

N^{os} 456524, 456525, 456528, 456529

REPUBLIQUE FRANÇAISE

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Catherine Moreau
Rapporteuse

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies)

M. Stéphane Hoynck
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} chambre
de la Section du contentieux

Séance du 29 juin 2022
Décision du 28 juillet 2022

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 456524, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 9 septembre 2021 et 23 mai 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association France Nature Environnement demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 7 juin 2021 accordant à la Compagnie Minière de Boulanger la prolongation de la concession de mines de métaux précieux, leurs minerais et pierres précieuses, dite « Concession n° 32 » (Guyane) et réduisant la superficie de cette concession, ainsi que la décision rejetant son recours gracieux dirigé contre ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que ce décret doit être annulé car les dispositions des articles L. 144-4 et L. 142-7 à L. 142-9 du code minier sur le fondement desquelles il a été édicté :

- méconnaissent la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets

publics et privés sur l'environnement, en ce qu'en prévoyant que la prolongation des concessions de mines initialement instituées pour une durée illimitée est accordée de droit, elles font obstacle à ce que la procédure de participation du public organisée au préalable présente un caractère effectif ;

- méconnaissent la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, en ce qu'elles ne soumettent pas les décisions de prolongation de concessions minières à une évaluation environnementale préalable ;

- méconnaissent les directives 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, faute de conditionner la délivrance de titres de concession minière à la mise en œuvre préalable d'une analyse des incidences du projet sur les espèces protégées et, le cas échéant, à une dérogation au régime de protection des espèces ou de leurs habitats.

Elle soutient également que :

-la notice d'impact présentée par la société pétitionnaire méconnaît les exigences posées par l'article L. 122-6 du code de l'environnement, l'avis du Conseil général de l'économie, de l'instruction et des technologies du 8 avril 2019 ne saurait remplacer l'avis devant être rendu par le Conseil général de l'environnement et du développement durable en qualité d'autorité environnementale et que la procédure de consultation du public qui a été mise en œuvre ne peut se substituer à l'enquête publique exigée par le 2° du I de l'article L. 123-1 du code de l'environnement ;

-le Conseil constitutionnel ayant déclaré les dispositions de la seconde phrase de l'article L. 144-4 du code minier non conformes à la Constitution pour la période antérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, le décret attaqué est privé de base légale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 mai 2022, la société Compagnie Minière de Boulanger conclut au rejet de la requête.

La requête a été communiquée au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et de la relance et à la ministre de la transition écologique qui n'ont pas produit de mémoire.

2° Sous le n° 456525, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 9 septembre 2021 et 23 mai 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association France Nature Environnement demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 7 juin 2021 accordant à la Compagnie Minière de Boulanger la prolongation de la concession de mines de métaux précieux, leurs minerais et pierres précieuses, dite « Concession n° 6 » (Guyane) et réduisant la superficie de cette concession, ainsi que la décision rejetant son recours gracieux dirigé contre ce décret ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que ce décret doit être annulé car les dispositions des articles L. 144-4 et L. 142-7 à L. 142-9 du code minier sur le fondement desquelles il a été édicté :

- méconnaissent la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, en ce qu'en prévoyant que la prolongation des concessions de mines initialement instituées pour une durée illimitée est accordée de droit, elles font obstacle à ce que la procédure de participation du public organisée au préalable présente un caractère effectif ;

- méconnaissent la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, en ce qu'elles ne soumettent pas les décisions de prolongation de concessions minières à une évaluation environnementale préalable ;

- méconnaissent les directives 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, faute de conditionner la délivrance de titres de concession minière à la mise en œuvre préalable d'une analyse des incidences du projet sur les espèces protégées et, le cas échéant, à une dérogation au régime de protection des espèces ou de leurs habitats.

Elle soutient également que

-la notice d'impact présentée par la société pétitionnaire méconnaît les exigences posées par l'article L. 122-6 du code de l'environnement, dès lors que l'avis du Conseil général de l'économie, de l'instruction et des technologies du 8 avril 2019 ne saurait remplacer l'avis devant être rendu par le Conseil général de l'environnement et du développement durable en qualité d'autorité environnementale et que la procédure de consultation du public qui a été mise en œuvre ne peut se substituer à l'enquête publique exigée par le 2° du I de l'article L. 123-1 du code de l'environnement ;

-le Conseil constitutionnel ayant déclaré les dispositions de la seconde phrase de l'article L. 144-4 du code minier non conformes à la Constitution pour la période antérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, le décret attaqué est privé de base légale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 mai 2022, la société Compagnie Minière de Boulanger conclut au rejet de la requête.

La requête a été communiquée au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et de la relance et à la ministre de la transition écologique qui n'ont pas produit de mémoire.

