

Décision n° 2021-971 QPC
du 18 février 2022

(France nature environnement)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 6 décembre 2021 par le Conseil d'État (décision n^{os} 456524, 456525, 456528 et 456529 du 3 décembre 2021), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée par l'association France nature environnement. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2021-971 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 142-7, L. 142-8 et L. 142-9 du code minier et de la seconde phrase de l'article L. 144-4 du même code, dans leur rédaction issue de l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code minier ;
- l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier, ratifiée par l'article 1^{er} 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 ;
- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées par l’association requérante, enregistrées le 17 décembre 2021 ;

– les observations en intervention présentées pour la société Compagnie minière Montagne d’or par Me Malik Memloul, avocat au barreau de Paris, enregistrées le 23 décembre 2021 ;

– les observations en intervention présentées par l’association Guyane nature environnement, enregistrées le 27 décembre 2021 ;

– les observations présentées par le Premier ministre, enregistrées le 28 décembre 2021 ;

– les observations en intervention présentées pour l’association Fédération des opérateurs miniers de Guyane par Mes Frédéric Scanvic et Corentin Chevallier, avocats au barreau de Paris, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées par l’association requérante, enregistrées le 6 janvier 2022 ;

– les secondes observations en intervention présentées pour la société Compagnie minière Montagne d’or par Me Memloul, enregistrées le 12 janvier 2022 ;

– les secondes observations en intervention présentées pour l’association Fédération des opérateurs miniers de Guyane par Mes Scanvic et Chevallier, enregistrées le même jour ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Jeanne Bonacina Lhommet, avocate au barreau de Paris, pour l’association requérante, Me Memloul, pour la société Compagnie minière Montagne d’or, Me Alexandre Faro, avocat au barreau de Paris, pour l’association Guyane nature environnement, Me Scanvic, pour l’association Fédération des opérateurs miniers de Guyane, et M. Antoine Pavageau, désigné par le Premier ministre, à l’audience publique du 8 février 2022 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L'article L. 142-7 du code minier, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 20 janvier 2011 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« La durée d'une concession de mines peut faire l'objet de prolongations successives, chacune d'une durée inférieure ou égale à vingt-cinq ans ».

2. L'article L. 142-8 du même code, dans la même rédaction, prévoit :

« La prolongation d'une concession est accordée par décret en Conseil d'État ».

3. L'article L. 142-9 du même code, dans la même rédaction, prévoit :

« Au cas où, à la date d'expiration de la période de validité en cours, il n'a pas été statué sur la demande de prolongation, le titulaire de la concession reste seul autorisé, jusqu'à l'intervention d'une décision de l'autorité administrative, à poursuivre ses travaux dans les limites du ou des périmètres sur lesquels porte la demande de prolongation ».

4. L'article L. 144-4 du code minier, dans la même rédaction, prévoit que les anciennes concessions minières perpétuelles expirent le 31 décembre 2018. Sa seconde phrase prévoit :

« 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 ».

5. L'association requérante, rejointe par l'une des parties intervenantes, soutient que ces dispositions permettraient la prolongation de certaines concessions minières sans que l'autorité administrative n'ait à prendre en compte les effets sur l'environnement d'une telle décision. Il en résulterait une méconnaissance des exigences découlant des articles 1^{er}, 2 et 3 de la Charte de l'environnement.

6. Elle estime, en outre, qu'un tel régime de prolongation priverait d'effet utile la participation du public à l'élaboration de cette décision, en méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

7. L'association requérante reproche enfin à ces dispositions d'instituer une différence de traitement injustifiée entre les exploitants de concessions minières puisque seuls ceux qui exploitent une ancienne concession perpétuelle bénéficient de ce régime de prolongation.

8. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur la seconde phrase de l'article L. 144-4 du code minier.

– Sur le fond :

9. Selon l'article 1^{er} 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 : « *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* ». Il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions.

