

N^{os} 357249, 357250

REPUBLIQUE FRANÇAISE

REGION GUYANE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Jean-Baptiste de Froment
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies)

Mme Suzanne von Coester
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6^{ème} sous-section
de la Section du contentieux

Séance du 13 novembre 2013
Lecture du 6 décembre 2013

Vu 1°, sous le n° 357249, la requête, enregistrée le 29 février 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée par la région Guyane, représentée par son président M.A..., dont le siège est AJ Cité administrative régionale 4179, route de Montabo, BP 7025 Cayenne cedex (97307) ; la région Guyane demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2011-2105 du 30 décembre 2011 portant approbation du schéma départemental d'orientation minière (SDOM) de la Guyane ;

2°) 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 2°, sous le n° 357250, la requête, enregistrée le 29 février 2012 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la région Guyane, représentée par son président M.A..., dont le siège est AJ Cité administrative régionale 4179, route de Montabo, BP 7025 Cayenne cedex (97307) ; la région Guyane demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le décret n° 2011-2106 du 30 décembre 2011 portant dispositions de mise en œuvre du schéma départemental d'orientation minière (SDOM) de la Guyane ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la note en délibéré, enregistrée le 23 novembre 2013, présentée par la région Guyane ;

Vu la Constitution ;

Vu la convention sur la diversité biologique, adoptée à Rio de Janeiro le 22 mai 1992 ;

Vu le code minier modifié notamment par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu la loi n° 2009-256 du 12 mai 2009 ;

Vu la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 ;

Vu l'ordonnance n° 2011-91 en date du 20 janvier 2011 ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Jean-Baptiste de Froment, Maître des Requêtes,

- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public ;

1. Considérant que l'article 60 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer a inséré dans le code minier un nouvel article 68-20-1 qui prévoit que, dans le département de la Guyane, le schéma départemental d'orientation minière (SDOM) définit les conditions générales applicables à la prospection minière, ainsi que les modalités de l'implantation et de l'exploitation des sites miniers terrestres, définit le contenu de ce schéma ainsi que ses modalités d'élaboration et précise qu'il est approuvé par décret en Conseil d'Etat ; qu'aux termes de ces dispositions, le SDOM : *« définit, notamment par un zonage, la compatibilité des différents espaces du territoire de la Guyane avec les activités minières, en prenant en compte la nécessité de protéger les milieux naturels sensibles, les paysages, les sites et les populations et de gérer de manière équilibrée l'espace et les ressources naturelles. Il tient compte de l'intérêt économique de la Guyane et de la valorisation durable de ses ressources minières. / Au sein des secteurs qu'il identifie comme compatibles avec une activité d'exploitation, il fixe les contraintes environnementales et les objectifs à atteindre en matière de remise en état des sites miniers »* ; qu'en outre, ces dispositions prévoient que les titres miniers délivrés en application du code minier doivent être compatibles avec ce schéma, que le schéma d'aménagement régional de la Guyane et le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux doivent prendre en compte le SDOM, et que les documents d'urbanisme doivent également le prendre en compte ou être modifiés pour le prendre en compte, dans un délai d'un an ; que ces dispositions ont été modifiées par l'article 172 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui, d'une part, a notamment porté d'un mois à deux mois le délai pendant lequel le schéma est mis à la disposition du public et prévu que celui-ci devait être avisé des modalités de la consultation quinze jours et non plus seulement huit jours avant le début de la mise à disposition et qui, d'autre part, a apporté diverses autres modifications ponctuelles au dispositif ; que l'article 68-20-1 de l'ancien code minier a été repris aux articles L. 621-1 à L. 621-7 du code minier par l'ordonnance du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier ; que, sur le fondement de ces dispositions, ont été adoptés deux décrets du 30 décembre 2011 portant respectivement approbation du schéma départemental d'orientation minière de la Guyane et dispositions de mise en œuvre de ce schéma ; que les requêtes visées ci-dessus, qui tendent à l'annulation de ces deux décrets, présentent à juger des questions semblables ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

Sur les conclusions dirigées contre le décret n° 2011-2105 :

En ce qui concerne la procédure de consultation du public :