3° Sous le n° 456528, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 9 septembre 2021 et 23 mai 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association France Nature Environnement demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 7 juin 2021 accordant à la Compagnie Minière de Boulanger la prolongation de la concession de mines de métaux précieux, leurs minerais et pierres précieuses, dite « Concession n° 86 » (Guyane) et réduisant la superficie de cette concession, ainsi que la décision rejetant son recours gracieux dirigé contre ce décret;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que ce décret doit être annulé car les dispositions des articles L. 144-4 et L. 142-7 à L. 142-9 du code minier sur le fondement desquelles il a été édicté :

- méconnaissent la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, en ce qu'en prévoyant que la prolongation des concessions de mines initialement instituées pour une durée illimitée est accordée de droit, elles font obstacle à ce que la procédure de participation du public organisée au préalable présente un caractère effectif ;

- méconnaissent la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, en ce qu'elles ne soumettent pas les décisions de prolongation de concessions minières à une évaluation environnementale préalable ;

- méconnaissent les directives 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, faute de conditionner la délivrance de titres de concession minière à la mise en œuvre préalable d'une analyse des incidences du projet sur les espèces protégées et, le cas échéant, à une dérogation au régime de protection des espèces ou de leurs habitats.

Elle soutient également que

-la notice d'impact présentée par la société pétitionnaire méconnaît les exigences posées par l'article L. 122-6 du code de l'environnement, dès lors que l'avis du Conseil général de l'économie, de l'instruction et des technologies du 8 avril 2019 ne saurait remplacer l'avis devant être rendu par le Conseil général de l'environnement et du développement durable en qualité d'autorité environnementale et que la procédure de consultation du public qui a été mise en œuvre ne peut se substituer à l'enquête publique exigée par le 2° du I de l'article L. 123-1 du code de l'environnement ;

-le Conseil constitutionnel ayant déclaré les dispositions de la seconde phrase de l'article L. 144-4 du code minier non conformes à la Constitution pour la période antérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, le décret attaqué est privé de base légale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 mai 2022, la société Compagnie Minière de Boulanger conclut au rejet de la requête.

La requête a été communiquée au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et de la relance et à la ministre de la transition écologique qui n'ont pas produit de mémoire.

4° Sous le n° 456529, par une requête et un mémoire en réplique, enregistrés les 9 septembre 2021 et 23 mai 2022 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, l'association France Nature Environnement demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 7 juin 2021 accordant à la Compagnie Minière de Boulanger la prolongation de la concession de mines de métaux précieux, leurs minerais et pierres précieuses, dite « Concession n° 651 » (Guyane) et réduisant la superficie de cette concession, ainsi que la décision rejetant son recours gracieux dirigé contre ce décret;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que ce décret doit être annulé car les dispositions des articles L. 144-4 et L. 142-7 à L. 142-9 du code minier sur le fondement desquelles il a été édicté :

- méconnaissent la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998, la directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, en ce qu'en prévoyant que la prolongation des concessions de mines initialement instituées pour une durée illimitée est accordée de droit, elles font obstacle à ce que la procédure de participation du public organisée au préalable présente un caractère effectif ;

- méconnaissent la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, en ce qu'elles ne soumettent pas les décisions de prolongation de concessions minières à une évaluation environnementale préalable ;

- méconnaissent les directives 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages et 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, faute de conditionner la délivrance de titres de concession minière à la mise en œuvre préalable d'une analyse des incidences du projet sur les espèces protégées et, le cas échéant, à une dérogation au régime de protection des espèces ou de leurs habitats.

Elle soutient également que

-la notice d'impact présentée par la société pétitionnaire méconnaît les exigences posées par l'article L. 122-6 du code de l'environnement, dès lors que l'avis du Conseil général de l'économie, de l'instruction et des technologies du 8 avril 2019 ne saurait remplacer l'avis devant être rendu par le Conseil général de l'environnement et du développement durable en qualité d'autorité environnementale et que la procédure de consultation du public qui a été mise en œuvre ne peut se substituer à l'enquête publique exigée par le 2° du I de l'article L. 123-1 du code de l'environnement ;

-le Conseil constitutionnel ayant déclaré les dispositions de la seconde phrase de l'article L. 144-4 du code minier non conformes à la Constitution pour la période antérieure à la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, le décret attaqué est privé de base légale.

Par un mémoire en défense, enregistré le 16 mai 2022, la société Compagnie Minière de Boulanger conclut au rejet de la requête.

La requête a été communiquée au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et de la relance et à la ministre de la transition écologique qui n'ont pas produit de mémoire.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son article 62 ;
- le code minier ;
- l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 ;
- la décision du 3 décembre 2021 par laquelle le Conseil d'Etat statuant au contentieux a renvoyé au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'association France Nature Environnement ;
- la décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022 statuant sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par l'association France Nature Environnement ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Catherine Moreau, conseillère d'Etat en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Stéphane Hoyneck, rapporteur public ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 4 juillet 2022, présentée par la Compagnie Minière de Boulanger ;

1. Par quatre décrets du 7 juin 2021, le Premier ministre a accordé à la Compagnie Minière de Boulanger, sur le fondement de l'article L. 144-4 du code minier, la prolongation, sur une superficie réduite, des concessions de mines de métaux précieux n° 32, n° 6, n° 86 et n° 651, situées sur une partie du territoire de la commune de Roura, en Guyane. L'association France Nature Environnement demande l'annulation pour excès de pouvoir de ces quatre décrets ainsi que de la décision du 26 août 2021 par lequel le ministre de l'économie, des finances et de la relance a rejeté ses recours gracieux dirigés contre ces décrets.