10. En application de l'article L. 144-4 du code minier, les concessions minières initialement instituées pour une durée illimitée devaient expirer le 31 décembre 2018. Les dispositions contestées prévoient que ces concessions sont prolongées de droit lorsque les gisements sur lesquels elles portent sont encore exploités à cette date.

11. En premier lieu, la décision de prolongation d'une concession minière détermine notamment le cadre général et le périmètre des travaux miniers. Au regard de son objet et de ses effets, elle est ainsi susceptible de porter atteinte à l'environnement.

12. En second lieu, avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021 mentionnée ci-dessus, les dispositions contestées ne soumettaient la prolongation de la concession à aucune autre condition que celle de l'exploitation du gisement au 31 décembre 2018. Ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative ne prévoyaient que l'administration prenne en compte les conséquences environnementales d'une telle prolongation avant de se prononcer. À cet égard, est 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.

13. Par conséquent, le législateur a méconnu, pendant cette période, les articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement.

14. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021, l'article L. 114-3 nouveau du code minier prévoit à son paragraphe II

notamment que la demande de prolongation d'une concession est refusée si l'administration émet un doute sérieux sur la possibilité de procéder à l'exploitation du gisement sans porter une atteinte grave aux intérêts environnementaux mentionnés à l'article L. 161-1 du même code. Le paragraphe III de l'article L. 114-3 précise, en outre, que l'administration peut imposer à l'exploitant de respecter un cahier des charges, annexé à l'acte octroyant le titre minier, pouvant notamment prévoir l'interdiction de certaines techniques de recherche ou d'exploitation. En application de l'article 67 de la même loi, ces dispositions s'appliquent à toutes les demandes en cours d'instruction à cette date.

15. Dès lors, depuis l'entrée en vigueur de cette loi, le fait que les dispositions contestées prévoient que la prolongation des anciennes concessions perpétuelles est de droit ne saurait être interprété comme faisant obstacle à la prise en compte des conséquences sur l'environnement de la décision de prolongation de ces concessions.

16. Par conséquent, depuis cette date et sous cette réserve, ces dispositions ne méconnaissent plus les articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement. Elles ne méconnaissent pas non plus les articles 2 ou 7 de la Charte de l'environnement, ni le principe d'égalité, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit.

17. Il résulte de tout ce qui précède que ces dispositions doivent être déclarées contraires à la Constitution avant la date d'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021 et, sous la réserve énoncée au paragraphe 15, conformes à celle-ci à compter de cette date.

– Sur les effets de la déclaration d'inconstitutionnalité :

18. Selon le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution : *« Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause »*. En principe, la déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à l'auteur de la question prioritaire de constitutionnalité et la disposition déclarée contraire à la Constitution ne peut être appliquée dans les instances en cours à la date de la publication de la décision du Conseil constitutionnel. Cependant, les dispositions de l'article 62 de la Constitution réservent à ce dernier le pouvoir tant de fixer la date de l'abrogation et de reporter dans le

temps ses effets que de prévoir la remise en cause des effets que la disposition a produits avant l'intervention de cette déclaration. Ces mêmes dispositions réservent également au Conseil constitutionnel le pouvoir de s'opposer à l'engagement de la responsabilité de l'État du fait des dispositions déclarées inconstitutionnelles ou d'en déterminer les conditions ou limites particulières.

19. D'une part, l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021 a mis fin à l'inconstitutionnalité constatée. Il n'y a donc pas lieu de prononcer l'abrogation des dispositions déclarées inconstitutionnelles.

20. D'autre part, aucun motif ne justifie de reporter la prise d'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité. Celle-ci intervient donc à compter de la date de publication de la présente décision. Elle est applicable aux instances introduites à cette date et non jugées définitivement.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – 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, est contraire à la Constitution avant la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Article 2. – Sous la réserve énoncée au paragraphe 15, 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, est conforme à la Constitution à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Article 3. – La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet dans les conditions fixées au paragraphe 20 de cette décision.

Article 4. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 17 février 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD et François PILLET.

Rendu public le 18 février 2022.