



## Commentaire

### Décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022

*Association France nature environnement*

*(Prolongation de plein droit de certaines concessions minières)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 6 décembre 2021 par le Conseil d'État (décision n°s 456524, 456525, 456528 et 456529 du 3 décembre 2021) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association France nature environnement portant sur 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 ainsi que 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.

Dans sa décision n° 2021-971 QPC du 18 février 2022, le Conseil constitutionnel a déclaré la seconde phrase de l'article L. 144-4 du code minier contraire à la Constitution jusqu'à 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. Il a, en revanche, sous une réserve d'interprétation, déclaré cette disposition conforme à la Constitution à compter de cette même date.

#### **I. – Les dispositions contestées**

##### **A. – Historique et objet des dispositions contestées**

##### **1. – Le régime des concessions minières perpétuelles**

\* Le droit minier se caractérise par un régime de concession : en raison de leur rareté et de leur valeur économique particulière, les mines sont « *distrayées de la propriété du sol dès leur découverte* »<sup>1</sup>. Ce régime déroge ainsi au principe selon lequel « *La*

---

<sup>1</sup> JCl. *Civil Annexes, V° Mines*, Fasc. 40 : droit minier, paragr. 2. Selon l'article L. 100-1 du code minier, les mines sont définies au regard des substances qu'elles renferment : « *L'assujettissement d'un gîte contenant des substances minérales ou fossiles soit au régime légal des mines, soit à celui des carrières est déterminé par la seule nature des substances qu'il contient, sous réserve de dispositions contraires prévues par le présent code* ».

*propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous* »<sup>2</sup>, sur lequel il fait primer l'exploitation effective des ressources minières.

À cette fin, la loi impériale du 21 avril 1810<sup>3</sup>, revenant sur un régime qui accordait aux propriétaires le droit d'exploiter eux-mêmes leurs sous-sols, confère « *au concessionnaire la propriété perpétuelle de la mine et des servitudes grevant les terrains afin de lui permettre d'effectuer les travaux nécessaires à l'exploitation de sa mine* »<sup>4</sup>.

Cette propriété perpétuelle<sup>5</sup>, particulièrement favorable aux exploitants, va influencer durablement sur les règles applicables aux concessions minières.

Ainsi, alors que la loi du 9 septembre 1919<sup>6</sup> abolissait les concessions perpétuelles, en prévoyant que les concessions minières sont accordées pour une durée comprise entre cinquante et quatre-vingt-dix-neuf ans selon les gisements, le législateur les a rétablies, lors de l'adoption, en 1956, du code minier, pour toutes les concessions, à l'exception notable de celles portant sur des hydrocarbures liquides ou gazeux dont la durée est demeurée limitée à cinquante ans<sup>7</sup>.

En 1977, il a supprimé définitivement la possibilité pour l'État d'accorder de nouvelles concessions pour une durée illimitée<sup>8</sup> : la durée initiale d'une nouvelle concession a ainsi été limitée à cinquante ans, renouvelable par période de vingt-cinq ans. Toutefois, une exception à l'application de ces règles a été prévue pour les concessions existant à la date de publication de la loi, dont le caractère perpétuel n'a ainsi pas été remis en cause.

Ce n'est qu'avec la loi du 15 juillet 1994<sup>9</sup> que le législateur a fixé le terme définitif des concessions perpétuelles. Selon l'exposé des motifs du projet de loi à l'origine de ces dispositions, il s'agissait de « *régler le problème des concessions de mines de durée éternelle qui, lorsqu'elles ne sont pas exploitées, stérilisent une partie du domaine minier français et gênent donc la recherche minière* ».

---

<sup>2</sup> Article 552 du code civil. Au contraire, les carrières, considérées comme renfermant des substances moins valorisables demeurent soumises au régime de la propriété du sol.

<sup>3</sup> Loi du 21 avril 1810 concernant les mines, les minières et les carrières.

<sup>4</sup> JCl. précité, paragr. 9.

<sup>5</sup> Conformément à l'article 19 de la loi du 21 avril 1810 précitée, la propriété découlant de la concession « *sera distinguée de celle de la surface, et désormais considérée comme propriété nouvelle* ».

