sur une telle idée que paraît reposer l'accusation de "jugement déséquilibré" que portent les Amis de la Terre.

Une autre critique a été formulée (dans une lettre au Times du 10 mars 1978) par le président de l'Association pour l'aménagement urbain et rural (qui est devenue un groupe de défense de l'environnement, a joué un rôle important dans l'enquête sur Windscale où elle a été représentée par un avocat portant le titre de Conseiller de la Reine, et a organisé la présentation des témoignages d'un certain nombre d'experts). Ce qu'il veut, c'est: "une procédure qui pondère les multiples éléments en cause, au lieu de les réduire à un facteur unique; qui tienne compte du qualitatif autant que du quantitatif; qui accorde autant d'importance à l'opinion qu'au fait d'expérience, au sens autant qu'à la connaissance; qui donne sa place au jugement humain et renonce au culte idolâtre de la certitude. C'est un genre de procédure dont nous aurons de plus en plus besoin dans l'avenir très nouveau qui, quoi qu'en puisse penser le juge Parker, est en train de se préparer".

On croit entendre là l'écho de ce que disait il y a plus de 60 ans A.J. Penty, vieux militant socialiste de la Guilde. Il se plaignait alors:

"... du préjugé des intellectuels modernes contre tout raisonnement qui ne repose pas sur des faits matériels ... Les gens qui savent prévoir les événements raisonnent à partir d'une position métaphysique et de leur connaissance de la nature humaine. Il est bien naturel qu'il en soit ainsi car, dans la société, c'est l'esprit humain qui est créateur et qui détermine les faits. Les phénomènes sont la manifestation de l'esprit dans l'univers matériel. Quand nous fondons nos raisonnements au sujet des questions sociales uniquement sur les phénomènes — et c'est à eux seuls qu'on reconnaît aujourd'hui la qualité de faits — nous omettons dans nos calculs ce qu'il y a de plus important dans la vie". [6]

Il est bon de rappeler à ce sujet les observations faites par M. Arthur Palmer lors du débat du 15 mai:

"... il est maintenant évident que les forces anti-nucléaires se sont regroupées et que, l'enquête les ayant obligées de s'incliner devant les faits, elles ont recours au procédé classique qui consiste à contester la portée et l'honnêteté de l'enquête ... d'aucuns prétendent que l'objectivité, ça n'existe pas, que toutes les opinions sont subjectives, qu'une opinion en vaut une autre, quelles que soient les preuves à l'appui ... S'il en est ainsi, à quoi bon avoir fait une enquête qui, de toute façon, ne pouvait être effectuée qu'en appliquant des principes rationnels normaux, à savoir en recueillant des témoignages, en interrogeant des témoins, pour en tirer des conclusions et présenter au ministre les recommandations demandées ... Si (le juge Parker) avait décidé, sur preuves, que le projet ne devait pas être exécuté, je soupçonne que les Amis de la Terre et tous les gens qui l'accusent aujourd'hui de partialité auraient applaudi à la sagesse de son jugement". [7]

Le professeur David Pearce, de l'Université d'Aberdeen, dirige un programme d'étude qui doit durer un an sur l' "Examen et l'évaluation du projet de Windscale" et qui est financé par le Comité de l'énergie du Social Science Research Council. Dans son rapport préliminaire, il souligne la distinction entre le jugement sur les faits et le jugement de valeur. Le professeur Pearce fait valoir qu'aucune procédure institutionnelle ne saurait "résoudre" le conflit parce que ce dernier oppose, non pas des thèses scientifiques mais des systèmes de valeurs différents, sur lesquels un débat structuré n'a aucune prise. L'opposition à l'énergie nucléaire ne repose pas simplement sur des craintes et des soucis relatifs à ses conséquences physiques mais aussi, dans certains cas, sur une autre conception de ce que devrait être l'avenir. Le professeur Pearce admet que, dans le contexte nucléaire, la distinction entre le fait et la valeur n'est pas facile à faire. Mais il soutient qu'il faut en reconnaître l'existence, même si le débat sur les questions de fait est porté devant une institution, cependant que le débat sur les valeurs se déroule ailleurs. Il reconnaît en terminant qu'il faudra bien prendre des décisions, car la partie perdante restera perdante et la procédure institutionnelle est de toute évidence hors d'état de résoudre le conflit.

On peut s'étonner qu'après une telle conclusion le professeur Pearce prétende que l'enquête Windscale a été un échec parce que l'Inspecteur n'a pas fait figurer dans son rapport tous les arguments sur les "autres" valeurs des sociétés à croissance lente qui y ont été avancés. C'est également le grief de l'opposition. Les Amis de la Terre disent que le rapport:

"ne communique aucunement la substance des délibérations de l'enquête, ni la valeur comparée des arguments présentés". [8]

On peut cependant dire que le jugement sur les "valeurs" et les questions politiques que pose le projet de Windscale ont fait l'objet des débats à la Chambre des Communes. C'est ainsi par exemple que les déclarations formelles faites au cours de la discussion par le Secrétaire d'Etat à l'environnement et le Secrétaire aux affaires étrangères ont répondu aux préoccupations que soulèvent l'éventualité d'un désaccord entre la politique de non-prolifération du Royaume-Uni et les idées du Gouvernement des Etats-Unis, et la question de savoir s'il faut ou non attendre les résultats du programme INFCE pour décider d'exécuter le projet de Windscale.

QUE DOIVENT ETRE LES ENQUETES?

Il s'agit maintenant de savoir quelles leçons on peut tirer de la façon dont l'enquête sur Windscale a été menée. Est-elle unique en son genre ou peut-elle servir de modèle à de futures enquêtes sur des projets nucléaires? En quoi diffère-t-elle d'autres enquêtes telles que les auditions publiques de témoins auxquelles on procède aux Etats-Unis avant d'autoriser la construction d'un réacteur? Toutes ces questions présentent pour nous d'autant plus d'intérêt que le Gouvernement britannique a annoncé son intention de mener une enquête avant la construction d'un prototype industriel de centrale à réacteur rapide.

L'expérience américaine n'a guère été heureuse. Les enquêtes ont entraîné de longs retards. Les participants, une fois admis à déposer, ont pu faire valoir des objections dépassant largement le cadre de leurs prétentions originelles. On a confondu et obscurci les problèmes. Les témoins ont accentué le côté théâtral des interrogatoires contradictoires, au point que de nombreux observateurs pensent que cette procédure par controverse n'est pas propre à l'exercice d'un jugement administratif portant sur des questions techniques et économiques complexes. On a pu prétendre que les auditions publiques au sujet des demandes de licence de l'AEC n'ont guère contribué au progrès de la sûreté nucléaire ni à la solution des problèmes techniques. Les objecteurs, qui représentent de petits secteurs de l'opinion, ont su, quelle qu'ait pu être la pureté de leurs intentions, manoeuvrer de façon processive et procédurière pour faire ajourner sine die l'octroi des licences, soit afin de faire échouer le projet, soit pour imposer des décisions conformes à leurs propres conceptions de la sûreté nucléaire ou de la protection de l'environnement. [9]

C'est ce que montre bien une communication présentée en janvier 1971 dans un cours de droit de l'environnement par Irving Like, avocat du groupe d'études Lloyd Harbour.

"Si le projet autorisé doit détériorer l'environnement, il faut s'y opposer quelles que soient les chances de succès ou d'échec. Il faut dresser dans l'arène administrative une tribune de l'environnement du haut de laquelle on alertera le public sur les effets nocifs du projet. Il faut passionner le débat sur l'environnement pour préparer l'action politique qui pourra mettre obstacle au projet ou en corriger les défauts. Quand on voit les choses sous cet angle, on se rend compte qu'une cause environnementale perdue d'avance vaut la peine d'être défendue parce que cela contribue à éclairer le public sur l'écologie".

La stratégie à mettre en œuvre consiste à "confronter une multiplicité de media"; il faut, chaque jour si possible, "faire une scène qui tienne le public en haleine".

Certes, dans ce décor, le droit à l'interrogatoire contradictoire constitue un instrument particulièrement puissant. Mais c'est aussi une arme à double tranchant, surtout quand on la manie devant un juge expérimenté et avisé. Lors de l'enquête Windscale, on a pu remarquer que de nombreux arguments avancés par les adversaires du projet ne résistaient pas à un interrogatoire tant soit peu poussé.

Malgré tout, les deux parties en présence au Royaume-Uni s'accordent à dire que la procédure contradictoire comportant l'interrogatoire des témoins continuera à s'imposer pour les enquêtes à venir. C'est l'opinion de M. Wynne, qui a joué à Windscale un rôle important comme représentant d'une organisation appelée "Network for Nuclear Concern" (Réseau des soucis nucléaires), et aussi celle du professeur Pearce, qui l'a exprimée dans son rapport préliminaire à l'étude du Social Science Research Council.

Pendant toute l'enquête, le juge Parker s'est acquitté de ses fonctions avec une maîtrise courtoise, polie, mais très ferme. Chaque fois qu'une controverse entre deux allégations pouvait être tranchée en procédant à des mesures expérimentales, il a tenu, et c'est là une des innovations les plus remarquables de l'enquête, à ce que ces mesures soient effectuées au moyen de méthodes choisies d'un commun accord par des experts des deux parties. C'est ainsi que, l'un des objecteurs ayant laissé entendre que certains lacs voisins de Windscale, qui fournissent de l'eau à la ville de Manchester, étaient contaminés par du tritium, l'Inspecteur a ordonné d'en prélever des échantillons et de les analyser. On a constaté que la teneur en tritium était inférieure au niveau de détection de 0,4 nanocuries par litre, ce qui signifie qu'une personne devrait boire au moins 10 000 litres par jour de cette eau pour atteindre la limite de la CIPR. De même, on a établi que pour que des pommes de terre cultivées dans l'île de Man, en utilisant comme engrais les algues de la région prétendument contaminées par du plutonium, atteignent la dose maximale autorisée, il faudrait en consommer 30 tonnes par jour.

