



Droit public et nucléaire

Sous la direction de
Olivier Guézou
Stéphane Manson



BRUYLANT

« L'utilité publique des centrales nucléaires : un contrôle impossible ? »

François BENECH

*Avocat au barreau de Paris
Centre de recherche VIP*

242. La création d'une centrale nucléaire⁹²⁹ nécessite la maîtrise des terrains d'assiette de l'installation. L'exploitant peut en être propriétaire. Il peut également tenir un titre du propriétaire, lequel doit alors attester qu'il est informé des obligations de consignation financière et de travaux qui peuvent peser sur lui⁹³⁰. Le choix d'implantation d'une centrale nucléaire et sa maîtrise foncière dépendent d'une multitude de critères, en partie précisés par la Convention de Vienne sur la sûreté nucléaire. Outre la proximité d'un approvisionnement en eau pour les circuits de refroidissement, l'exploitant doit tenir compte de l'absence de risques d'inondation, de la sismicité, ainsi que de l'éloignement des agglomérations, bien que, sur ce point, l'approche française de la sûreté soit moins rigide que la théorie américaine initialement fondée sur l'étude de l'accident maximum. Ces critères limitent les choix. Ils limitent également les stratégies d'acquisition foncière à l'amiable que les exploitants pourraient être tentés de déployer. Dans bien des cas, l'implantation de centrales nucléaires nécessite le recours à l'expropriation.

929. Ici : installation nucléaire de base au sens de l'article L. 593-2 du Code de l'environnement, constituée d'au moins un réacteur contenant du combustible nucléaire disposé de telle sorte qu'une réaction en chaîne de fission nucléaire puisse s'y produire sans l'apport d'une source de neutrons et constituée également des installations de stockage, de manutention et de traitement des matières radioactives qui se trouvent sur le même site et qui sont directement liées à l'exploitation de la centrale électronucléaire (voy. la définition de la Convention sur la sûreté nucléaire signée le 20 septembre 1994 à Vienne).

930. Art. 8 du décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007 relatif aux INB et art. L. 596-21 et s. C. envir.

Le principe est ancien et fondamental, l'expropriation n'est possible que pour une cause d'utilité publique. Un acte reconnaissant d'utilité publique – la déclaration d'utilité publique (DUP) – doit précéder la procédure de transfert de propriété. Ce principe est solennellement protégé par l'article 1^{er} du Protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par les dispositions des articles 545 du Code civil et L. 11-1 du Code de l'expropriation. Au Moyen Âge déjà, la reconnaissance de la « nécessité publique », préalable à la dépossession, existait sous la forme d'un acte royal⁹³¹. La « nécessité publique » a ensuite été déclarée, directement ou indirectement, par la loi, le plus souvent pour la constitution du domaine public (construction de canaux, de voies ou de quais). Plus récemment, « la nécessité publique » est devenue « l'utilité publique », puis le recours à la loi a disparu, les travaux reconnus d'utilité publique sont devenus des plus divers, si bien que nous connaissons depuis près d'un siècle « une extension constante de la conception de l'utilité publique à exproprier »⁹³². Ont par exemple été déclarés d'utilité publique des travaux de desserte d'une usine, des constructions de logements, des opérations d'aménagement urbain et toutes sortes d'installations permettant l'alimentation énergétique du territoire dont une part importante des cinquante-neuf réacteurs nucléaires civils actuellement en service ou en cours de construction.

Les travaux d'installations d'une centrale nucléaire sont déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État⁹³³. Le décret peut faire l'objet d'un recours en excès de pouvoir dont la contestation relève de la compétence du Conseil d'État, statuant en premier et dernier ressort⁹³⁴. C'est dans ce contexte que le juge administratif – et donc essentiellement la Haute juridiction – a exercé un contrôle sur le caractère d'utilité publique des centrales nucléaires, particulièrement au cours de la décennie 1975 à 1985.

En principe soumise à un contrôle maximum, l'utilité publique des centrales nucléaires bénéficie en pratique d'une quasi-présomption (I), le juge administratif rencontrant de réelles difficultés à dresser un bilan des avantages et des inconvénients de ce type d'installation (II).

I. La présomption d'utilité publique des centrales nucléaires

243. Le juge administratif exerce en principe un contrôle approfondi sur le caractère d'utilité publique d'une opération (A) mais, en matière de centrales nucléaires, il semble entériner la nécessité de ces installations (B) et présumer que leurs avantages sont supérieurs à leurs inconvénients (C).

A. La notion d'utilité publique et son contrôle par le juge administratif

244. La notion d'utilité publique fait partie de ces standards du droit public qui n'ont pas de définition légale. Elle est « une notion fixe à contenu variable », « un concept contingent » qui s'apprécie *in concreto*⁹³⁵, une opération d'utilité publique ici ne l'est pas forcément là. Cette absence de définition légale, dans un domaine où l'administration jouit d'un pouvoir exorbitant, justifiait un contrôle maximum de la qualification juridique des faits dépassant celui de la simple absence d'erreur manifeste d'appréciation. Ce fut chose faite par deux arrêts d'Assemblée du Conseil d'État, publiés et amplement commentés, instaurant un contrôle de proportionnalité entre les avantages de l'opération et ses inconvénients, dit aussi théorie du bilan coûts/avantages. Par le premier arrêt, rendu en 1971 dans une période importante de l'histoire des centrales nucléaires françaises, le Conseil d'État a jugé « qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente »⁹³⁶. Dans le deuxième arrêt, le Conseil d'État a complété la liste des inconvénients devant être pris en compte dans le bilan, en invitant les juges à peser « l'atteinte à d'autres intérêts publics », ce qui a permis aux juridictions administratives d'analyser ensuite les risques pour l'environnement ou pour la santé publique pouvant remettre en cause l'utilité d'une opération⁹³⁷.

Depuis ces deux arrêts de principe, le contrôle exercé par le juge administratif sur les motifs qui conduisent la puissance publique à autoriser le recours à l'expropriation s'est accru. Les considérations d'ordre social et environnemental sont davantage prises en compte. À trois reprises par exemple, la Haute juridiction a censuré des grands projets au motif que leurs inconvénients l'emportaient sur les bénéfices escomptés : le tronçon autoroutier de 35 km devant relier Annemasse à Thonon-les-Bains compte tenu du coût de

931. J.-L. HAROUEL, *l'Expropriation*, in *Dictionnaire de la culture juridique*, op. cit., 2005, 2006.

l'autoroute rapporté au trafic estimé⁹³⁸, le barrage de la Trézence en Charente-Maritime au regard de son coût élevé et de ses conséquences écologiques⁹³⁹ et la ligne à haute tension qui devait franchir le site des gorges du Verdon en raison des atteintes graves à des zones naturelles d'intérêt exceptionnel⁹⁴⁰.

En comparaison du nombre de grands chantiers réalisés ces quarante dernières années, les censures du juge administratif restent toutefois très rares. Pour les DUP de centrales nucléaires, il ne se trouve aucune hypothèse dans laquelle un requérant a pu obtenir satisfaction sur le fondement du défaut d'utilité publique. Entre 1975 et 2009, dix-sept demandes ont été fondées sur ce moyen, aucune n'a prospéré⁹⁴¹.

B. Une nécessité entérinée par les juges

245. Le contrôle de l'utilité publique d'une opération passe par une première interrogation : l'opération est-elle bien nécessaire dans la situation donnée ?

S'agissant des centrales nucléaires, ce débat oppose l'administration mettant en application les plans gouvernementaux adoptés pour la relève du pétrole, notamment le vaste programme de centrales à eau pressurisée au début des années 70, et les requérants qui critiquent ces stratégies. Les programmes gouvernementaux ont permis au parc électronucléaire français d'atteindre une puissance de 63,1 GW. Cette capacité a fait passer le taux d'indépendance énergétique de la France de 23 % en 1973 à 51,2 % en 2010, niveau le plus élevé d'Europe. Septième consommateur d'énergie dans le monde en Mtep derrière l'Allemagne et le Japon, la France couvre ainsi 78 % de sa consommation annuelle par sa production d'électricité d'origine nucléaire. Sa facture énergétique reste modérée grâce à cela.

