



HAL
open science

“ Droit public et nucléaire, entre fusion et fission ”
Olivier Guézou

► **To cite this version:**

Olivier Guézou. “ Droit public et nucléaire, entre fusion et fission ”. Droit public et nucléaire, 306 pages, Bruylant, 2013, 978-2-8027-4051-3. hal-04336523

HAL Id: hal-04336523

<https://hal.science/hal-04336523>

Submitted on 11 Dec 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright

« DROIT PUBLIC ET NUCLEAIRE, ENTRE FUSION ET FISSION »

Olivier Guézou
Maître de conférences HDR UVSQ

Pour citer cet article :

GUEZOU O., « Droit public et nucléaire, entre fusion et fission », *in Droit public et nucléaire, sous la dir. sc. de GUEZOU O. et MANSON S.*, Bruxelles : *Bruylant*, 2013, 306 p.

1. « Comme il est profond, ce mystère de l’Invisible ! »¹. Et ce qui est mal connu inquiète, menace, fait imaginer les pires catastrophes, les pires dissimulations.

Il faut dire que, s’agissant de la structure atomique des choses, de cet « Invisible » composant la matière, Hiroshima et Nagasaki sont une marque indélébile dans la mémoire de l’Humanité. Ces noms sonnent comme les symboles toujours présents d’un nucléaire dépassant en puissance et en horreur une imagination humaine pourtant sans borne. L’image du nucléaire, même si selon certains les Bombes auraient permis une fin plus rapide de la guerre, souffre ainsi d’un mal originel incontestable. Et puis, cette idée, si chère à la « guerre froide » que l’Humanité peut détruire plusieurs fois la planète qui l’accueille, a marqué – presque traumatisé –, des générations. La peur du nucléaire se confond alors obscurément avec l’inquiétude face à la guerre. Le nucléaire est avant tout chose militaire. Son image, en devenant civile, aurait pu s’améliorer. Mais une peur chasse l’autre. Et la crainte est alors celle de l’accident, de la catastrophe industrielle. La peur du feu, de l’incendie qui touche un quartier entier et que l’on connaît, que l’on sent, que l’on voit, est remplacée par celle de la radioactivité, mal invisible et déloyal, quasi-magique qui vient comme un courant d’air anéantir toute vie dans une ville, une région, un continent... Pour ne citer que les cas les plus emblématiques, quelques cruelles piqûres de rappel sont venues remettre le nucléaire sur le terrain d’un péril qui, s’il est civil cette fois, conserve son aura d’absolu. Three Mile Island (28 mars 1979) et Tchernobyl (26 avril 1986) sont des noms qui ont particulièrement marqué des opinions publiques américaine et européenne, pourtant parfois assez mal informées².

¹ Guy de Maupassant, « Le Horla ».

² A propos du « mensonge d’Etat » relatif à ce nuage, voir S. Manson « L’Autorité de sûreté nucléaire au confluent des risques », spéc. § 145 ; Y. Poirmeur, « Du spectre de l’État sécuritaire à la dénonciation de l’État in-sécuritaire », spéc. § 139.

Les peurs, ensuite, n'ont cessé d'évoluer. La peur du réchauffement climatique et de ses conséquences planétaires à tous les niveaux ne cesse de croître tout en étant doublée, désormais, de craintes liées aux pandémies, aux catastrophes naturelles ou encore aux risques d'actions terroristes de grande ampleur. La diversification de ces peurs, si elle rend la situation pour le moins anxiogène, a semble-t-il banalisé pendant un temps le risque nucléaire, le ravalant au rang de danger – presque – comme les autres. C'est alors que les événements et les peurs se sont télescopés dans une tragique collision : le séisme, le tsunami et l'accident nucléaire se sont ainsi rencontrés le 11 mars 2011 à Fukushima, pour écrire une fable macabre dont les leçons ou la morale restent encore à tirer.

C'est de cet événement que l'idée de cet ouvrage est venue. Très modestement bien sûr, car il ne s'agit de voir ni la technique, ni la science, ni la morale, ni la psychologie, ni la sociologie ni même d'avoir une approche citoyenne ou politique des choix nucléaires. L'objectif est de contribuer dans notre spécialité – le droit public – à mieux cerner les problématiques juridiques du nucléaire, à les présenter de manière aussi équilibrée que possible en ne versant ni dans le plaidoyer ni dans la diatribe.