2. Les requêtes mentionnées ci-dessus présentent à juger les mêmes questions. Il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision.

3. D'une part, selon l'article 1er de la Charte de l'environnement : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Son article 3 dispose que : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ». D'autre part, aux termes de l'article L. 144-4 du code minier, dans sa rédaction applicable au litige : « *Les concessions de mines instituées pour une durée illimitée expirent le 31 décembre 2018. La prolongation des concessions correspondant à des gisements exploités à cette date est accordée de droit dans les conditions prévues à la sous-section 2 de la section 1 du chapitre 2 du présent titre* ».

4. Par sa décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022, le Conseil constitutionnel a estimé, en premier lieu, que la décision de prolongation d'une concession minière détermine notamment le cadre général et le périmètre des travaux miniers et qu'au regard de son objet et de ses effets, elle est ainsi susceptible de porter atteinte à l'environnement. Il a estimé, en second lieu, qu'avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, ni les dispositions de la seconde phrase de l'article L. 144-4 du code minier, ni aucune autre disposition législative ne prévoyaient que l'administration prenne en compte les conséquences environnementales de la prolongation d'une concession minière avant de se prononcer sur la demande qui lui était adressée. Il a estimé qu'était à cet égard indifférente la circonstance que certaines de ces conséquences pouvaient être, le cas échéant, prises en considération ultérieurement, à l'occasion des autorisations de recherches et de travaux devant se dérouler sur le périmètre de la concession. Il en a déduit que le législateur avait méconnu, pendant cette période, les articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement et a déclaré contraire à la Constitution la seconde phrase de l'article L. 144-4 du code minier, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier. En vertu du point 20 de cette décision, la déclaration d'inconstitutionnalité a pris effet à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, soit le 19 février 2022, et est applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date.

5. Il en résulte que les décrets attaqués du 7 juin 2021 pris sur le fondement des dispositions de la seconde phrase de l'article L. 144-4 du code minier déclarées contraires à la Constitution, soit antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021, sont privés de base légale.

6. La compagnie minière de Boulanger soutient toutefois que la déclaration d'inconstitutionnalité de la seconde phrase de l'article L. 144-4 du code minier serait sans incidence sur la légalité des décrets contestés, dès lors que le Conseil constitutionnel n'aurait

estimé l'article L. 144-4 du code minier contraire à la Constitution qu'en tant qu'il ne comportait pas mention de la prise en compte de l'environnement, et alors que les décrets auraient été précédés de la mise en œuvre de garanties qui, bien que n'étant pas prévues par les dispositions législatives en vigueur, étaient de nature à assurer leur conformité avec les dispositions des articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement. Elle se prévaut ainsi de ce que les décrets attaqués auraient été précédés d'une instruction traduisant la prise en compte par l'Etat des impératifs environnementaux, et fait valoir que la notice d'impact réalisée préalablement aux décrets attaqués aurait comporté une description de l'état initial du site et de son environnement, ainsi que des principales incidences des travaux sur l'environnement et des mesures d'évitement, de réduction, de compensation, d'accompagnement et de suivi prévues, et qu'elle aurait mis à jour cette notice à la demande de l'administration. Elle fait également valoir que l'emprise des concessions aurait été réduite afin de tenir compte des contraintes environnementales. Toutefois, la mise en œuvre de telles procédures ne saurait pallier le défaut de base légale des décrets pris sur le fondement de dispositions définissant le cadre légal applicable au renouvellement des concessions minières en cause, et qui ont été déclarées contraires à la Constitution

7. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes, que l'association France Nature Environnement est fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir des quatre décrets qu'elle attaque, ainsi que des décisions rejetant les recours gracieux dirigés contre ces décrets.

8. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 2 000 euros à verser à l'association France Nature Environnement au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les décrets du 7 juin 2021 attaqués ainsi que les décisions rejetant les recours gracieux dirigés contre ces décrets sont annulés.

Article 2 : L'Etat versera à l'association France Nature Environnement une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association France Nature Environnement, au Premier ministre, au ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, au ministre de la transition écologique et solidaire et à la Compagnie Minière de Boulanger SAS.

Délibéré à l'issue de la séance du 29 juin 2022 où siégeaient : M. Rémy Schwartz, président adjoint de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, M. Jean-Philippe Mochon, présidents de chambre ; Mme Suzanne von Coester, Mme Fabienne Lambolez, M. Olivier Yeznikian, M. Cyril Roger-Lacan, M. Laurent Cabrera, conseillers d'Etat et Mme Catherine Moreau, conseillère d'Etat en service extraordinaire-rapporteuse.

Rendu le 28 juillet 2022.

Le président :
Signé : M. Rémy Schwartz

La rapporteure :
Signé : Mme Catherine Moreau

La secrétaire :
Signé : Mme Valérie Peyrisse

La République mande et ordonne au ministre de l'économie, des finances et de la relance et de la souveraineté industrielle et numérique, en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :