

CONSEIL D'ETAT

MA

statuant

au contentieux

N° 421004

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

SOCIETE IPC PETROLEUM

FRANCE SA

Mme Catherine Calothy

Rapporteur

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 2 décembre 2019

Lecture du 18 décembre 2019

Vu la procédure suivante :

Par une ordonnance n° 1801030 du 28 mai 2018, enregistrée le même jour au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne a transmis au Conseil d'Etat, en application de l'article R. 351-2 du code de justice administrative, la requête de la société IPC Petroleum France SA.

Par cette requête sommaire enregistrée le 15 mai 2018 au secrétariat du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés le 27 août 2018 et le 4 avril 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société IPC Petroleum France SA demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 2 février 2018 lui accordant la concession de mines d'hydrocarbures conventionnels liquides ou gazeux, dite « concession d'Amaltheus », en tant qu'il a fixé son terme au 1^{er} janvier 2040 ;

2°) à titre principal, d'enjoindre à l'Etat de lui accorder cette concession pour une durée de vingt-cinq ans, à compter du 27 octobre 2017, dans un délai d'un mois et sous astreinte de 5 000 euros par jour de retard ;

3°) à titre subsidiaire, d'enjoindre à l'Etat de fixer les modalités précises et objectives de mise en œuvre de la dérogation à l'échéance du 1^{er} janvier 2040, prévue à l'article L. 111-12 du code minier, dans un délai d'un mois et sous astreinte de 5 000 euros par jour de retard ;

4°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et son protocole additionnel ;

- la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ;

- l'accord de Paris adopté le 12 décembre 2015, signé par la France à New York le 22 avril 2016 ;

- le code minier ;

- la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Catherine Calothy, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Stéphane Hoynck, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. La société IPC Petroleum France SA demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 2 février 2018 lui ayant accordé la concession de mines d'hydrocarbures conventionnels liquide ou gazeux, dite « concession d'Almatheus », en tant que le terme de cette concession est fixé au 1^{er} janvier 2040.

Sur le moyen tiré de la méconnaissance des exigences de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits et des libertés fondamentales :

2. Aux termes de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. / Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général (...)* ». Une personne ne peut prétendre au bénéfice de ces stipulations que si elle peut faire état de la propriété d'un bien qu'elles ont pour objet de protéger et à laquelle il aurait été porté atteinte. A défaut de créance certaine, l'espérance légitime, fondée sur une base juridique suffisante, d'obtenir une concession d'exploitation de mines d'hydrocarbures doit être regardée comme présentant le caractère d'un bien au sens de ces stipulations.

3. Aux termes de l'article L. 132-6 du code minier : « *Sans préjudice des dispositions de l'article L. 142-4, pendant la durée de validité d'un permis exclusif de recherches, son titulaire peut seul obtenir une concession portant, à l'intérieur du périmètre de ce permis, sur des substances mentionnées par celui-ci. Le titulaire d'un permis exclusif de recherches a droit, s'il en fait la demande avant l'expiration de ce permis, à l'octroi de concessions sur les gisements exploitables découverts à l'intérieur du périmètre de ce permis pendant la validité de celui-ci* ». Aux termes de l'article L. 111-12 du même code : « *La durée des concessions attribuées en application de l'article L. 132-6 à compter de la publication de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement ne peut permettre de dépasser l'échéance du 1^{er} janvier 2040, sauf lorsque le titulaire du permis exclusif de recherches démontre à l'autorité administrative que la limitation de la durée de la concession induite par cette échéance ne permet pas de couvrir ses coûts de recherche et d'exploitation, en vue d'atteindre l'équilibre économique, par l'exploitation du gisement découvert à l'intérieur du périmètre de ce permis pendant la validité de celui-ci. Dans ce dernier cas, l'autorité administrative fixe les modalités de prise en compte des coûts de recherche et d'exploitation dans le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 132-2* ». Enfin, l'article L. 132-2 du même code dispose que « *La concession est accordée par décret en Conseil d'Etat sous réserve de l'engagement pris par le demandeur de respecter des conditions générales complétées, le cas échéant, par des conditions spécifiques faisant l'objet d'un cahier des charges. Les conditions générales et, le cas échéant, spécifiques de la concession, sont définies par décret en Conseil d'Etat et préalablement portées à la connaissance du demandeur* ».

4. Il résulte des dispositions de l'article L. 132-6 du code minier, citées au point précédent, que le titulaire d'un permis exclusif de recherche est le seul à pouvoir obtenir une concession sur les gisements exploitables découverts à l'intérieur du périmètre de ce permis et a droit, s'il en fait la demande avant l'expiration de ce permis, à l'octroi de telles concessions pendant la validité de celui-ci. Ces dispositions sont donc de nature à faire naître, chez lui, l'espérance légitime d'obtenir une concession lui permettant d'exploiter le gisement découvert, sur une durée suffisante pour lui permettre d'assurer la rentabilité des investissements consentis. En prévoyant, dans leur version issue de la loi du 30 décembre 2017, qui organise l'arrêt progressif de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures en France, que les concessions auxquelles peuvent prétendre les titulaires de permis exclusifs de recherche ne peuvent pas se poursuivre au-delà du 1^{er} janvier 2040, les dispositions de l'article L. 111-12 du code minier portent atteinte à cette espérance légitime.

