

Conseil d'État**N° 454221****ECLI:FR:CECHR:2023:454221.20230125**

Mentionné aux tables du recueil Lebon

6ème - 5ème chambres réunies

Mme Rozen Noguellou, rapporteur
M. Nicolas Agnoux, rapporteur public
SCP BUK LAMENT - ROBILLOT, avocats

Lecture du mercredi 25 janvier 2023

REPUBLIQUE FRANCAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la procédure suivante :

M. B... D... a demandé au tribunal administratif de Bordeaux d'annuler pour excès de pouvoir l'arrêté du 1er août 2017 par lequel le préfet de la Dordogne lui a enjoint de déclarer l'arrêt définitif des travaux et d'utilisation d'installations minières pour la concession de lignite de la Serre à Simeyrols. Par un jugement n° 1704879 du 4 juillet 2019, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté sa demande.

Par un arrêt n° 19BX03602 du 4 mai 2021, la cour administrative d'appel de Bordeaux a rejeté l'appel formé par M. D... contre ce jugement et refusé de transmettre au Conseil d'Etat la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution de l'article L. 163-10 du code minier, qu'il soulevait à l'appui de sa requête d'appel.

Par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 5 juillet et 6 octobre 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. D... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 6 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule et son article 61-1 ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 ;
- le code minier ;
- le décret n° 2006-649 du 2 juin 2006 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Rozen Noguellou, conseillère d'Etat,
- les conclusions de M. Nicolas Agnoux, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Buk Lament - Robillot, avocat de M. B... D... ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 6 janvier 2023, présentée par M. D... ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que par un arrêté du 1er août 2017, le préfet de la Dordogne a mis en demeure M. B... D..., en sa qualité d'ayant droit de son père M. C... D..., de déclarer l'arrêt définitif des travaux et de l'utilisation d'installations minières concernant la concession de la Serre, dans un délai de six mois. Par un jugement du 4 juillet 2019, le tribunal administratif de Bordeaux a rejeté la demande de M. B... D... tendant à l'annulation de cet arrêté. M. D... se pourvoit en cassation contre l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 4 mai 2021 qui a rejeté sa requête dirigée contre ce jugement.

Sur le cadre juridique :

2. Aux termes de l'article L. 161-1 du code minier : " Les travaux de recherches ou d'exploitation minière doivent respecter (...) les contraintes et les obligations nécessaires à la préservation de la sécurité, de la santé et de la salubrité publiques, de la solidité des édifices publics et privés, à la conservation des voies de communication, de la mine et des autres mines, des caractéristiques essentielles du milieu environnant, terrestre, littoral ou maritime, et plus généralement à la protection des espaces naturels et des paysages, de la faune et de la flore, des équilibres biologiques et des ressources naturelles particulièrement des intérêts mentionnés aux articles L. 211-1, L. 219-7, L. 331-1, L. 332-1 et L. 341-1 du code de l'environnement, l'intégrité des câbles, des réseaux ou des canalisations enfouis ou posés, à la conservation des intérêts de l'archéologie, à la conservation des monuments historiques classés ou inscrits, des abords de monuments historiques et des sites patrimoniaux remarquables mentionnés au livre VI du code du patrimoine, ainsi que des intérêts agricoles et halieutiques des sites et des lieux affectés par les travaux et les installations afférents à l'exploitation. Ils doivent en outre assurer la bonne utilisation du gisement et la conservation de la mine ".

3. Aux termes de l'article L. 163-1 du même code : " La procédure d'arrêt des travaux miniers s'applique à une installation particulière lorsqu'elle cesse d'être utilisée pour l'exploitation, à l'ensemble des installations et des travaux concernés lors de la fin d'une tranche de travaux, et en tout état de cause à l'ensemble des installations et des travaux n'ayant pas fait l'objet de la procédure d'arrêt lors de la fin de l'exploitation ". Aux termes de l'article L. 163-2 : " L'arrêt des travaux mentionnés à l'article L. 163-1 fait l'objet d'une déclaration à l'autorité compétente. Les déclarations doivent être faites au plus tard au terme de la validité du titre minier. A défaut, l'autorité administrative reste habilitée au-delà de ce terme pour prescrire les mesures nécessaires ". Aux termes de l'article L. 163-9 : " Lorsque les mesures envisagées par l'explorateur ou l'exploitant ou prescrites par l'autorité administrative ont été exécutées, cette dernière en donne acte à l'explorateur ou à l'exploitant. A compter de la réception du dossier de récolement attestant et justifiant de l'accomplissement complet de l'ensemble des mesures mentionnées à la première phrase du présent alinéa, l'autorité administrative dispose d'un délai de huit mois, renouvelable une fois, pour se prononcer sur l'exécution desdites mesures. L'accomplissement de cette formalité met fin à l'exercice de la police des mines au titre des travaux miniers ". Aux termes de l'article 45 du décret du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains : " Lorsque le préfet a constaté l'arrêt des travaux de recherche ou d'exploitation sans qu'aucune déclaration ait été faite, il enjoint à l'exploitant de faire cette déclaration dans le délai qu'il lui impartit, lequel ne peut excéder la limite de validité du titre minier ".