<sup>6</sup> Loi du 9 septembre 1919 modifiant la loi du 21 avril 1810 sur les mines.

<sup>7</sup> Article 29 du code minier, dans sa rédaction issue du décret n° 56-838 du 16 août 1956 portant code minier.

<sup>8</sup> Loi n° 77-620 du 16 juin 1977 complétant et modifiant le code minier.

<sup>9</sup> Loi n° 94-588 du 15 juillet 1994 modifiant certaines dispositions du code minier et l'article L. 711-12 du code du travail.

L'article 29 du code minier, dans sa rédaction résultant de cette loi, disposait ainsi que « *Les concessions de mines instituées pour une durée illimitée expireront le 31 décembre 2018* »<sup>10</sup>. Toutefois, il prévoyait également un régime dérogatoire de prolongation « *de droit* » de ces concessions à la condition que les gisements soient toujours exploités à cette même date.

Au regard des travaux préparatoires et de la lettre de cet article, l'objectif poursuivi par le législateur était d'assurer l'exploitation continue des ressources minières, en permettant aux exploitants historiques de conserver leur concession à cette condition.

## **2. – Les conditions de prolongation des anciennes concessions perpétuelles (les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel)**

\* À la suite de la codification de la partie législative du code minier par l'ordonnance du 20 janvier 2011, une partie des dispositions de l'article 29 du code minier a été reprise aux articles L. 142-7 (durée de la prolongation) et L. 144-4 du même code (date d'expiration des concessions accordées à titre perpétuel).

L'article L. 144-4 prévoit ainsi que les concessions perpétuelles expirent le 31 décembre 2018. Sa seconde phrase précise que la prolongation de ces concessions correspondant à des gisements exploités à cette date est accordée de droit dans certaines conditions.

Ces conditions sont définies aux articles L. 142-7 à L. 142-9 du code minier : la concession minière peut ainsi faire l'objet de prolongations successives ne pouvant excéder chacune une durée maximale de vingt-cinq ans (article L. 142-7), accordées par décret en Conseil d'État (article L. 142-8<sup>11</sup>). En outre, le titulaire de la concession reste seul autorisé à poursuivre les travaux d'exploitation si, à la date du terme de la concession, il n'a pas encore été statué sur sa demande de prolongation (article L. 142-9<sup>12</sup>).

En application de ces dispositions, les exploitants des anciennes concessions minières perpétuelles ont ainsi pu solliciter la prolongation de leur exploitation avant l'échéance du 31 décembre 2018.

---

<sup>10</sup> Soit près de vingt-cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, correspondant à la durée de droit commun des prolongations de concessions.

<sup>11</sup> L'article L. 142-8 du code minier reprend une règle prévue auparavant au premier alinéa de l'article 49 du décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain.

<sup>12</sup> L'article L. 142-9 du code minier reprend une règle prévue auparavant au troisième alinéa de l'article 49 du décret du 2 juin 2006 précité.

\* La question de la nature des obligations auxquelles ces exploitants devaient satisfaire dans le cadre de ce régime dérogatoire prévoyant une prolongation « *de droit* » de la concession s'est alors posée et, en particulier, celle de savoir si, pour se prononcer sur une demande de prolongation, l'administration pouvait prendre en compte ses effets sur l'environnement.

Saisi de décisions par lesquelles l'administration avait refusé de faire droit à des demandes de prolongation, la cour administrative d'appel de Bordeaux a pu ainsi juger que : « *l'impact direct de l'exploitation sur les intérêts [environnementaux] ne peut être opposé à une demande de prolongation de la concession d'une mine, laquelle ne permet la réalisation d'aucun travaux miniers lesquels [...] doivent faire l'objet d'une autorisation de travaux miniers, la société devant seulement établir au stade du renouvellement de la concession, ses capacités techniques et financières à poursuivre l'exploitation et, par le biais de la notice d'impact à prendre en compte les intérêts notamment environnementaux mentionnés à l'article L. 161-1 du code minier* »<sup>13</sup>.

\* Plusieurs travaux parlementaires ont également fait le constat que les dispositions du code minier relatives à la prolongation des anciennes concessions minières perpétuelles ne permettaient pas à l'administration de refuser une telle demande pour un motif environnemental.

Ainsi, dans le cadre d'un rapport d'information sur la réforme du code minier, M. Jean-Paul Chanteguet soulignait qu'« *il est regrettable que le code encadrant des activités qui ont toujours, par nature, un impact sur l'environnement, les écosystèmes, les paysages, voire les populations avoisinantes n'affiche pas plus clairement la volonté de trouver un nouvel équilibre entre des nécessités économiques bien comprises et les intérêts écologiques et territoriaux. Et il n'est pas optimal que la loi ne prévoie leur prise en compte réelle qu'à l'étape ultérieure de l'autorisation des travaux miniers* ». Il constatait ainsi que « *Le fait est que la législation actuelle n'impose pas le plein examen des impacts environnementaux au stade de l'instruction des titres ; il disparaît même complètement au moment où est envisagée leur prolongation alors que plusieurs années, voire plusieurs décennies ont pu s'écouler. Les dispositions réglementaires prévoient certes que le dossier de demande présente, outre un mémoire technique et le programme des travaux*

---

<sup>13</sup> CAA Bordeaux, 16 juillet 2021, n<sup>os</sup> 21BX00294 et 21BX00716. La cour précise ainsi que « *dès lors que la prolongation d'une concession n'a pas pour effet d'autoriser la réalisation du programme des travaux prévus et qu'une étude d'impact et une étude de dangers ne sont exigées qu'au stade de la délivrance de l'autorisation d'ouverture des travaux miniers, l'impact direct des travaux d'exploitation sur les intérêts mentionnés à l'article L. 161-1 ne peut être opposé, au regard des dispositions en vigueur du code minier, que dans le cadre de l'instruction de cette demande d'autorisation de travaux distincte de l'autorisation de prolongation de la concession* »

*envisagés pour l'exploration ou le descriptif des travaux d'exploitation, une "notice d'impact environnemental indiquant les incidences éventuelles des travaux projetés sur l'environnement et les conditions dans lesquelles l'opération projetée prend en compte les préoccupations d'environnement" (articles 17 et 24 du décret n° 2006-648). Ces documents sont soumis aux services publics intéressés et au public consulté par voie électronique et constituent la base du dossier de l'enquête publique menée dans le cadre de l'instruction des demandes de concession. Mais, en-dehors des stockages souterrains, ces dispositions n'expriment aucune exigence précise sur cette notice d'impact environnemental »<sup>14</sup>.*

### **3. – Les modifications introduites par la loi du 22 août 2021**

La loi du 22 août 2021<sup>15</sup> a apporté plusieurs modifications au régime de prolongation des concessions visant à soumettre l'autorisation d'exploiter une concession minière à la prise en compte effective des effets de cette activité sur l'environnement.

\* À cette fin, un nouvel article L. 114-1 a été introduit dans le code minier afin de prévoir que « *L'octroi, l'extension et la prolongation d'un permis exclusif de recherches ou d'une concession sont précédés d'une analyse environnementale, économique et sociale* », dont le contenu est précisé à l'article L. 114-2-1 nouveau<sup>16</sup>.

L'entrée en vigueur de cette disposition a toutefois été différée à la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État devant être pris pour son application, et au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

\* Deux autres dispositions ont notamment été introduites :

– le paragraphe II de l'article L. 114-3 nouveau du code minier prévoit ainsi que « *La demande d'octroi, d'extension ou de prolongation d'un permis exclusif de recherches ou d'une concession est refusée si l'autorité compétente émet un doute sérieux sur la possibilité de procéder aux recherches ou à l'exploitation du type de gisement mentionné sans porter une atteinte grave aux intérêts mentionnés à l'article*

---

<sup>14</sup> Rapport d'information n° 4382 (Assemblée nationale – XIV<sup>e</sup> législature) de M. Jean-Paul Chanteguet sur la proposition de loi portant adaptation du code minier au droit de l'environnement, fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 18 janvier 2017.

<sup>15</sup> Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

<sup>16</sup> Cet article précise que l'analyse prend la forme d'un mémoire environnemental, économique et social pour les recherches minières ou d'une étude de faisabilité pour l'exploitation. Elle doit notamment permettre à l'autorité compétente de définir les conditions auxquelles l'activité de recherches ou d'exploitation devra être soumise. Par cohérence, l'abrogation de l'article L. 144-4, par voie d'ordonnance, est prévue par l'article 81 de la loi du 22 août 2021.

L. 161-1 ». Dans cette hypothèse, l'administration doit inviter le demandeur à présenter ses observations et, le cas échéant, à modifier sa demande. En cas de maintien du refus, l'administration doit motiver sa décision ;

– le paragraphe III du même article prévoit qu'un cahier des charges précisant les conditions spécifiques à respecter par l'exploitant peut être annexé à l'acte octroyant le titre minier. Ce cahier des charges peut notamment, si la protection de l'environnement le justifie, interdire le recours à certaines techniques de recherche ou d'exploitation sur tout ou partie du périmètre du titre.

Ces deux dispositions sont applicables aux demandes d'octroi, d'extension ou de prolongation de concession en cours d'instruction à la date de promulgation de la loi, ainsi qu'à celles déposées après cette date<sup>17</sup>.

À leur propos, la ministre chargée de l'environnement soulignait, en séance publique, que « *La réforme du code minier a pour but d'intégrer la dimension environnementale dans toutes les étapes d'un projet minier, de la phase de recherche jusqu'à la délivrance des autorisations de travaux. Les amendements permettront également de refuser un titre minier sur la base d'un motif environnemental. De plus, ils visent à permettre l'application de ces dispositions à tous les titres en cours d'instruction, et à soumettre les décisions minières au plein contentieux. Autant dire qu'ils nous aideront pour des projets comme celui de la Montagne d'or* »<sup>18</sup>.

## **B. – Origine de la QPC et question posée**

En Guyane, plusieurs concessions minières avaient été initialement accordées pour une durée illimitée. Parmi celles-ci, la société Compagnie minière de Boulanger (CMB) en détenait quatre. Pour poursuivre l'exploitation de ces concessions après la date du 31 décembre 2018, la société CMB avait sollicité leur prolongation auprès de l'administration, qui avait fait droit à sa demande par quatre décrets du 7 juin 2021.

L'association France nature environnement (FNE) avait alors saisi le Conseil d'État de requêtes tendant à l'annulation de ces décrets. À cette occasion, elle avait posé des QPC relatives, d'une part, au premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement et, d'autre part, aux articles L. 142-7, L. 142-8, L. 142-9 et L. 144-4 du code minier.

---

<sup>17</sup> En application de l'avant dernier alinéa du paragraphe II de l'article 67 de la loi du 22 août 2021.

<sup>18</sup> Compte-rendu des débats de la première séance publique du 9 avril 2021, Assemblée nationale.

\* Dans sa décision précitée du 3 décembre 2021, le Conseil d'État avait d'abord considéré que si les dispositions de l'article L. 123-19-2 contestées par l'association requérante faisaient obstacle à l'application du principe de participation du public en cas de prorogation d'une décision administrative individuelle ayant une incidence sur l'environnement, elles n'étaient pas applicables au litige. En effet, il avait estimé que *« Eu égard à son objet et à ses effets, la décision par laquelle l'autorité administrative accorde la prolongation d'une concession ne peut être regardée comme une simple prorogation de la décision accordant la concession initiale au sens de l'article L. 123-19-2 du code de l'environnement »*. Par conséquent, au regard de *« ses incidences directes et significatives sur l'environnement »* et en l'absence de disposition spécifique pour assurer cette participation du public, il avait jugé que *« la prolongation d'une concession minière, y compris lorsqu'elle est de droit en application de l'article L. 144-4 du code minier, doit être soumise à une procédure préalable de participation du public dans les conditions définies par cet article [L. 123-19-2] »*.

Il avait donc refusé de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC portant sur ces dispositions.

