

N° 444826 M. D...

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 19 septembre 2022

Lecture du 17 octobre 2022

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK, Rapporteur public

L'article L. 1332-2-1 du code de la défense prévoit que l'accès à tout ou partie des établissements, installations et ouvrages d'importance vitale est autorisé par l'opérateur.

Parmi ces ouvrages figurent les centrales nucléaires.

L'opérateur peut demander l'avis de l'autorité administrative, et la personne concernée est informée de l'enquête administrative dont elle fait l'objet. Cette enquête conduit aux termes de l'article R. 1332-22-1 « à vérifier que les *caractéristiques de la personne physique ou morale intéressée ne sont pas **incompatibles** avec l'accès envisagé* ».

Les TA et les cours ont eu à plusieurs reprises à se prononcer sur des décisions de refus d'accès liés à l'incompatibilité des « caractéristiques » de personnes avec cet accès tel qu'il est apprécié par l'administration. C'est le degré de contrôle qu'il appartient au juge d'exercer sur cette appréciation qui a justifié l'inscription devant vos chambres réunies.

« *Vérifier que les caractéristiques de la personne physique ou morale intéressée ne sont pas incompatibles avec l'accès envisagé* » : les termes sont très généraux et l'enjeu important du point de vue de la **sécurité** des installations en cause. C'est peut-être ce qui a conduit de nombreux arrêts de cour et des jugements de TA à retenir semble-t-il un contrôle restreint sur ces appréciations et à n'annuler certains refus d'accès que pour des motifs de procédure ou d'insuffisance de démonstration de l'incompatibilité.

Mais l'enjeu est également important du **point de vue des personnes intéressées**, qui ne se voient pas simplement privé de l'accès à un site sensible mais, par ricochet, risquent de perdre leur emploi.

C'est cette considération qui vous avait conduit s'agissant des habilitations pour accéder à la zone de sûreté des plates-formes aéroportuaires à retenir la compétence territoriale du tribunal

administratif dans le ressort duquel se trouve le lieu **d'exercice de la profession**, alors que ce retrait se rattache à l'exercice, par le préfet, de son pouvoir de police des aéroports. (CE 2016-06-08 398061 M. M-T... aux T.)

Pour en rester à l'analogie avec les conditions d'accès aux zones règlementées des aéroports, vous retenez un contrôle normal sur les retraits d'habilitation (CE 23 septembre 2013 M. A... n°348889 non fichée), le texte encadrant ce retrait prévoyant l'hypothèse où de la personne titulaire de cette habilitation ne présente pas les garanties requises au regard de la sûreté de l'Etat, de la sécurité publique, de la sécurité des personnes, de l'ordre public ou sont incompatibles avec l'exercice d'une activité dans les zones de sûreté. Vous retenez ce même contrôle normal pour le refus d'agrément d'agent de sécurité privée pour faits de violence (2 décembre 2009 n° 307668 Min int / H... aux T.)

Dans un domaine un peu plus éloigné mais qui met en balance la sûreté et la liberté du commerce, vous retenez aussi un contrôle normal s'agissant de refus d'autorisation de commerce de matériels de guerre fondés sur une menace à l'ordre public. C'est votre décision CE 3 mars 2010 Ministre de la défense n° 318716 aux T.

Il nous semble en réalité que ce contrôle normal est bien approprié lorsque le motif de refus d'accès ne traduit pas seulement une considération de sécurité mais également interdit une activité professionnelle, de sorte que nous vous proposons de consacrer dans cette matière le contrôle normal par les juges du fond, dont la pratique est plutôt hétérogène si l'on en croit la vingtaine de jugements et arrêts que nous avons consulté.

C'est la procédure qui a été mise en œuvre à l'encontre de M. D..., qui exerce les fonctions d'ouvrier monteur dans la spécialité de logistique nucléaire pour une société qui conçoit et produit des systèmes de protection du personnel, des ouvrages et des équipements contre le feu, l'air et les rayonnements ionisants, avec l'accès au centre nucléaire de production d'électricité de Saint-Alban.