4. Aux termes de l'article L. 171-1 du code minier : " L'Etat exerce une police des mines, qui a pour objet de contrôler et d'inspecter les activités de recherches et d'exploitation minières ainsi que de prévenir et de faire cesser les dommages et les nuisances qui leur sont imputables, d'assurer la bonne exploitation du gisement et de faire respecter les exigences et les intérêts mentionnés à l'article L. 161-1 et les obligations mentionnées à l'article L. 161-2 et par les textes pris pour leur application ". Aux termes de l'article L. 174-2 du même code : " La fin de la validité du titre minier emporte transfert à l'Etat de la surveillance et de la prévention des risques mentionnés à l'article L. 174-1, sous réserve que les déclarations prévues aux articles L. 163-1 à L. 163-3 aient été faites et qu'il ait été donné acte des mesures réalisées (...) ".

5. Aux termes de l'article L. 143-4 dans sa version alors applicable : " Lorsque la mutation résulte du décès du titulaire, l'autorisation doit être demandée dans un délai fixé par décret en Conseil d'Etat, soit par les ayants droit, soit par la personne physique ou morale qu'ils se seront substituée dans l'intervalle en vertu d'un acte passé sous la condition suspensive de cette autorisation./ L'absence de dépôt de la demande d'autorisation dans les délais prescrits peut conduire au retrait du titre. Le rejet de la demande entraîne le retrait du titre ". Aux termes de l'article L. 144-1 : " Les renonciations, totales ou partielles, aux droits de recherches ou d'exploitation de mines ne deviennent définitives qu'après avoir été acceptées par l'autorité administrative ". Aux termes de l'article L. 155-3 : " L'explorateur ou l'exploitant, ou toute personne assurant ou ayant assuré la conduite effective d'opérations d'exploration ou d'exploitation des substances du sous-sol ou de ses usages ou, à défaut, le titulaire du titre minier est responsable des dommages, y compris des dommages sanitaires et environnementaux, ayant pour cause déterminante l'activité d'exploration ou d'exploitation dès lors qu'elle est régie par le présent code ". Enfin, aux termes de l'article L. 132-13 : " En fin de concession et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat: / 1° Le gisement fait retour gratuitement à l'Etat, après la résiliation des travaux prescrits pour l'application du présent code/ (...) 3° En cas de disparition ou de défaillance de l'exploitant, l'ensemble des droits et obligations du concessionnaire est transféré à l'Etat ".

6. Il résulte de l'ensemble de ces dispositions que l'Etat exerce la police des mines afin de garantir, comme le prévoit l'article L. 171-1 du code minier, que les exigences et les intérêts mentionnés à l'article L. 161-1 de ce code sont préservés. A ce titre, la procédure d'arrêt des travaux, prévue par les articles L. 163-1 et suivants du code minier, comporte notamment l'obligation, qui pèse sur l'exploitant en application de l'article L. 163-2 du code, de procéder à une déclaration d'arrêt des travaux, qui doit être faite au plus tard au terme de la validité du titre minier, à défaut de quoi l'autorité administrative reste habilitée, au-delà de ce terme, pour prescrire les mesures nécessaires. Sur le fondement de ces dispositions, l'autorité administrative peut, en fin d'exploitation, prescrire à l'ancien exploitant ou, si celui-ci a disparu, à son ayant droit, la mise en oeuvre des mesures de remise en état, s'assure de leur réalisation effective et lui en donne acte, conformément à ce que prévoit l'article L. 163-9. Si une procédure de renonciation au titre est, par ailleurs, prévue par l'article L. 144-1 du code minier, ladite renonciation ne peut être effective qu'après autorisation par l'autorité administrative. Enfin, les dispositions du 3° de l'article L. 132-13 du code minier ne sont applicables qu'en cas de disparition de l'exploitant ou de ses ayants droit en fin de concession.

Sur le pourvoi :

7. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que l'exploitation de la concession de lignite de la Serre à Simeyrols a été attribuée à M. A... D... par un décret du 20 mai 1931, puis transférée, à sa demande, à son fils, M. C... D..., par un décret en date du 5 août 1958. M. B... D... est, en tant qu'héritier des biens de son père, n'ayant pas renoncé à cette succession, l'ayant droit de M. C... D....

8. D'une part, il résulte de ce qui a été dit au point 6 que c'est sans erreur de droit que la cour administrative d'appel a relevé qu'il résulte des dispositions du code minier qu'il incombe à l'exploitant d'une concession minière ou, si celui-ci a disparu, à son ayant droit, de faire cesser les dommages causés à l'environnement par les activités minières après leur arrêt et de prévenir les dommages que pourrait ultérieurement causer la concession minière mise à l'arrêt, et qu'il n'est mis fin à l'exercice de la police de l'exploitation des mines que lorsque le préfet donne acte à l'exploitant ou à son ayant droit que les mesures qu'il a envisagées dans son dossier de déclaration d'arrêt des travaux ou qui ont été prescrites par l'autorité administratives ont été exécutées, sauf cas de survenance ultérieure de risques importants pour la sécurité des biens et des personnes.