Au regard de telles perspectives, de surcroît à une époque où la notion de bouquet énergétique n'existait guère et où les prix du baril augmentaient, le juge administratif reconnu aisément la nécessité de créer des centrales nucléaires. En 1980, répondant à l'argument du défaut de nécessité opposé à la DUP de la centrale de Flamanville, le Conseil d'État juge « que le déséquilibre entre les besoins en énergie et les ressources disponibles sur le territoire national rend nécessaire le développement de la production d'énergie électrique

d'origine nucléaire »⁹⁴². Par cette motivation finalement assez politique, le juge s'approprie la conviction étatique que le développement du nucléaire est la seule condition à l'indépendance énergétique de la France. À l'occasion de la contestation de la DUP de la centrale de Cruas, le Conseil d'État adopte le même considérant mais l'assortit d'une nuance en ne visant plus l'énergie d'origine nucléaire comme solution, relevant plus simplement la nécessité de développer « la production d'énergie électrique par des procédés différents de ceux qui étaient précédemment utilisés »⁹⁴³. Cette motivation plus distante des plans gouvernementaux n'est pas reprise un an plus tard dans l'arrêt relatif à la centrale de Nogent-sur-Seine, identique sur ce point à celui de la centrale de Flamanville⁹⁴⁴.

Selon le juge, la situation énergétique de la France doit par ailleurs s'apprécier « sur le long terme et non en fonction des fluctuations affectant les marchés des différentes sources d'énergie », en prenant en compte « tant les contraintes régionales que les possibilités d'exportation aux pays voisins »⁹⁴⁵.

C. L'application de la théorie du bilan coûts-avantages aux centrales nucléaires

246. Une fois la nécessité de la centrale nucléaire vérifiée, le juge administratif applique le bilan coûts-avantages, il s'assure que les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les autres inconvénients que l'installation comporte ne sont pas excessifs eu égard à l'intérêt qu'elle présente. Suivant l'évolution du débat public sur les risques nucléaires, ce bilan a fait l'objet de discussions contentieuses de plus en plus argumentées. Les motivations des arrêts du Conseil d'État sont toutefois restées très brèves sur ce point⁹⁴⁶.

En 1979, un arrêt rejette l'absence d'inconvénients de la centrale de Gravelines en quelques mots : « eu égard à l'ensemble des précautions et des mesures de sécurité prises en ce qui concerne tant les risques d'ordre général que ceux afférents à une éventuelle pollution de l'eau de mer, le caractère d'utilité publique de l'opération ne peut être utilement contesté »⁹⁴⁷. Les motivations des décisions ultérieures s'étoffent mais elles restent étonnamment succinctes : « Considérant [...] que l'emplacement des sites est commandé par un ensemble de nécessités techniques ; que des prescriptions sévères sont imposées aux constructeurs et exploitants d'installations nucléaires et que

938. CE, ass., 28 mars 1997, *Association contre le projet de l'autoroute transchablaisienne*, req. n° 170856, R. p. 121.

939. CE, 22 octobre 2003, *Association SOS Rivières et environnement*, req. n° 231953, R. p. 417.

940. CE, 10 juillet 2006, *Association interdépartementale et intercommunale de sauvegarde de la vallée de la Trézence*, req. n° 228100, R. p. 121.