2. « Droit public et nucléaire » : le rapprochement n'est pas si curieux. L'un et l'autre relèvent de l'exceptionnel, du hors du commun, de l'exorbitance... Telle est leur nature, leur matière fondamentale qui transparaît lors d'une étude statique de deux éléments qui, comparés l'un à l'autre, révèlent qu'ils se ressemblent. Entre nucléaire et droit public au singulier, la rencontre conduit à l'enrichissement et au renforcement mutuels, comme si deux devenait un. Apparaît ainsi un phénomène naturel qui existe, nous dit-on, au cœur des étoiles : la fusion (Partie I).

Mais lorsque la vision d'ensemble de la matière est délaissée pour ses composantes, son contenu, lorsque l'œil se rapproche, lorsqu'à l'unité du droit public succède la diversité des matières qui le nourrissent, la relation entre nucléaire et droits publics – au pluriel cette fois – quitte alors le domaine de la nature pour celui de l'artifice, du fabriqué. L'étude, de statique, devient dynamique, révélant des réactions en chaîne. La rencontre conduit alors à la séparation en des éléments différents, des éléments qui se télescopent, s'opposent. C'est de fission dont il est question, ce phénomène qui n'existe pas naturellement, mais que l'homme sait provoquer (Partie II).

PREMIERE PARTIE

DROIT PUBLIC ET NUCLEAIRE : LA FUSION

3. Lors de la rencontre, de la percussio entre nucléaire et droit public, l'explosion n'a pas lieu. Ces deux éléments entrent en résonance l'un avec l'autre. Les moyens mis en œuvre, les finalités poursuivies, voire la nature même du nucléaire et du droit public se répondent assez bien. Pour eux, l'extraordinaire est habituel et l'exorbitance la norme commune (A).

Dès lors, droit public et nucléaire peuvent s'allier dans une union raisonnée, volontaire et profitable aux deux protagonistes : le droit public en sort renforcé dans sa dimension exorbitante du droit commun, tout en ayant contribué au développement du nucléaire en France (B).

A – PERCUSSION : L'EXORBITANCE COMMUNE

4. Dans leur texture, dans chacune de leurs fibres, presque génétiquement, nucléaire et droit public sont extraordinaires : les moyens mis en œuvre sont exorbitants (1°) et les fins poursuivies hors du commun (2°).

1°) LA PUISSANCE DES MOYENS

5. Classiquement, la doctrine de la Puissance publique chère à Hauriou révèle la spécificité du droit public par les moyens particuliers qui sont mis en œuvre. Le parallèle avec le nucléaire est assez aisé puisque ce voyage au centre des atomes implique des connaissances, des techniques, des compétences et des outils littéralement extraordinaires.

Mais la singularité des moyens du droit public ne suppose pas seulement leur différence. Elle traduit également une stature hors du commun, une véritable Puissance dont les prérogatives de puissance publique ne sont que le révélateur. La détention du pouvoir de déclencher le feu nucléaire est probablement le symbole ultime et archétypal du Pouvoir³. Mais la main mise sur l'énergie – d'une énergie présentée comme accessible, bon marché et dé-carbonée –, confère également la puissance. La complexité et la dangerosité des moyens utilisés ainsi que

³ J. Massot, « Le président nucléaire », § 23 ; J.-C. Videlin, « Droit public et activités nucléaires militaires », § 36.

la dépendance à l'énergie de nos sociétés modernes confèrent à ceux qui les maîtrisent un pouvoir qui rend les acteurs du secteur incontournables. L'importance des enjeux politiques, économiques et sociaux en cause renforcent encore les différents acteurs de la « filière nucléaire »⁴.

Cette communauté entre droit public et nucléaire rend le premier naturellement adapté au second et contribue à renforcer la teinte publique du droit applicable. Le curseur des qualifications juridiques est comme décalé vers toujours davantage de singularité : les décideurs concernés sont les plus hautes autorités politiques de l'Etat ; les logiques sont celles de la police, de l'autorisation préalable, de l'encadrement, de la contrainte, de la surveillance, du contrôle ; l'acte de droit privé ou le contrat est généralement délaissé au profit d'un acte administratif unilatéral qui évolue parfois en acte de gouvernement.