Vu l'efficacité avec laquelle le juge Parker a mené cette enquête, on ne saurait s'étonner des efforts entrepris pour que les enquêtes à venir bénéficient d'une même fermeté. Dans une lettre au Times du 27 avril 1978, M. Wynne a déclaré qu'il serait "plus constructif" de "faire représenter une plus large gamme d'opinions par les assesseurs, ce qui donnerait un rapport reflétant fidèlement l'enquête (sans toutefois conclure le cas échéant)".

Le professeur Pearce a poussé encore plus loin l'idée de faire figurer dans la commission d'enquête des représentants des principales thèses qui doivent s'affronter dans les débats. Il a fait valoir qu'il est souvent presque impossible de trouver des personnes véritablement "indépendantes" et que, comme l'enquête ne pourra pas régler les conflits, il importe d'en faire une étude approfondie et de les présenter de façon claire. Il n'y a rien d'incongru à faire présenter des opinions antagonistes; cela présente même de nombreux avantages.

"Cela ne signifie pas qu'il faille absolument qu'ils présentent des opinions antagonistes; ils doivent les présenter telles qu'on les leur présentent, mais il se peut qu'ils ne soient pas d'accord sur l'avis qu'il convient de donner". [10]

A l'appui de sa proposition, le professeur Pearce fait valoir que si l'on n'offre pas à la protestation anti-nucléaire une procédure institutionnelle qui lui permette de s'exprimer, elle ira s'exprimer ailleurs et peut-être sur le terrain le plus fâcheux du point de vue social, celui de la désobéissance civile, voire de la violence.*

* "Nous appelons tous ceux qui ne veulent pas du réacteur rapide à boycotter l'enquête projetée et à s'engager dans un programme de désobéissance civile non-violente. Nous pensons que c'est la seule chose qui nous reste à faire si nous voulons arrêter le fléau de l'énergie nucléaire, et il faut qu'on l'arrête, pour préserver notre pays et notre usine". (New Ecologist, mars-avril 1978. 'Reprocessing the truth' [Le traitement de la vérité]).

Le professeur Pearce dit encore:

“Chose significative, nous assistons aujourd’hui au début d’un débat qui oppose la ‘valeur’ de la participation à des enquêtes du genre de celle de Windscale à celle de la désobéissance civile. ... A notre avis, ce débat n’aurait pu lieu, même compte tenu du fait que l’opposition a ‘perdu’ à Windscale, si la procédure d’enquête avait ressemblé davantage à celle que nous proposons”. [11]

Cette proposition paraît toutefois passer outre à la différence qu’elle fait elle-même entre les faits et la valeur, et à l’idée de faire trancher ces questions par des institutions distinctes. Au lieu de diluer la commission d’enquête, ce qui l’empêcherait de formuler une recommandation sur les questions de fait et l’amènerait à ne présenter qu’un simple reflet d’arguments antagonistes et souvent équivoques, il faudrait s’appliquer à faire discerner et préciser les faits objectifs par l’enquête. Il appartiendrait ensuite au Parlement, où des représentants élus peuvent discuter des différents systèmes de valeurs et décider de la voie que la société doit prendre, d’accepter ou de rejeter les faits en question et de les insérer dans le tissu social. La menace de la désobéissance civile et de la violence apparaîtrait alors sous son véritable jour, qui est celui du rejet de la démocratie.

Références

- [1] The Windscale Inquiry, HMSO, Londres, 1978.
- [2] Compte-rendu de l’enquête sur Windscale, 92ème journée, p.51 G.
- [3] The Parker Inquiry, Amis de la Terre, Londres, avril 1978, par. 2.8.
- [4] Hansard, 15 mai 1978, N° 116, col. 177.
- [5] Cité dans Hansard, 15 mai 1978, col. 140.
- [6] Penty, A.J., Old Worlds for New, Allen & Unwin, Londres, 1917, p.32.
- [7] Hansard, 15 mai 1978, col. 154.
- [8] The Parker Inquiry, par. 1.2.
- [9] Cf. G.F. Trowbridge, AEC Licensing Procedure, JCAE, 1971, p. 329.
- [10] Pearce, D. “Opposition to civilian nuclear power and the role of the public inquiry”, communication à l’Uranium Institute, Londres, juillet 1978, p. 11.
- [11] Ibid., p. 16.