942. CE, 11 janvier 1980, *Société civile Groupement foncier agricole des falaises de Flamanville*, req. n° 10652.

943. CE, 2 mars 1983, *Comité de défense anti-nucléaire du Rhône et de la vallée du Rhône*, req. n° 12221.

des précautions ont été prises en l'espèce compte tenu de la proximité de la centrale de grandes agglomérations et de la nécessité d'éviter une pollution des eaux de la Seine ; que le coût du démantèlement de la centrale à l'issue du cycle de son exploitation n'est pas de nature à retirer à celle-ci son caractère d'utilité publique ; Considérant que dans ces circonstances, il ne ressort pas du dossier que le projet comporterait sur le plan économique et financier, sur le plan de la sécurité publique ou de l'environnement des inconvénients de nature à lui retirer son caractère d'utilité publique »⁹⁴⁸. Une première raison à la concision de ces motivations tient aux mémoires des requérants qui se limitent parfois à des critiques générales mal argumentées (ce que reconnaissait le rapporteur public Rougevin-Baville en 1979). Le juge administratif est tenu par les conclusions des parties, il ne peut statuer au-delà de leurs demandes et arguments, d'autant que le moyen tiré du défaut d'utilité publique n'est pas d'ordre public. Une deuxième raison tient à « l'économie de moyens », technique de rédaction des arrêts qui en limite la longueur et les redondances.

247. Il reste néanmoins, surtout dans les arrêts postérieurs au premier accident nucléaire important de Three Mile Island le 28 mars 1979, un décalage entre la brièveté des décisions sur l'utilité publique des centrales et le foisonnement du débat public sur ce sujet. Deux exemples peuvent illustrer cette disproportion.

Pour tenter de renverser le bilan coûts-avantages d'une centrale, de nombreux requérants invoquent l'absence de solution de traitement des déchets radioactifs que l'installation produira pendant sa durée de vie et à l'occasion de son démantèlement. Et rares sont les experts qui nient la réalité de cette problématique. L'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs en France expose cet enjeu au grand public dans son inventaire des matières et déchets radioactifs publié en 2012. Elle constate que le volume de déchets radioactifs recensés au 31 décembre 2010 est de 1.320.000 m³ environ (p. 27). Selon un scénario de poursuite de l'activité des cinquante-huit réacteurs en service et de l'EPR, et en postulant une longévité de cinquante ans des équipements, elle prévoit que le volume de déchet passerait à 2.700.000 m³ en 2030, soit un doublement des déchets en vingt ans (p. 40). L'Agence admet dans ce rapport que de nouvelles capacités de stockage seront nécessaires, particulièrement pour les déchets de très faible activité. Elle constate que les capacités de stockage seront d'autant plus limitées que les démantèlements s'accélèreront. Certes, tout est question d'époque. Les questions épineuses d'aujourd'hui étaient assurément moins hier mais l'inventaire des matières radioactives est ancien, et cette problématique n'a longtemps été qu'effleurée par le juge administratif. Parfois, l'inconvénient a même été écarté sans discussion : « Deux types d'inconvénients sont invoqués. Les premiers, communs à toutes les centrales nucléaires, nous paraissent pouvoir être aisément

type, qu'il s'agisse du problème de l'élimination des déchets radioactifs ou du coût du démantèlement de la centrale »⁹⁴⁹. La plupart des arrêts rendus dans les années 1980 sont silencieux sur ce sujet.

248. Deuxième exemple de décalage entre le contrôle réellement exercé par le juge et le débat public : les mesures de sûreté et de sécurité des centrales nucléaires. Les risques inhérents aux réacteurs nucléaires sont connus. Il s'agit d'accidents d'irradiation et de contamination, les scénarios les plus catastrophiques étant une augmentation incontrôlée de puissance qui entraîne une explosion (catastrophe de Tchernobyl (Ukraine) en 1986) ou une rupture importante dans le circuit primaire de refroidissement du réacteur qui entraîne un échauffement puis une fonte du cœur libérant les produits radioactifs (accident de Three Mile Island (États-Unis) en 1979, et catastrophe de Fukushima Daiichi (Japon) en 2011).

Dans le cadre du bilan, ces inconvénients n'ont jamais été retenus par le juge administratif pour remettre en cause les avantages d'une centrale. Quelques mois après l'accident de Three Mile Island, le Conseil d'État écarte par exemple les inconvénients relatifs à la sûreté de la centrale de Flamanville dans les termes suivants : « des prescriptions sévères sont imposées aux constructeurs et exploitants d'installations nucléaires et des précautions ont été prises en l'espèce pour assurer la sûreté des installations »⁹⁵⁰. La même motivation est utilisée pour démontrer le bilan positif des travaux d'extension du centre de retraitement de La Hague, pourtant différent dans sa nature et ses finalités : « des prescriptions sévères sont imposées aux constructeurs et exploitants d'installations nucléaires et des précautions ont été prises en l'espèce pour assurer la sécurité des installations »⁹⁵¹.