2°) LA SUPERIORITE DES INTERETS

6. L'exorbitance du droit public ne se traduit pas seulement par les moyens employés, mais aussi par les objectifs poursuivis : l'intérêt général et son accomplissement dans la notion de service public constituent le fondement, la raison d'être mais également le révélateur du droit public.

Là encore, de tels objectifs sont indissociables du nucléaire et de son développement en France. La politique nucléaire française a pour objectif de protéger l'intérêt général qui se confond alors en pratique avec l'intérêt national. Il faut donner à la France une place de choix sur le plan diplomatique, politique et militaire (dissuasion nucléaire) mais également économique (indépendance énergétique). Concrètement le droit, et particulièrement le droit public, n'est pas alors le carcan parfois imaginé. Au contraire, il vient soutenir, accompagner et renforcer les activités nucléaires françaises selon une approche très patriotique.

Les notions clés du droit public qui reposent sur les finalités de l'action sont, au même titre que celles centrées sur les moyens mis en œuvre, incontournables s'agissant du nucléaire. Ainsi, les contraintes et qualifications d'intérêt général, de service public, d'utilité publique, qui forgent et justifient l'autonomie du droit public vis-à-vis du droit privé, occupent une place clé en matière nucléaire. La protection de l'ordre public dans toutes ses dimensions et notamment s'agissant de la sécurité et de la salubrité publiques, ainsi que la logique de

⁴ S. Grandvuillemin, « Les entreprises publiques de la filière nucléaire », § 51.

prévention qui irrigue les activités de police administrative, sont même alors d'une importance vitale.

7. Lorsque la collision a eu lieu, que les logiques se sont télescopées, démontrant que droit public et nucléaire se rejoignent largement, une seconde phase peut commencer, présentant les répercussions de cette rencontre. Un phénomène de convergence apparaît alors dans lequel droit public et nucléaire se renforcent mutuellement.

B REPERCUSSION : L'UNION PROFITABLE

8. La communauté de logiques et de natures fondamentales entre droit public et nucléaire permet la convergence de deux Puissances qui vont se renforcer mutuellement, le nucléaire devenant possible grâce au soutien du droit public, qui en tire un approfondissement de son exorbitance. Ce mouvement apparaît d'abord sur le plan organique où les acteurs sont particulièrement puissants et revêtent une dimension publique marquée (1°). Mais il existe également, quoique de manière plus ambivalente, sur le plan matériel des sources juridiques puisque ces dernières contribuent ou ont contribué au développement du nucléaire tout en étant elles-mêmes renforcées par lui (2°).

1°) LA « PUISSANCE PUBLIQUE » DES ACTEURS

9. La complexité, le coût, les enjeux des programmes nucléaires, qu'ils soient civils ou militaires, les font relever de la quintessence de la puissance publique. Dans la pyramide des pouvoirs, l'extrémité de la plus haute pointe est en cause. Au sein de la sphère publique, le nucléaire est chose de l'Etat et au sein de l'Etat, les autorités politiques les plus élevées vont intervenir, et dans leur fonction les plus emblématiques, celles qui relèvent des stratégies nationales qu'elles soient diplomatiques, militaires⁵, politiques, scientifiques, économiques, etc. La puissance nucléaire est celle du Président de la République dont l'aura est magnifiée par la maîtrise du feu nucléaire, instrument d'une approche régaliennne d'une fonction présidentielle centrée sur le destin d'un homme, véritable incarnation de l'Etat⁶.

⁵ J.-C. Videlin, préc., § 36.

⁶ J. Massot, préc., § 23.

Mais la puissance du nucléaire repose aussi sur la création et le développement d'une filière nucléaire nationale⁷. En France, les entreprises du nucléaire sont de très grande dimension en termes de chiffres d'affaires, de nombre d'employés, de puissance économique, de capacité de recherche, etc. Elles font partie des entreprises les plus importantes et les plus puissantes sur les marchés mondiaux concernés.