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 621-2 du code minier, dans sa rédaction applicable lors de l'adoption du décret attaqué : *« Le projet de schéma départemental d'orientation minière est élaboré par le représentant de l'Etat dans le département. / Le projet de schéma est soumis à une évaluation environnementale conformément à l'article L. 122-6 du code de l'environnement. Il est mis à la disposition du public pendant une durée de deux mois. Le public est avisé des modalités de consultation au moins quinze jours avant le début de la mise à disposition. / Le projet, éventuellement modifié pour tenir compte des observations et des propositions recueillies, est ensuite transmis pour avis au conseil régional et au conseil général*

de la Guyane, aux communes concernées, à la commission départementale des mines ainsi qu'aux chambres consulaires. Ces avis sont réputés favorables s'ils n'interviennent pas dans un délai de trois mois suivant la transmission. / Le schéma, éventuellement modifié pour tenir compte de ces avis, est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département et approuvé par décret en Conseil d'Etat. / Le représentant de l'Etat dans le département met le schéma approuvé ainsi que les informations mentionnées au 2° du I de l'article L. 122-10 du code de l'environnement à la disposition du public après l'en avoir informé » ;

3. Considérant, en premier lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que le public a été informé des modalités de la consultation par une communication publiée sur le site internet de la préfecture de la Guyane le 15 avril 2010, par des messages d'information radiophoniques et par des articles parus dans la presse locale ; qu'il était indiqué sur ce site internet que le SDOM et les documents d'accompagnement seraient mis à la disposition du public pendant une période allant du 29 avril 2010 au 28 juin 2010 ; que, par suite, le moyen tiré de l'insuffisance de l'information du public sur ce point ne peut qu'être écarté ;

4. Considérant, en deuxième lieu, que si le public a été avisé des modalités de la consultation quatorze et non quinze jours avant le début de la mise à disposition, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette circonstance ait été susceptible, dans les circonstances de l'espèce, de priver les intéressés d'une garantie ou d'exercer une influence sur le sens de la décision prise ;

5. Considérant, enfin, qu'en mettant à la disposition du public le projet de SDOM pendant une période allant du 29 avril 2010 au 28 juin 2010, les autorités compétentes ont respecté les dispositions citées ci-dessus ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les moyens tirés de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 621-2 du code minier ne peuvent qu'être écartés ;

En ce qui concerne la régularité de la consultation des collectivités territoriales :

7. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 621-2 du code minier que l'avis qui doit être rendu par les collectivités territoriales sur le projet de SDOM ne lie pas l'administration ; qu'il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce que soutient la région requérante, ces avis ont été mentionnés dans le rapport de synthèse du 6 mai 2011 et ont permis d'apporter des modifications au projet de SDOM ; que, par suite, le moyen tiré de l'absence de prise en compte de ces avis doit être écarté ;

8. Considérant que si les dispositions de l'article L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales n'imposaient pas que le conseil régional de la Guyane soit saisi pour avis du projet de décret portant approbation du SDOM, il ressort des pièces du dossier qu'en l'espèce, le conseil régional a été saisi du projet de décret le 19 octobre 2011 ; que son avis ayant été rendu postérieurement au délai d'un mois prévu par l'article L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales, il n'avait pas, contrairement à ce que soutient la requérante, à être pris en compte ;

En ce qui concerne les visas du décret attaqué :

9. Considérant qu'une erreur matérielle affectant les visas est sans influence sur la légalité d'un décret ; qu'en tout état de cause, contrairement à ce que soutient la région requérante, le visa de « l'avis du conseil régional de la Guyane du 21 décembre 2010 » correspond à la date de la délibération du conseil régional, qui s'est prononcé sur le projet de SDOM en application de l'article L. 621-2 du code minier ;

En ce qui concerne le défaut de publicité de la déclaration prévue par l'article L. 122-10 du code de l'environnement :

10. Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret attaqué : « *La déclaration prévue par le 2° du I de l'article L. 122-10 du code de l'environnement sera transmise, dans le délai d'un mois à compter de la publication du présent décret, par le préfet de la Guyane à la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable et mise à disposition du public au siège de la préfecture de la Guyane et à celui de la sous-préfecture de Saint-Laurent-du-Maroni ainsi que sur le site internet de la préfecture* » ; que la circonstance que ce délai d'un mois ait été, en l'espèce, dépassé est sans incidence sur la légalité du décret attaqué ; que, dès lors, le moyen tiré du caractère tardif de cette publicité doit être écarté ;

En ce qui concerne la portée et la légalité de l'ordonnance du 20 janvier 2011 et l'articulation entre les dispositions du code général des collectivités territoriales régissant le schéma départemental d'orientation minière et celles du code minier régissant le schéma d'aménagement régional de la Guyane :

11. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article 28 de la loi du 7 décembre 2010 modifiant la loi du 12 mai 2009, le Gouvernement a été autorisé à procéder, par ordonnance, à la création de la partie législative du code minier jusqu'au 12 mai 2011 ; qu'ainsi, l'ordonnance portant codification de la partie législative du code minier, publiée le 20 janvier 2011, n'a pas été prise hors du délai fixé par la loi habilitant le Gouvernement à créer la partie législative du code minier ; que le moyen tiré de ce que l'ordonnance du 20 janvier 2011 et, par suite, les dispositions du code minier sur le fondement desquelles le décret attaqué a été pris seraient, pour ce motif, illégales doit donc être écarté, sans que la requérante puisse invoquer, en dehors de la procédure prévue à l'article 61-1 de la Constitution, un moyen tiré de ce que la loi d'habilitation n'aurait pas été conforme à la Constitution ;

12. Considérant, en second lieu, que l'ordonnance du 20 janvier 2011 a notamment, dans le cadre de l'habilitation qui avait été donnée au Gouvernement, créé l'article L. 621-5 du code minier, qui reprend les dispositions de l'alinéa 8 de l'article 68-20-1 de l'ancien code minier créé par l'article 60 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer, en prévoyant que le schéma d'aménagement régional (SAR) de la Guyane doit prendre en compte le SDOM ; qu'il ne saurait être utilement inféré de la circonstance que l'ordonnance du 20 janvier 2011, n'ayant pas été ratifiée par le Parlement à la date de la présente décision, est soumise temporairement au régime contentieux des actes administratifs, que les dispositions de l'article L. 621-5 qu'elle a créé n'auraient pas valeur législative et ne pourraient déroger à d'autres dispositions de même valeur juridique ; que le

moyen tiré de ce que ces dispositions n'auraient qu'un caractère réglementaire doit donc être écarté ;

13. Considérant qu'aux termes de l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales : « *Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de la Réunion adoptent un schéma d'aménagement qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ce schéma détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire de la région, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transport, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, forestières, touristiques et relatives aux énergies renouvelables ainsi que celles relatives aux nouvelles technologies de l'information et de la communication* » ;

14. Considérant que, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, les dispositions de l'article L. 621-5 du code minier prévoient que le schéma d'aménagement régional prend en compte le SDOM ; qu'elles impliquent que le SDOM peut interdire l'exploitation minière terrestre dans une zone où le schéma d'aménagement régional en vigueur aurait inscrit une telle activité minière ; qu'il résulte de ce qui a été dit au point 12 que ces dispositions sont de valeur législative, comme celles de l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales, qui, contrairement à ce que soutient la requérante, ne s'imposent donc pas à elles ;

En ce qui concerne le classement du site de Kaw :

15. Considérant que le marais de Kaw, qui comprend le gisement dit de "Camp Caïman", a été classé dans le SDOM en zone 0, correspondant aux espaces interdits à toute prospection et exploitation minières ;

16. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte de ce qui a été dit ci-dessus au point 14 que les dispositions du SAR de la Guyane ne sauraient en tout état de cause être utilement invoquées pour contester la légalité du classement par le SDOM du site de Kaw en une zone où l'activité minière est interdite ;

17. Considérant, en second lieu, qu'il ressort des pièces du dossier, notamment du paragraphe 3.3.2.2. du SDOM relatif aux sites « Ramsar », que le site de Kaw se caractérise par « la diversité des milieux humides rencontrés, leur continuité avec le bassin amazonien, l'inaccessibilité du cœur du marais lui [conférant] une grande richesse floristique et faunistique, qui, avec son étendue, en fait un site unique en Guyane » ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le classement retenu pour un tel site soit entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

En ce qui concerne le non-respect de conventions internationales engageant la France dans la détermination du zonage du SDOM :

18. Considérant que la région requérante n'assortit pas le moyen tiré du non-respect de conventions internationales engageant la France dans la détermination du zonage du

SDOM de précisions suffisantes permettant d'en apprécier le bien-fondé ; que, par suite, ce moyen ne peut qu'être écarté ;

En ce qui concerne le défaut de précision du document de présentation du SDOM :