À propos d'un autre type d'INB, l'anneau de collision à électrons du CERN, le Conseil d'État rejette le défaut d'utilité publique dans un considérant très court relatif aux enjeux de sécurité : « il n'est pas contesté que l'opération en cause, réalisée dans l'intérêt de la recherche nucléaire de base des différents États membres du CERN, présente en elle-même un caractère d'utilité publique ; qu'il ressort des pièces du dossier que les inconvénients qu'elle comporte, notamment pour l'environnement et la sécurité des personnes et des biens, ne sont pas excessifs, compte tenu des précautions prises pour les réduire au minimum, eu égard aux avantages que présente l'ouvrage dont il s'agit »⁹⁵². Pourtant, si l'on sort des disciplines juridiques, cette validation sommaire des conditions de sécurité des centrales n'allait pas de soi.

949. Concl. DUTHELLET DE LAMOTHE sous CE, 20 juin 1984, *Fédération française des sociétés de protection de la nature et autres*, req. n° 24519.

950. CE, 11 janvier 1980, *Société civile Groupement foncier agricole des falaises de Flamanville*,

aussi « FRENCH COOKING », a engendré l'adoption de contrôles réglementaires minimalistes. Le décret n° 63-1228 du 11 décembre 1963 soumet les INB à autorisation, à une époque où la plupart des puissances nucléaires étaient déjà dotées de lois de contrôle, n'exigeait par exemple aucune évaluation probabiliste de sûreté et n'imposait aucune règle de distance. La sûreté en France reposait essentiellement sur le comportement prudent des scientifiques du CEA : « l'important du point de vue sûreté, c'était la confiance réciproque entre les hommes ; la confiance que les types n'essaieraient pas de "tirer davantage du réacteur" »⁹⁵³. Il existait une régulation permanente entre les responsables d'un projet et les spécialistes de la sûreté, sans réelle séparation des carrières. Certains spécialistes qualifient la période des années 1965-1985 de « nucléocratie ». Ils relèvent une capture du régulateur par le promoteur de la technologie nucléaire pouvant entraîner des erreurs, en raison notamment de la faible prise en compte des risques liés aux facteurs humains. Une mauvaise analyse de ces facteurs humains serait d'ailleurs à l'origine de l'accident de Three Mile Island⁹⁵⁴ et des accidents de niveau 4 subis à la centrale de Saint-Laurent-des-Eaux.

Ainsi, que les inconvénients soient liés à l'insuffisance de certaines mesures de sûreté ou à l'insuffisance des solutions de stockage de déchets, le juge administratif les écarte aisément, par des motivations très courtes. Il réserve le même sort aux arguments des requérants tendant à démontrer des impacts négatifs des installations sur l'environnement, notamment du fait des rejets d'eaux à une température plus élevée qu'en amont. Si « l'axe du progrès en matière de justice suit de près le souci de s'expliquer », il faut s'interroger ici sur les causes de cette rédaction elliptique des arrêts⁹⁵⁵.

II. Les difficultés d'application de la théorie du bilan aux centrales nucléaires

250. L'application de la théorie du bilan aux DUP de centrales nucléaires embarrasse les magistrats (A), en raison de la technicité de la matière et des difficultés d'accès aux données (B), ce qui pose la question des moyens accordés aux juges pour exercer leur contrôle (C).

953. B. VALLET, *La sûreté des réacteurs nucléaires en France : un cas de gestion des risques*, École des mines de Paris – Centre de sociologie de l'innovation, 1984, pp. 79-80.

954. Voy. sur cette question, G. ROLINA, *Sûreté nucléaire et facteurs humains*, Paris, Presses des Mines, 2009, pp. 50-51.