Par ailleurs, si la recherche, l'industrie et la dissuasion nucléaire s'entrecroisent, et utilisent la voie de l'entreprise, voire du marché, c'est toujours en conservant des particularités publiques importantes. Le triomphe d'un mode de fonctionnement économique fondé sur le libre échange et les relations de marché a nécessairement un impact tant sur le droit public que sur le nucléaire. Pourtant, dans ces domaines, plus qu'ailleurs, un noyau dur hors du commun semble demeurer fermement. En matière nucléaire, les entreprises publiques sont, peut-être moins encore qu'ailleurs, des entreprises tout à fait comme les autres. L'encadrement très strict du droit de grève au profit du principe public de continuité des services publics est un bon exemple d'une sorte de publicisation du droit applicable aux entreprises du nucléaire⁸.

2°) SOURCES DE DROIT PUBLIC ET NUCLEAIRE : UN RENFORCEMENT AMBIVALENT

10. Historiquement, le droit public français a permis de favoriser l'émergence du nucléaire militaire comme du nucléaire civil. La Constitution de la V^{ème} République fait la part belle à la rencontre entre un homme et un peuple et donne au Président de la République une place prééminente qui n'est peut-être pas sans lien avec la détention du feu nucléaire⁹. Le droit financier et le droit administratif retiennent également des postures, au moins en pratique, plutôt favorables au nucléaire¹⁰. La période d'apparition du nucléaire – la seconde guerre mondiale et la reconstruction qui a suivi – explique dans une large mesure qu'il ait été élevé au rang de grande cause nationale. L'intérêt général est alors principalement pro-nucléaire et commande de doter la France d'une force de dissuasion et d'une industrie nucléaire compétitive. Le droit public se présente comme un droit adapté pour permettre ce développement.

⁷ S. Grandvullemin, préc., § 51.

⁸ T. Einaudi, « Continuité du service, sûreté nucléaire et droit de grève des salariés », § 69.

⁹ J.-P. Camby, « Constitution et nucléaire », § n° 80.

¹⁰ F. Benech, « L'utilité publique des centrales nucléaires : un contrôle impossible ? », § 239 ; C. Charles, « Le contrôle du juge administratif en matière de construction de centrales nucléaires : approche critique », § 228 ; S. Jeannard, « Droit public financier et nucléaire », § 87.

Dans la relation entre droit public et nucléaire, l'Histoire du pays est l'une des raisons du soutien important apporté par le droit public au nucléaire. Mais le temps ne s'arrête pas et le contenu de l'intérêt général dépend des événements et des évolutions de l'opinion publique. Une mise en perspective chronologique fait apparaître que la relation entre intérêt général/droit public et nucléaire a évolué progressivement, avec un basculement qui peut être symboliquement daté – même si le phénomène est plus diffus et plus continu – de la catastrophe de Tchernobyl. L'intérêt général intègre alors davantage la nécessité d'organiser une protection contre le ou les risques nucléaires¹¹. Le droit public peut s'adapter à cette évolution ou plutôt à cette ambivalence de l'intérêt général – qui est invoqué par les pro comme par les anti-nucléaires – car il possède lui-même ce double visage d'un droit dont l'adaptation aux actions publiques permet leur développement optimal mais également leur encadrement de manière efficace (voir la seconde partie).

En droit communautaire, un mouvement de même nature apparaît¹². Ainsi, entre l'Europe et le nucléaire, le renforcement est, comme pour le droit interne, réciproque. D'abord, la puissance de l'Europe et sa place sur la scène internationale viennent en partie de la maîtrise par certains de ses Etats de l'arme nucléaire. Ensuite, et peut-être surtout, la construction européenne est aussi celle d'une Europe de l'atome. L'objectif est de favoriser la création dans les Etats membres d'une industrie nucléaire solide. Cette construction communautaire est spécifique, d'un genre nouveau. Elle repose sur des mécanismes particulièrement interventionnistes, sur des ressorts aux teintes publiques marquées. Le libre jeu des mécanismes du marché, qui est généralement l'alpha et l'oméga des politiques européennes, est, s'agissant du nucléaire, appréhendé de manière singulière, et ici, le marché commun ne l'est pas tant que cela. Lorsque la question nucléaire est portée devant les juges de l'Union européenne, le mouvement se confirme¹³.