19. Considérant que la requérante soutient que les cartes incluses dans le document de présentation du SDOM, du fait de l'échelle retenue de 1/ 1 250 000, ne permettraient pas de déterminer avec précision le tracé des différentes zones retenues pour la prospection et l'exploitation minières ; que, toutefois, ces cartes n'ont, ainsi que le mentionne le document, qu'une valeur indicative ; que l'échelle retenue est justifiée par l'étendue du territoire de la Guyane ; que la cohérence entre le zonage du SDOM et les différents zonages existants est par ailleurs mise en évidence dans le document, qui explicite notamment l'articulation entre les zones du SDOM et celles qui sont protégées au titre de la conservation de la biodiversité ; que figure, en annexe du document, la liste détaillée des différents espaces identifiés dans les zones du SDOM ; que, par suite, le moyen tiré de l'insuffisante précision du SDOM doit être écarté ;

En ce qui concerne l'absence de prise en considération des éléments économiques et industriels par le SDOM :

20. Considérant qu'aux termes de l'article L. 621-1 du code minier, le SDOM, pour définir les conditions générales applicables à la prospection minière et à l'exploitation des sites miniers, doit non seulement prendre en compte la nécessité de protéger les milieux naturels, mais également se donner pour objectif l'intérêt économique de la Guyane et la valorisation durable de ses ressources minières ; que, contrairement à ce que soutient la région Guyane, le SDOM qu'elle critique ne se limite nullement à un objectif de préservation de l'environnement mais prend largement en compte les enjeux économiques, en prévoyant notamment que l'Etat, s'appuyant sur le pôle technique minier récemment créé, favorisera la restructuration et la diversification des entreprises du secteur minier ; que, par suite, le moyen tiré de l'absence de prise en considération des éléments économiques et industriels par le SDOM doit être écarté ;

Sur les conclusions dirigées contre le décret n° 2011-2106 :

En ce qui concerne la différence entre le projet de décret soumis à avis et le décret finalement adopté :

21. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que la version finalement adoptée du décret attaqué diffère sur plusieurs points du projet qui a été transmis par le préfet de la région Guyane au président du conseil régional afin qu'il le soumette à l'avis de l'assemblée ; que les changements ont eu principalement pour objet, d'une part, de préciser le contenu du dossier de demande d'autorisation d'exploitation d'un gisement minier, dont la version définitive du décret prévoit qu'il devra comporter un « schéma de pénétration du massif forestier » et la justification de l'adhésion du pétitionnaire à une « charte des bonnes pratiques » approuvée par le représentant de l'Etat, d'autre part, de prévoir l'obligation d'inviter certains représentants de la « société civile » à la séance d'examen du rapport annuel sur l'exploitation minière et l'activité de l'Etat dans ce domaine ; que, s'ils sont de nature à renforcer les garanties exigées des exploitants miniers en matière de respect de l'environnement, ces changements ne constituent pas une modification substantielle du projet de décret, et, par conséquent, ne

justifiaient pas, contrairement à ce que soutient la région requérante, l'ouverture d'une nouvelle consultation ; que, par suite, le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure d'élaboration du décret attaqué doit être écarté ;

En ce qui concerne l'absence de prise en compte de l'avis des collectivités territoriales :

22. Considérant que, si les dispositions de l'article L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales n'imposaient pas que le conseil régional de la Guyane soit saisi pour avis du projet de décret portant dispositions de mise en œuvre du SDOM, il ressort des pièces du dossier qu'en l'espèce, le conseil régional a été saisi du projet de décret le 19 octobre 2011 ; que son avis ayant été rendu postérieurement au délai d'un mois prévu par l'article L. 4433-3-1 du code général des collectivités territoriales, il n'avait pas, contrairement à ce que soutient la requérante, à être pris en compte ;

En ce qui concerne les moyens tirés de l'illégalité du SDOM :

23. Considérant que la présente décision rejette les conclusions tendant à l'annulation du décret approuvant le SDOM ; que, par suite, la région ne saurait soutenir que le décret organisant sa mise en œuvre serait illégal par voie de conséquence de l'illégalité du SDOM ;

24. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la région Guyane n'est pas fondée à demander l'annulation pour excès de pouvoir des décrets du 30 décembre 2011 qu'elle attaque ; que ses conclusions présentées au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, doivent, par suite, être rejetées ;

D E C I D E :

Article 1^{er} : Les requêtes n° 357249 et n° 357250 de la région Guyane sont rejetées.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la région Guyane, au Premier ministre et au ministre du redressement productif.

Copie en sera adressée pour information au ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