5. Toutefois, les stipulations de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne font en principe pas obstacle à ce que le législateur adopte de nouvelles dispositions remettant en cause, fût-ce de manière rétroactive, des droits découlant de lois en vigueur ayant le caractère d'un bien au sens de ces stipulations, à la condition cependant de ménager un juste équilibre entre l'atteinte portée à ces droits et les motifs d'intérêt général susceptibles de la justifier.

6. A cet égard, en adoptant la mesure limitant au 1^{er} janvier 2040 la durée des concessions de mines d'hydrocarbures, le législateur a entendu, ainsi qu'il ressort des travaux

parlementaires préparatoires à la loi du 30 décembre 2017, poursuivre l'objectif d'intérêt général de limitation du réchauffement climatique et contribuer à respecter les engagements internationaux souscrits par la France au titre de l'Accord de Paris sur le climat. Si la société requérante soutient que la production d'hydrocarbures sur le territoire français a un impact environnemental beaucoup plus limité que leur importation et leur consommation en France, il ressort des pièces du dossier que la limitation du temps des concessions, eu égard à la très longue durée de validité des titres autorisant la recherche et l'exploitation des hydrocarbures sous l'empire de la législation antérieure à la loi du 30 décembre 2017, peut contribuer à permettre d'atteindre l'objectif poursuivi. Par ailleurs, si la société requérante soutient que l'article L. 111-12 porte une atteinte disproportionnée aux droits des opérateurs miniers dès lors qu'il ne distingue pas selon que l'usage des hydrocarbures est énergétique ou non énergétique, il ressort des pièces du dossier que l'objectif de lutte contre le changement climatique suppose de limiter l'exploitation des réserves d'hydrocarbures fossiles, quel que soit leur usage.

7. Les dispositions de l'article L. 111-12 du code minier ne mettent pas fin au droit à l'octroi d'une concession prévu par l'article L. 132-6 du même code, mais en limitent la durée afin d'organiser un arrêt progressif de la recherche et de l'exploitation d'hydrocarbures en France. Cet article prévoit, en outre, que, lorsque le titulaire du permis exclusif de recherches démontre que l'exploitation du gisement découvert à l'intérieur de son périmètre de recherche exclusif ne lui permet pas, en raison de la limitation de la durée de la concession au 1^{er} janvier 2040, de couvrir ses coûts de recherche et d'exploitation en vue d'atteindre l'équilibre économique, une prolongation peut être accordée, en fonction des modalités de prise en compte des coûts de recherche et d'exploitation fixées par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 132-2. Si la société requérante soutient que les conditions de la dérogation à l'échéance du 1^{er} janvier 2040 ne serait pas définies avec suffisamment de précision, induisant une situation d'imprévisibilité pour les opérateurs concernés, dont la décision d'investissement intervient en moyenne quinze à vingt ans avant un possible retour sur investissement, l'article L. 111-12 d'une part, fixe une date butoir éloignée de vingt ans et d'autre part, apparaît suffisamment précis en prévoyant expressément la possibilité de déroger à cette échéance sur la base des justifications produites par l'opérateur, lorsque celui-ci établit que l'équilibre de la concession n'est pas susceptible d'être atteint avant cette date et en renvoyant au pouvoir réglementaire la définition des coûts de recherche et d'exploitation. Dans ces conditions, eu égard à l'objectif d'intérêt général poursuivi, la mesure de limitation de la durée des concessions prévue par l'article L. 111-12 du code minier ne porte pas d'atteinte excessive au droit au respect des biens, garanti par les stipulations de l'article 1^{er} du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Sur le moyen tiré de la méconnaissance du principe de liberté d'entreprise :

8. La liberté d'entreprise, garantie par l'article 16 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ne peut être utilement invoquée, conformément à l'article 51 de la charte, que si les dispositions contestées mettent en œuvre le droit de l'Union. Le décret en cause ne mettant pas en œuvre le droit de l'Union, le moyen tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprise ne peut qu'être écarté comme inopérant.

Sur le moyen tiré de l'existence d'une discrimination :

9. Si la société soutient que l'interdiction d'exploitation de gisements d'hydrocarbures serait discriminatoire dans la mesure où est seule visée l'exploitation d'hydrocarbures liquides et gazeux, à l'exclusion des autres substances de mines, ce moyen n'est pas assorti des précisions suffisantes pour permettre d'en apprécier le bien-fondé.

Sur le moyen tiré de la méconnaissance par le décret de l'article L. 111-12 du code minier :

10. Si la société IPC Petroleum soutient que le décret du 2 février 2018 lui attribuant la concession d'Amaltheus jusqu'au 1^{er} janvier 2040 méconnaît l'article L. 111-12 du code minier, faute pour l'autorité administrative ayant instruit sa demande d'avoir vérifié si les conditions permettant de déroger à l'échéance du 1^{er} janvier 2040 étaient remplies, en sollicitant de la société les éléments techniques et financiers utiles et en fixant dans le décret attaqué les modalités de prise en compte des coûts de recherche et d'exploitation, il ne ressort pas des pièces du dossier que la requérante aurait demandé à bénéficier de la clause de prolongation de l'exploitation au-delà du 1^{er} janvier 2040. Il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance par le décret du 2 février 2018 de l'article L. 111-12 doit être écarté.

11. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de la société IPC Petroleum France SA doit être rejetée, y compris ses conclusions à fin d'injonction ainsi que celles tendant à l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

DECIDE :

Article 1^{er} : La requête de Société IPC Petroleum France SA est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la Société IPC Petroleum France SA et à la ministre de la transition écologique et solidaire.

Copie en sera adressée au Premier ministre.