Même la relation entre droit international et nucléaire conduit à constater un renforcement réciproque. Qu'il suffise de dire que l'Agence internationale de l'énergie atomique, cette organisation internationale fondée en 1957 sous l'égide de l'ONU, a pour première attribution « d'encourager et de faciliter, dans le monde entier, le développement et l'utilisation pratique

¹¹ Y. Poirmeur, préc., spéc. § 136.

¹² D. Blanc, « L'Euratom et la constitution d'une Europe de l'énergie nucléaire : une politique publique à la vitalité paradoxale », § 94.

¹³ E. Saulnier-Cassia, « La question nucléaire devant les juges de l'Union européenne », § 107.

de l'énergie atomique à des fins pacifiques et la recherche dans ce domaine ». Le ton est clairement donné en faveur du soutien au développement du nucléaire civil. Et réciproquement, le droit international est renforcé par les caractéristiques du nucléaire. Le risque nucléaire par nature transfrontalier ne peut être saisi globalement que par le droit international. Dès lors, celui-ci a-t-il un rôle fondamental à jouer en matière de sûreté nucléaire des centrales, de gestion des déchets, de responsabilité en matière de dommage nucléaire¹⁴, etc.

S'agissant du nucléaire militaire, certains actes de droit international, notamment en matière de coopération industrielle ou stratégique, ont favorisé, par leur existence même, le développement du nucléaire. Toutefois, force est de constater que c'est principalement de la limitation ou de la non-prolifération des armes nucléaires dont il est question. L'importance planétaire de ces questions et les conséquences d'un conflit nucléaire seraient tellement dramatiques que le droit international revêt en la matière une importance considérable, soulignée par les crises récentes notamment avec l'Iran. Adaptant certains de ses principes les plus fondamentaux, et notamment celui tenant à la protection de la souveraineté étatique, le droit international organise des mécanismes de vérification et de surveillance des Etats dont l'efficacité méritera d'être vérifiée¹⁵.

11. Droit public et nucléaire forment donc un couple terrible où la puissance accompagne l'exorbitance, mais aussi un couple uni dont les éléments s'enrichissent et se renforcent mutuellement par un mécanisme de fusion naturelle permise par leurs points communs. Il convient maintenant de vérifier si droit public nucléaire ne conservent pas tout de même des caractéristiques propres, conduisant entre eux à une véritable lutte d'influence, la fission s'installant dans le couple.

¹⁴ L. Grammatico-Vidal, « Quand la science se heurte au droit : responsabilité civile nucléaire et installations de fusion », § 207.

¹⁵ T. Fleury, « La modulation des principes du droit international face à la menace nucléaire », § 119.

SECONDE PARTIE

DROITS PUBLICS ET NUCLEAIRE : LA FISSION

12. Le droit public, qui s'adapte aux spécificités de l'action publique, la permet et la renforce mais il pose également le cadre et les limites qu'elle doit respecter. Face au nucléaire, il intervient d'une double manière. D'abord, il prend l'initiative et s'adapte à ses spécificités, dont les dimensions scientifique et technique, mais également politique et économique rendent une simple réglementation insuffisante. C'est le temps de l'action, par un cadrage sur-mesure qui doit prendre la forme d'une régulation particulière (A).

Ensuite, les matières qui composent le droit public et constituent autant d'ensembles juridiques contraignants pour la Puissance publique, sont sollicitées. C'est le temps de la réaction des réglementations générales confrontées aux questions nucléaires (B).

A ACTION : UNE REGULATION SUR-MESURE

13. Les activités nucléaires ne peuvent être laissées à elles-mêmes et les risques, réels ou supposés, cristallisent autour de l'Etat des craintes et des attentes qui ne peuvent être ignorées¹⁶. La prévention de ces risques suppose une régulation publique spécialisée (1°) prenant en compte les impératifs de transparence et de démocratie (2°).