955. D. DE BÉCHILLON, « Le juge et son œuvre, un an de fabrication du droit administratif au Conseil d'État », in *Mélanges Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, p. 359.

251. La plupart des rapporteurs publics (commissaires du gouvernement à l'époque des arrêts précités) qui ont conclu sur les recours en annulation de DUP, reconnaissent que l'analyse de l'utilité publique est complexe et dépasse le champ d'intervention du juge⁹⁵⁶.

Pour l'un, « ce débat très technique montre, une fois de plus, les limites d'un bilan ». Démuni, il propose un raisonnement par analogie : « tout ce que nous pouvons dire quant à nous c'est, d'une part, que vous avez déjà admis l'utilité publique et donc l'absence de danger excessif, de nombreuses centrales nucléaires du même type ». Il conclut timidement : « c'est sous le bénéfice de ces modestes observations que l'utilité publique du projet nous paraît pouvoir être admise »⁹⁵⁷. À propos du contentieux relatif à l'autorisation de remise en fonction de Superphénix, dans un contexte où le juge exerce un contrôle différent mais toujours à propos de l'appréciation des faits, un commissaire du gouvernement énonce : « Les avantages attendus du retour d'expérience et des résultats des recherches entreprises sont difficiles à apprécier. On perçoit toute la difficulté pour le juge administratif de manier, fût-ce au travers d'un contrôle minimum, le pari scientifique que constituent les retombées attendues du programme ». Plus loin, il reconnaît : « il faut bien admettre le caractère largement illusoire du rôle du juge en ce domaine »⁹⁵⁸.

Cette difficulté a été reconnue par M. Denoix de Saint Marc dès l'arrêt de principe relatif à la création de la centrale de Fessenheim, en 1975 : « vous êtes d'abord en face d'une matière hautement technique ; dès lors que vous vous refusez à apprécier le degré de toxicité d'une lotion capillaire [...], nous ne voyons pas comment vous pourriez apprécier la nature et l'étendue des risques divers que peut présenter le fonctionnement de la future centrale de Fessenheim »⁹⁵⁹.

252. Pour une partie de la doctrine, le problème est plus profond. Il ne se résume pas à l'hermétisme de la matière. Le juge français serait « présenté abusivement comme détenant le monopole d'une vision équilibrée des intérêts, alors qu'il est patent qu'il fait dominer, dans les cas les plus importants, le point de vue des pouvoirs publics contre celui de l'environnement »⁹⁶⁰. Il est vrai que le vice-président du Conseil d'État, en exercice au moment des principaux recours contre les DUP de centrales nucléaires, déclara que la théorie

956. Sur le contrôle de l'utilité publique, voy. §§ 176, 239 et 242.

957. Concl. DUTHEILLET DE LAMOTHE sous CE, 20 juin 1984, *Fédération française des sociétés de protection de la nature et autres*, req. n° 24519.

958. Concl. Martine DENIS-LINTON sous CE, sect., 28 février 1997, req. n° 161504 et autres.

959. Concl. DENOIX DE SAINT MARC sous CE, ass., 28 février 1975, *Sieur Herr*, req. n° 86464.

960. M. PRIEUR, « Pas de caribous au Palais-Royal », *Revue juridique de l'environnement*, 1985, n° 2, p. 137.

impacts environnementaux des projets⁹⁶¹. À l'heure de la transparence et de l'indépendance, l'affirmation ne manque pas de suspendre.

B. Technicité et indépendance de législation : les limites au contrôle de l'utilité publique

253. En plus de la technicité de la matière, la compréhension des magistrats n'a pas été facilitée par la disponibilité de l'information. Au cours de la décennie 1975 à 1985, le dossier de demande de déclaration d'utilité publique restait très sommaire. Il contenait les pièces exigées par le Code de l'expropriation, complétées par les documents prévus par la circulaire du 24 août 1976 relative à l'aménagement de la procédure d'instruction préalable à la DUP des centrales thermiques, classiques ou nucléaires⁹⁶². Cette circulaire n'exigeait, sur les enjeux de sûreté, qu'une analyse décrivant les barrières successives interposées entre les produits radioactifs et les personnes. L'analyse pouvait rester générale. Aucune exigence d'impartialité ne pesait sur ses auteurs.

Ainsi, les juges administratifs étaient confrontés à ce paradoxe de devoir exercer un contrôle très poussé des inconvénients d'une installation sans analyse approfondie de ses conditions de sécurité. Le plus souvent, il est vrai, des pièces techniques étaient produites à l'instance par l'autorité défendant l'utilité publique de l'opération mais leur contenu ne pouvait être évalué au regard d'une exigence réglementaire. Vraisemblablement rédigées par des services d'ingénieurs et de physiciens, ces pièces n'étaient destinées ni au grand public ni à des magistrats généralistes. Dépourvues de résumé non technique, leur intelligibilité restait limitée.

En droit positif, la situation n'est plus la même. Les dispositions du Code de l'expropriation prévoient désormais une étude d'impact et renvoient, pour le contenu du dossier préalable à l'enquête publique, aux dispositions du Code de l'environnement beaucoup plus exigeantes que les textes antérieurs.

Il n'en demeure pas moins une difficulté dans les deux cas : comment exercer un contrôle complet au stade de la déclaration d'utilité publique alors que de nombreuses données ne seront disponibles qu'au moment de la demande d'autorisation de création ? Comment apprécier l'ampleur des risques d'une centrale nucléaire sans avoir un dossier technique exhaustif approuvé par une autorité de contrôle ? Ces questions renvoient à l'indépendance des

961. P. NICOLAY, « La réforme du Conseil d'État va accélérer la justice administrative », *Le Monde*, 2 avril 1985 ; voy. discours prononcé par J.-M. Sauvé le 14 mai 2012 en ouverture de la conférence du Conseil d'État sur les enjeux juridiques de l'environnement.

962. Circulaire du ministre de l'Industrie et de la Recherche aux préfets, *JORF*, 24 septembre 1976, p. 5694.

254. Certes, l'indépendance de des législations est une garantie pour la sécurité juridique et la bonne administration de la justice⁹⁶³. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler les difficultés inextricables rencontrées après 2005 par certains aménageurs dont les DUP ont été contestées au motif que la procédure de conclusion de leur convention d'aménagement ne respectait pas les obligations de publicité et de mise en concurrence, difficultés auxquelles le Conseil d'État a mis fin en rappelant l'indépendance des deux législations concernées⁹⁶⁴.

En matière d'INB, le principe s'applique depuis longtemps : l'autorisation de créer une centrale nucléaire est juridiquement distincte de la DUP qui l'a précédée⁹⁶⁵. Les vertus de ce principe n'empêchent toutefois pas de constater que les pièces qui devraient être étudiées pour effectuer un véritable bilan coûts-avantages d'une centrale nucléaire se trouvent bien davantage dans le dossier de demande d'autorisation de création prévu par le décret n° 2007-1557 du 2 novembre 2007 relatif aux INB : capacités techniques et financières de l'exploitant, inventaire des risques et des mesures de surveillance, plan de démantèlement, remise en état du site. S'il est vrai que la circulaire du 24 août 1976 précitée complète le contenu du dossier d'enquête publique, ses exigences ne bénéficient pas d'une protection réglementaire et ne vont pas jusqu'à imposer aux exploitants certains des justificatifs indispensables du décret du 2 novembre 2007. Les récentes conclusions de l'étude réalisée par l'IRSN sur le coût régional d'un accident nucléaire majeur illustrent bien cette nécessité de disposer de toutes les informations disponibles pour pouvoir juger des avantages d'un projet de centrale.

C. Le développement de moyens de contrôle

255. À défaut d'avoir accès à des données précises et accessibles, le juge administratif pourrait bénéficier de moyens plus importants pour exercer son contrôle de la qualification juridique des faits.

Le recours à l'expertise serait une première solution. Elle a été évoquée dès le premier contentieux dirigé contre un décret portant autorisation de création d'une INB. Sous l'arrêt d'assemblée précité, le rapporteur public Renaud Denoix de Saint-Marc reconnaissait « qu'il serait le plus souvent

963. CE, 20 juin 1955, *Ministre de l'Industrie c. Association pour la sauvegarde du parc des sports André Rondenay*, R. p. 339.

964. CE, sect., 11 juillet 2011, *Société d'équipement du département de Maine et Loire*, req. n° 320735.

965. CE, ass., 28 février 1975, *Sieur Herr*, req. n° 86464 ; CE, 27 juillet 1979 *Association Comité d'action écologique pour la protection de la plaine du Rhône et de la Provence*, req. n° 99625 et concl. J.-D. COMBRELLE sous CE, 26 février 1996, req. n° 115585.

...avis de ces experts ; mais ces derniers vous donneraient-ils de fermes avis, compte tenu des querelles qui continuent d'agiter le monde des spécialistes sur la gravité – réelles ou supposées – des pollutions nucléaires engendrées par des installations industrielles ? »⁹⁶⁶ La solution n'a toutefois pas été retenue ; elle n'aurait en tout état de cause pas été transposable au contentieux de la DUP.

En matière d'excès de pouvoir, le recours à l'expertise est admis⁹⁶⁷. La juridiction peut, soit d'office, soit sur la demande des parties ou de l'une d'elles, ordonner, avant dire droit, qu'il soit procédé à une expertise sur les points déterminés par sa décision⁹⁶⁸. L'expertise au cours d'une instance relative à une DUP de centrale nucléaire est donc théoriquement possible. Le problème restera celui de son coût, vraisemblablement élevé pour des investigations techniques, et décourageant pour les associations ou collectivités territoriales requérantes. L'audition d'un *amicus curiae* est également envisageable. Le contentieux de l'excès de pouvoir utilise peu cette possibilité à laquelle le juge judiciaire recourt pourtant fréquemment.

Dans le même sens, les règles du contentieux administratif admettent qu'avant dire droit, une juridiction fasse procéder à une vérification confiée à un membre de l'administration. À l'heure où les rôles de contrôleur de la sûreté nucléaire et d'exploitant de centrale nucléaire sont mieux répartis, le juge pourrait trouver un éclairage bénéfique dans son analyse des inconvénients d'une centrale nucléaire, en confiant des vérifications aux organismes indépendants : Autorité de sûreté nucléaire, Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs. On pense notamment aux études économiques des accidents nucléaires récemment publiées (IRSN, 6 février 2013).

Une dernière solution, sans doute la plus forte pour garantir l'efficacité de la justice administrative sur ces questions, serait que les formations de jugement soient composées d'un assesseur, spécialiste de la question de fait à traiter : économiste de l'énergie, gestionnaire de risques nucléaires, ingénieur, écologue. La juridiction pourrait ainsi s'appuyer sur une analyse impartiale délivrée en interne lorsqu'elle a à dresser le bilan des avantages et des inconvénients d'une centrale nucléaire.

Il reste enfin la formation des magistrats. Le vice-Président du Conseil d'État, en 2012, relevait que le plan de formation de la juridiction administrative a multiplié par 3,5 entre 2007 et 2011 l'offre de formation des magistrats et agents de la juridiction et qu'il compte plusieurs modules consacrés au

966. Concl. DENOIX DE SAINT-MARC sous l'arrêt d'assemblée précité du 28 février 1975.

967. CE, sect., 3 mai 1963, *Commune de Saint-Brévin-les-Pins*, R. p. 259.

968. Art. R. 621-1 et s. du Code de justice administrative.

...vénients d'une installation aussi importante qu'une centrale nucléaire mais il ne sera pas suffisant.

Conclusion

256. Le contrôle de l'utilité publique des centrales nucléaires est rare et encombré de paradoxes. Censé être un contrôle maximum, il est réduit à une analyse superficielle en raison de la complexité de la question et de l'amplitude de la politique gouvernementale dans le domaine nucléaire. Pour que ce contrôle devienne plus effectif, davantage de moyens devraient être accordés aux juges, dont par exemple l'expertise ou la vérification administrative.