On pourrait hésiter sur le juge compétent pour connaître de ce litige, car formellement, M. D... a saisi le TA du refus d'accès au site qui lui a été opposé par EDF. Mais les textes prévoient un recours administratif préalable obligatoire devant le ministre (art. R. 1332-33 du code de la défense), que M. D... a exercé, de sorte que les juges du fond ont eu raison de considérer qu'ils étaient saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre le rejet implicite du ministre de son recours (voyez par analogie CE 30 décembre 1998 T... n° 171101 aux T.)

En l'espèce, par l'arrêt attaqué, la CAA de Lyon a minutieusement détaillé les éléments qui figuraient dans la note blanche du 26 septembre 2016 du service départemental du renseignement territorial de la Loire, dans la note du 22 février 2019 du service central du renseignement territorial et dans la note de synthèse du 21 mai 2019 du service de défense, de

sécurité et d'intelligence économique du ministère de la transition écologique et solidaire, qui attestent que le requérant, marié religieusement sans célébration de mariage civil, revendique son appartenance à la mouvance salafiste, pratique un islam rigoriste avec son épouse, laquelle a par ailleurs fait l'objet d'un signalement pour radicalisation, et qu'il est en relation avec plusieurs individus signalés pour radicalisation.

La cour a jugé ces éléments probants et estimé qu'ils étaient suffisamment précis pour caractériser l'incompatibilité du comportement et des fréquentations du requérant avec l'autorisation sollicitée.

Cette rédaction nous paraît traduire de sa part l'exercice d'un contrôle normal sur la décision attaquée, mais on ne peut pas vous cacher la **difficulté** qui naît du fait que l'arrêt écarte le moyen en indiquant que le refus n'était pas entaché d'erreur manifeste d'appréciation.

Vous êtes saisi d'un moyen d'erreur de droit à avoir retenu un contrôle restreint là où la matière appelait un contrôle normal. Il nous semble que vous pourriez faire l'effort de considérer qu'au vu de sa motivation et des éléments qu'elle a mobilisés la cour a bien exercé un contrôle normal comme nous pensons qu'elle le devait. Mais l'effort du juge de cassation pour opérer ce redressement peut paraître hétérodoxe et inutile...

Pour évoquer plus brièvement les autres moyens de cassation, contrairement à ce qui est soutenu, il n'y a pas d'erreur de droit à avoir donné crédit aux éléments figurants dans ces différentes notes sans chercher davantage par des mesures d'instruction à en vérifier la véracité, car les attestations produites par le requérant, attestant de ses qualités professionnelles, de l'absence de prosélytisme de sa part dans le cadre de son travail et de l'absence de changement de son comportement ont pu ne pas conduire la cour à s'engager dans la dialectique de la preuve rappelée par votre décision Cordières de 2012, ce point relève en réalité de l'appréciation souveraine des juges du fond.

L'appréciation des juges du fond est également contestée en ce qu'ils retiennent que son comportement et ses fréquentations étaient incompatibles avec l'autorisation de son accès au centre nucléaire de Saint-Alban, elle nous semble devoir comme dans les précédents cités être contrôlée en cassation au titre de la qualification juridique des faits, que vous ne retiendrez pas, ces différents éléments caractérisant bien l'incompatibilité de ces fréquentations avec l'autorisation d'accès en cause.

Nous pensons donc, au prix de l'effort indiqué précédemment que vous pourrez rejeter le pourvoi.

Si vous n'étiez pas enclin à cet effort, il faudrait faire droit au moyen d'erreur de droit quand au contrôle que doivent exercer les juges du fond sur cette question. Nous pensons qu'il serait alors préférable de régler l'affaire au fond. Dans ce cas, vous rejoindriez néanmoins

l'appréciation de l'absence d'erreur d'appréciation du ministre, ce qui vous conduirait à annuler le jugement du TA qui avait retenu la solution inverse. Et saisi par l'effet dévolutif, vous retiendriez l'inopérance des moyens dirigés contre la décision initiale à laquelle s'est substituée celle du ministre, et vous jugeriez que la procédure contradictoire prévue par les textes a bien été respectée, les pièces du dossier permettant de considérer qu'il a été informé, avant l'édiction de la décision du 3 novembre 2016, de la demande d'avis formulée auprès du préfet de l'Isère et de ce qu'il allait, dans ce cadre, faire l'objet d'une enquête administrative.

PCMNC au rejet du pourvoi.