1°) UNE REGULATION PUBLIQUE SPECIALISEE

14. En France, la régulation des activités nucléaires est au premier chef confiée à l'Autorité de sûreté nucléaire¹⁷, une autorité administrative indépendante, qui préside à la création des normes de prévention du risque nucléaire, assure une partie de leur contrôle et contribue à la production d'une information aussi fiable que possible en la matière. Le recours à une telle autorité, selon une approche en termes de régulation, est de nature à permettre, davantage qu'une simple réglementation, la prise en compte d'enjeux complexes aux dimensions multiples (économiques, de santé, technologiques, etc.). Si le recours à une

¹⁶ Y. Poirmeur, préc., spéc. § 189.

¹⁷ S. Manson, préc. § 143.

administration de mission, resserrée, empreinte d'autorité, avec des pouvoirs assez complets, semble bien adapté au domaine du nucléaire, le fait qu'elle soit en dehors de la pyramide administrativo-politique des pouvoirs est plus étonnant. En effet, cela revient à confier à une administration théoriquement déconnectée de l'Etat et échappant à la subordination administrative au gouvernement, le pouvoir de réguler une matière régaliennne par nature et marquée du sceau de la souveraineté nationale. Pour être efficace et légitime, le régulateur doit détenir suffisamment de pouvoirs et d'autorité, mais il doit surtout être impartial et indépendant. Reste à savoir de qui, et il est probable que, plus encore que par rapport à l'Etat, c'est vis-à-vis des entreprises de la filière nucléaire – des opérateurs – qu'il est impératif que l'autorité régulatrice soit indépendante.

2°) LES ENJEUX DE LA TRANSPARENCE

15. La loi qui organise le cadre général du nucléaire en France est « relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire » (loi n° 2006-686 du 13 juin 2006, préc.). La transparence présente en matière nucléaire deux vertus cardinales qui la rendent indispensable. Elle permet d'abord de rompre avec le déficit démocratique souvent dénoncé dans le domaine des activités nucléaires et qui semble n'être pas totalement résorbé. Elle permet également d'améliorer la sécurité nucléaire en renforçant son contrôle et en incitant les responsables à davantage de rigueur et de responsabilité.

Mais la transparence – ou l'image de la transparence – a également un autre effet induit. Elle permet, potentiellement du moins, de renforcer le nucléaire lui-même en légitimant les décisions prises en la matière, en lui donnant l'apparence rassurante d'une activité maîtrisée, assumée, qui n'a ou n'aurait rien à cacher.

Démocratie, sécurité voire développement du nucléaire, tout concorde pour rendre indispensable l'existence d'une transparence qui a besoin de supports concrets pour la rendre effective. Ainsi, la transparence se matérialise par des notions juridiquement plus faciles à saisir comme celles de « droits subjectifs d'accès à l'information », de « documents communicables » ou encore de « devoir d'information » pesant sur les personnes et autorités concernées. La transparence repose également sur l'institution d'organes, d'instances ou d'organismes dont les missions sont de contribuer à l'information en matière nucléaire¹⁸.

¹⁸ P. M. Cloix, « Documents administratifs, données sensibles et nucléaire », § 161 ; K. Lucas, « Démocratie participative et nucléaire civil », § 154 ; M. Yazi-Roman, § 173.

B REACTIONS : LES REGLEMENTATIONS GENERALES FACE AU NUCLEAIRE

16. La régulation ne suffit pas. Le nucléaire a besoin aussi d'un encadrement réglementaire propre à assurer la sécurité. Le droit public doit alors se décliner dans la diversité de ses composantes : de nombreuses matières de droit public rencontrent, dans leur domaine respectif, la chose nucléaire et contribuent ainsi à son encadrement.

1°) DIVERSITE DES DROITS PUBLICS SOLLICITES

17. Le droit de l'environnement, ce droit touche-à-tout, véritable coucou qui fait – pour le bien commun – sa place dans le nid des autres est évidemment au premier rang des droits susceptibles d'encadrer les activités nucléaires. Il s'impose notamment par le biais du droit des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Le nucléaire est un sujet important d'un droit de l'environnement qui semble peiner parfois à l'encadrer¹⁹. La notion de risque est alors tout à fait cardinale, qu'il s'agisse de risques catastrophiques ou plus quotidiens comme en matière de rejet d'effluents radioactifs²⁰ ou s'agissant des utilisations médicales du nucléaire²¹.