\* En revanche, après avoir considéré que la seconde phrase de l'article L. 144-4 du code minier et les articles L. 142-7 à L. 142-9 du même code étaient applicables au litige, le Conseil d'État avait jugé que *« Le moyen tiré de ce que ces dispositions, qui prévoient qu'une concession de mines initialement instituée pour une durée illimitée est prolongée de droit à la seule condition que les gisements sur lesquels elles portent soient encore exploités, portent atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment aux articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de la Charte de l'environnement, soulève une question présentant un caractère sérieux »*. Il avait donc renvoyé au Conseil constitutionnel la QPC portant sur ces dispositions.

## **II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées**

L'association requérante, rejointe l'une des parties intervenantes, soutenait que ces dispositions permettaient la prolongation des anciennes concessions minières perpétuelles sans que l'autorité administrative n'ait à prendre en compte les effets sur l'environnement d'une telle décision. Selon elle, il en résultait une méconnaissance des exigences découlant des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de la Charte de l'environnement.

Elle estimait, en outre, qu'un tel régime de prolongation des concessions minières privait 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.

Elle reprochait 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.

Au vu des griefs soulevés par l'association requérante, qui portaient uniquement sur l'absence de prise en compte des effets sur l'environnement lors de l'examen par l'administration des demandes de prolongation des concessions minières, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait sur la seconde phrase de l'article L. 144-4 du code minier (paragr. 8).

### **A. – La jurisprudence relative aux articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte de l'environnement**

\* L'article 1<sup>er</sup> de la Charte reconnaît le droit de chacun « *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* ».

Le Conseil a admis l'invocabilité à l'appui d'une QPC de ces articles dans la décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011<sup>19</sup>.

Dans sa décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, il a déduit de la combinaison de ces deux articles, « *qu'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* »<sup>20</sup> et a rappelé que son contrôle était limité, en la matière en jugeant : « *que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ainsi que le principe de prévention des atteintes à l'environnement* »<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre (Troubles du voisinage et environnement)*.

<sup>20</sup> Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, *Association France Nature Environnement et autre (Autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité)*, cons. 7

<sup>21</sup> *Ibid.*, cons. 8

Le commentaire de la décision en concluait : « *le Conseil constitutionnel a confirmé que les articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte sont invocables ensemble à l'appui d'une QPC mais qu'il n'exerce qu'un contrôle de la dénaturation de ces exigences alors qu'est vaste la compétence du législateur pour définir les modalités selon lesquelles la protection de l'environnement doit être assurée* ».

\* Sur le fondement de cette combinaison, le Conseil s'est prononcé, dans cette même décision du 23 novembre 2012, sur des dispositions qui soumettaient à autorisation l'installation de bâches et des dispositifs publicitaires liés à des manifestations temporaires ainsi que l'installation de dispositifs de publicité lumineuse.

D'une part, il a écarté comme inopérants des griefs tirés de la méconnaissance des articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte dirigés contre les dispositions relatives aux bâches et dispositifs publicitaires au motif, implicite, que ces dispositions n'avaient pas d'incidence sur l'environnement<sup>22</sup>.

D'autre part, il a admis le caractère opérant de ces griefs s'agissant de l'instauration du régime d'autorisation des dispositifs publicitaires lumineux. Sur le fond, il l'a toutefois écarté au motif que les dispositions législatives renvoyaient à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les prescriptions générales relatives à l'installation et à l'entretien des enseignes en fonction des procédés utilisés, de la nature des activités ainsi que des caractéristiques des immeubles où ces activités s'exercent et du caractère des lieux où ces immeubles sont situés<sup>23</sup>.

\* Pour effectuer son contrôle, le Conseil constitutionnel apprécie les garanties apportées par le législateur pour prendre en compte l'atteinte à l'environnement qui pourrait résulter des dispositions mises en cause.