9. D'autre part, il ressort des constatations souveraines des juges du fond, exemptes de dénaturation, que M. C... D..., qui était titulaire d'une autorisation d'exploiter la concession des mines de lignite de la Serre sans limite de durée après avoir obtenu, à sa demande, une telle autorisation par décret du 5 août 1958, devait être regardé comme exploitant de la mine et que M. B... D... devait être regardé comme l'ayant droit de M. C... D..., dernier exploitant du site, en tant qu'héritier de ses biens. La cour en a déduit, sans erreur de droit, que M. B... D... pouvait par suite, en cette qualité, être soumis à la procédure d'arrêt des travaux miniers prévue aux articles L. 163-1 et suivants du code minier, sans qu'y fasse obstacle la circonstance qu'aucun décret de mutation du titre minier ne serait intervenu à son bénéfice.

10. Enfin c'est sans erreur de droit que la cour a relevé que le requérant ne pouvait utilement invoquer les dispositions du 3° de l'article L. 132-13 du code minier à l'encontre de la décision attaquée, dès lors que les dispositions en cause ne sont applicables que lorsqu'il n'existe plus d'exploitant en fin de concession alors, d'une part, que la concession n'avait pas pris fin et, d'autre part, qu'il était soumis à une obligation de remise en état du site en sa qualité d'ayant droit de l'exploitant. C'est donc sans erreur de droit ni contradiction de motifs que la cour administrative d'appel de Bordeaux a jugé que le préfet de la Dordogne pouvait mettre en oeuvre la procédure d'arrêt des travaux miniers à l'encontre de M. B... D....

Sur la contestation du refus de transmission de la question prioritaire de constitutionnalité :

11. D'une part, l'article L. 163-10 du code minier, qui s'inscrit dans le chapitre du code relatif à l'arrêt des travaux miniers, prévoit que " l'absence de titre minier ne fait pas obstacle à l'application de l'intégralité des dispositions des articles L. 163-1 à L. 163-9 ". Cette disposition a pour objet de permettre à l'autorité administrative d'imposer les obligations liées à l'arrêt des travaux miniers, prévues aux articles L. 163-1 et suivants du code minier, aux concessions minières qui seraient arrivées à échéance sans que la procédure d'arrêt n'ait été mise en oeuvre.

12. D'autre part, aux termes de l'article L. 144-4 du code minier alors applicable : " Les concessions de mines instituées pour une durée illimitée expirent le 31 décembre 2018 (...) ".

13. Comme il a été dit au point 7 et ainsi qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond, la concession minière en cause dans le présent litige a été transférée à M. C... D... par un décret en date du 5 août 1958 et n'a jamais donné lieu à une procédure d'arrêt des travaux. A la date de l'arrêt du préfet prescrivant à M. B... D... de procéder à l'arrêt des travaux, la concession minière n'était pas arrivée à échéance puisque, s'agissant d'une concession perpétuelle entrant dans le champ des dispositions de l'article L. 144-4 du code minier, son terme avait été fixé au 31 décembre 2018.

14. Par suite, c'est sans erreur de droit ni erreur de qualification juridique des faits que la cour administrative d'appel de Bordeaux, après avoir relevé qu'à la date de l'arrêt préfectoral lui enjoignant de mettre en oeuvre une procédure d'arrêt des travaux en application des articles L. 163-1 et suivants du code minier, M. D... ne se trouvait pas dans la situation d'absence de titre minier, visée à l'article L. 163-10 du code minier, a jugé que les dispositions de cet article L. 163-10 n'étaient pas applicables au litige au sens de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958. La contestation du refus de transmettre cette question prioritaire de constitutionnalité doit donc être écartée.

15. Il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi de M. D... doit être rejeté, y compris ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1er : Le pourvoi de M. D... est rejeté.

Article 2 : Les conclusions présentées par M. D... au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. B... D..., au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et au ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Copie en sera adressée au Conseil constitutionnel et à la Première ministre.

Délibéré à l'issue de la séance du 6 janvier 2023 où siégeaient : M. Jacques-Henri Stahl, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Sophie-Caroline de Margerie, Mme Suzanne von Coester, Mme Fabienne Lambolez, M. Olivier Yeznikian, M. Cyril Roger-Lacan, conseillers d'Etat et Mme Rozen Noguellou, conseillère d'Etat-rapporteure.

Rendu le 25 janvier 2023.

Le président :

Signé : M. Jacques-Henri Stahl

La rapporteure :

Signé : Mme Rozen Noguellou

La secrétaire :

Signé : Mme Marie-Adeline Allain