Mais le droit de l'environnement ne peut suffire. D'autres disciplines juridiques sont sollicitées, permettant de saisir toutes les dimensions et conséquences des activités nucléaires. Le droit de l'urbanisme a, en la matière, un rôle pratique fondamental conduisant à l'intervention de nombreux acteurs, notamment à l'échelon local²². Les installations nucléaires sont de grande dimension, présentent un impact important en termes d'occupation des sols, de nuisances sonores, visuelles et sanitaires, tout en constituant souvent une manne importante pour les territoires concernés. Leur implantation locale pose évidemment la question de l'acceptation de ce voisin parfois encombrant.

A côté des droits de l'environnement et de l'urbanisme, qui sont en première ligne, de nombreuses autres matières de droit public sont sollicitées pour encadrer les activités nucléaires de manière peut-être plus diffuse, moins directe, mais également importante : le droit administratif général – responsabilité, police administrative, droit des actes et contrats

¹⁹ C. Cans, « Droit nucléaire et droit de l'environnement : mariage de raison, mariage sans raison », § 186.

²⁰ M. Moliner-Dubost, « L'évolution de la réglementation des rejets d'effluents radioactifs », § 199 ; L. Grammatico-Vidal, préc. § 207.

²¹ J.-P. Markus, « La médecine nucléaire, entre droit nucléaire et droit de la santé », § 215.

²² M. Yazir-roman, préc. § 173.

administratifs, droit des institutions administratives –, le contentieux administratif et les contrôles opérés par les juridictions administratives sur les facettes diverses du nucléaire²³, le droit fiscal et le droit financier²⁴, notamment s’agissant de la question des coûts et des gains liés à l’implantation sur le territoire d’une commune d’une centrale nucléaire, le droit public de l’économie, de l’énergie, de l’électricité, des entreprises publiques, des transports, le droit de la santé²⁵ pour les personnes travaillant « dans » le nucléaire mais aussi pour les tiers, etc. Le présent ouvrage ne prétend pas à une exhaustivité qui est, en tout état de cause, inaccessible. Des choix ont été fait en faveur des sujets les plus emblématiques, en ce qu’ils révèlent le mieux la relation particulière entre droit public et nucléaire.

2°) DROIT PUBLIC ET SORTIE DU NUCLEAIRE

18. De la fusion initiale entre droit public et nucléaire conduisant à un renforcement réciproque, l’étude a pu glisser, dans la seconde partie, vers la fission entre ces deux éléments, le droit public régulant, encadrant, réglementant pour mieux le maîtriser un nucléaire qui, réciproquement, infléchit souvent les règles traditionnelles du droit public.

Le stade ultime de cette fission résiderait dans l’abandon par le droit public de son rôle historique de soutien au nucléaire pour aider au développement d’autres sources d’énergie. La séparation serait ainsi consommée. L’étude de la relation entre « droit public, nucléaire et éolien » démontre l’importance du chemin qu’il reste à parcourir en la matière²⁶.

La question de l’articulation entre droit public et sortie du nucléaire va bien au-delà d’une approche strictement juridique. Elle dépasse même l’analyse des caractéristiques, avantages et inconvénients respectifs des différentes sources d’énergie. En liaison avec les enjeux liés au réchauffement climatique, à la maîtrise de la consommation voire avec une consommation différente ou en décroissance, elle retentit sur des choix de société aux conséquences désormais planétaires.

19. S’il faut conclure une contribution introductive, qu’il soit permis de dire simplement qu’entre « droit public et nucléaire », la relation est ancienne, riche, profonde,

²³ C. Charles, préc., § 228.

²⁴ S. Jeannard, préc., § 87.

²⁵ J.-P. Markus, préc. § 215.

²⁶ A. Guiheux, « Droit public et alternative au nucléaire : le cas de l’éolien ». § 254.

évolutive et ambivalente, à la fois de fusion et de fission. Le droit public aide, s'occupe, favorise le nucléaire, il contribue à son développement et le protège. Mais il a également vocation – rôle ô combien important – à le diriger, le cadrer, le contraindre et offrir, cette fois contre lui, une protection. Dans le terrible opéra du nucléaire, la règle de droit public doit, comme l'héroïne chère à Pergolèse, tenir fièrement son rang de « servante maîtresse ».

Paris, janvier 2013.