Dans sa décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, le Conseil a examiné, sur le seul fondement de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte, des dispositions permettant que soient autorisées, d'une part, des constructions et installations dans la zone littorale autrement qu'en continuité avec des agglomérations ou de villages existants et,

---

<sup>22</sup> Décision n° 2012-282 QPC précitée, cons. 9. Dans le même sens, le Conseil a jugé que des dispositions permettant d'arracher des arbres plantés en méconnaissance de servitudes légales, eu égard à leur objet et à leur portée, étaient « *insusceptibles d'avoir des conséquences sur l'environnement* » et que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte était inopérant : décision n° 2014-394 QPC du 7 mai 2014, *Société Casuca (Plantations en limite de propriétés privées)*, cons. 9. Il a jugé, de même, que le droit reconnu aux voitures de tourisme avec chauffeur d'exercer l'activité de transport public de personnes sur réservation préalable ne méconnaissait pas l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement : décision n° 2014-422 QPC du 17 octobre 2014, *Chambre syndicale des cochers chauffeurs CGT-taxis (Voitures de tourisme avec chauffeurs)*, cons. 13.

<sup>23</sup> Décision n° 2012-282 QPC précitée, cons. 7 à 10.

d'autre part, des aménagements légers dans les espaces remarquables ou caractéristiques et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Ce n'est qu'après avoir énuméré un ensemble de conditions et garanties résultant notamment du caractère limité de ces autorisations et de leur soumission à l'avis d'organismes examinant leur impact sur l'environnement que le Conseil a jugé que ces dispositions ne méconnaissaient pas l'article 1<sup>er</sup> de la Charte<sup>24</sup>.

Dans sa décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, le Conseil était saisi de dispositions permettant de déroger aux prescriptions applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement portant notamment sur les mesures propres à prévenir et réduire les risques d'accident ou de pollution de toute nature ainsi que les conditions d'insertion dans l'environnement de l'installation et de remise en état du site après arrêt de l'exploitation.

Il a tout d'abord rappelé la norme de contrôle dégagée par la décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012 précitée selon laquelle, en application des articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte, « *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* ».

Puis, il a écarté le grief tiré de la méconnaissance de ces articles au motif que les dispositions contestées prévoyaient la possibilité de faire obstacle à cette dérogation pour des raisons de sécurité, de santé ou de salubrité publiques ou de respect des engagements internationaux de la France ; qu'elles avaient pour objet d'éviter que de nouvelles prescriptions aient des conséquences disproportionnées sur des installations déjà existantes ou des projets d'installations ayant fait l'objet d'une demande d'instruction complète ; que la demande d'autorisation devait respecter les conditions de forme prévue par le code de l'environnement ; qu'enfin, ces dispositions ne faisaient pas obstacle à ce que le préfet prenne, en cas de besoin, des prescriptions particulières complétant ou renforçant les règles et prescriptions générales fixées par arrêté ministériel<sup>25</sup>.

Plus récemment, dans sa décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, le Conseil constitutionnel était saisi des dispositions qui créaient, pour la culture des betteraves sucrières, une dérogation à l'interdiction de mise sur le marché d'insecticides, alors qu'il était établi que ces produits ont des incidences sur la biodiversité ainsi que des

---

<sup>24</sup> Décision n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018, *Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, paragr. 7 à 31.

<sup>25</sup> Décision n° 2020-807 DC du 3 décembre 2020, *Loi d'accélération et de simplification de l'action publique*, paragr. 8 à 15.

conséquences sur la qualité de l'eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine. Pour ce motif, les requérants invoquaient la méconnaissance d'un principe de non-régression en matière environnementale qu'ils déduisaient de l'article 2 de la Charte. Si le Conseil n'a pas reconnu l'existence de ce principe, il a en revanche renforcé les modalités de son contrôle du respect de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte.

Il a ainsi jugé que « *S'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement et ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement. / Les limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* »<sup>26</sup>.

## **B. – L'application à l'espèce**

\* S'inscrivant dans le prolongement de ses décisions n° 2012-282 QPC et n° 2020-807 DC précitées, le Conseil a d'abord rappelé la norme de contrôle dégagée de la combinaison des articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte de l'environnement, selon laquelle « *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* » (paragr. 9).

Il s'est ensuite assuré du caractère opérant de ces exigences constitutionnelles au regard de l'objet des dispositions contestées.

À cet égard, le Conseil a écarté l'argumentation tendant à soutenir que ces dispositions ne pouvaient, en elles-mêmes, méconnaître les articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte puisqu'elles n'avaient pour objet que de conférer au titulaire de la concession le droit de réaliser des travaux miniers qui, seuls, affectent l'environnement et sont soumis à une procédure qui permet de prendre en compte suffisamment ces enjeux.

Après avoir rappelé l'objet des dispositions contestées, le Conseil constitutionnel a jugé que « *la décision de prolongation d'une concession minière détermine notamment le cadre général et le périmètre des travaux miniers. Au regard de son*

---

<sup>26</sup> Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020, *Loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières*, paragr. 13 et 14.

*objet et de ses effets, elle est ainsi susceptible de porter atteinte à l'environnement »* (paragr. 10 et 11). Il revenait donc bien au Conseil constitutionnel de s'assurer que les dispositions contestées permettent la prise en compte des conséquences sur l'environnement d'une telle prolongation.

\* Au regard de l'évolution de l'environnement normatif depuis l'adoption de la disposition contestée, le Conseil constitutionnel a distingué deux périodes : la première prenant en compte l'état du droit avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021 précitée, et la seconde, l'état du droit issu de cette loi dont certaines dispositions avaient pour objet d'encadrer plus strictement la prolongation des concessions minières<sup>27</sup>.

- S'agissant de la première période, le Conseil a constaté que *« 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 »* (paragr. 12).

Écartant l'argument selon lequel l'administration serait amenée à prendre en compte les intérêts environnementaux lors de l'instruction des demandes d'autorisation des travaux miniers, il a jugé, dans la ligne de la jurisprudence précédemment rappelée<sup>28</sup>, qu'*« 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 »* (même paragr.).

De ces éléments, il a déduit que *« le législateur a méconnu, pendant cette période, les articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte de l'environnement »* (paragr. 13).

- S'agissant de la seconde période, le Conseil a d'abord rappelé les mesures introduites par la loi du 22 août 2021 précitée pour assurer la prise en compte par la décision de l'administration des éventuelles conséquences sur l'environnement de la prolongation d'une concession minière.

---

<sup>27</sup> Pour d'autres cas de contrôle prenant en compte l'évolution de l'environnement normatif d'une même disposition, voir les décisions n° 2014-396 QPC du 23 mai 2014, *France Hydro Électricité (Classement des cours d'eau au titre de la protection de l'eau et des milieux aquatiques)* ; n° 2016-595 QPC du 18 novembre 2016, *Société Aprochim et autres (Conditions d'exercice de l'activité d'élimination des déchets)* ; n° 2017-692 QPC du 16 février 2018, *Époux F (Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires ouverts, utilisés ou clos à l'étranger III)* et n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, *Force 5 (Autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité)*.

<sup>28</sup> Notamment, sa décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020 précitée.

Il a ainsi constaté, d'une part, qu'en application du paragraphe II du nouvel article L. 114-3 du code minier, l'administration peut désormais refuser une demande de prolongation d'une concession minière si elle émet un doute sérieux sur la possibilité de procéder à l'exploitation du gisement sans porter une atteinte grave aux intérêts mentionnés à l'article L. 161-1 du même code. Il a relevé, d'autre part, que l'administration peut, conformément au paragraphe III du même article L. 114-3, 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 (paragr. 14).

Ainsi, le Conseil a jugé que *« depuis l'entrée en vigueur de cette loi [du 22 août 2021], 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 »* (paragr. 15).

Par conséquent, il a considéré qu'à compter de cette date, et sous cette réserve, les dispositions contestées ne méconnaissent plus les exigences résultant des articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Charte de l'environnement (paragr. 16).

Le Conseil a donc déclaré la seconde phrase de l'article L. 144-4 du code minier contraire à la Constitution jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021, puis, sous la réserve énoncée, conforme à la Constitution (paragr. 17).

\* Enfin, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les effets de cette déclaration d'inconstitutionnalité.

D'une part, les dispositions contestées étant devenues conformes à la Constitution depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 août 2021, il n'y avait pas lieu prononcer leur abrogation (paragr. 19).

D'autre part, le Conseil a jugé que la déclaration d'inconstitutionnalité était *« applicable aux instances introduites à cette date et non jugées définitivement »* (paragr. 20).