

Décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013

Association « Ensemble pour la planète »

(Nouvelle-Calédonie - Autorisations de travaux de recherches minières)

Le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel le 11 février 2013 (décision n° 363844 du même jour) une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par l'association « Ensemble pour la planète » portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article Lp. 142-10 du code minier de la Nouvelle-Calédonie (CMNC).

Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 107 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoient en effet, dans leur rédaction issue de l'article 3 de la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution : « *Les dispositions d'une loi du pays peuvent faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité, qui obéit aux règles définies par les articles 23-1 à 23-12 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel* ».

Pour la troisième fois depuis l'entrée en vigueur de l'article 61-1 de la Constitution, le Conseil constitutionnel était donc appelé à statuer sur une loi du pays de la Nouvelle-Calédonie¹.

Dans sa décision du 26 avril 2013, il a jugé les mots « de recherches et » figurant au premier alinéa ainsi que le deuxième alinéa et la première phrase du quatrième alinéa de l'article Lp. 142-10 du CMNC conformes à la Constitution.

I. – Dispositions contestées

A. – Le code minier de la Nouvelle-Calédonie

Après approbation de l'accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, et conformément à ce que prévoit l'article 77 de la Constitution, a

¹ Décisions n°s 2011-205 QPC du 9 décembre 2011, *Patelise F. (Nouvelle-Calédonie – Rupture du contrat de travail d'un salarié protégé)* et 2012-258 QPC du 22 juin 2012, *Établissements Bargibant SA (Nouvelle-Calédonie – Validation – Monopole d'importation des viandes)*.

Dans le cadre du contrôle *a priori* de ces lois du pays, prévu par l'article 104 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, le Conseil a rendu deux décisions : n°s 2000-1 LP du 27 janvier 2000, *Loi du pays relative à l'institution d'une taxe générale sur les services* et 2006-2 LP du 5 avril 2006, *Loi du pays relative à la représentativité des organisations syndicales de salariés (Nouvelle-Calédonie)*.

été adoptée la loi organique du 19 mars 1999 susvisée. Cette loi organique précise en son article 99 : « *Les délibérations par lesquelles le congrès adopte des dispositions portant sur les matières définies à l'alinéa suivant sont dénommées : " lois du pays "* ».

« *Les lois du pays interviennent dans les matières suivantes correspondant aux compétences exercées par la Nouvelle-Calédonie ou à compter de leur transfert par application de la présente loi :*

« *6° Règles concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome et le cobalt* ».

1. – Sur le fondement de ces dispositions, le congrès de la Nouvelle-Calédonie a adopté la loi du pays n° 2009-6 du 16 avril 2009 relative au code minier de la Nouvelle-Calédonie (partie législative). La partie réglementaire a été adoptée par arrêté n° 2009-2205 du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie du 28 avril 2009.

Aux termes de l'article Lp. 111-1 de ce code : « *La prospection, la recherche, l'exploitation, la détention, la possession, la circulation et la transformation des minerais de nickel, de chrome et de cobalt relèvent du régime minier défini par le présent livre* ».

– La prospection est définie par l'article Lp. 111-4 comme « *l'activité consistant à procéder à des investigations superficielles, incluant les travaux de géophysique, en vue de la découverte des substances minérales définies à l'article Lp. 111-1* ».

– La recherche est définie par le même article comme « *l'activité consistant à effectuer tous travaux superficiels ou profonds en vue d'établir la continuité des indices découverts par la prospection afin de conclure à l'existence de gisements des substances minérales énumérées à l'article Lp. 111-1 et d'en étudier les conditions d'exploitation et d'utilisation industrielle* ».

– L'exploitation, en vertu du même article, est « *l'activité consistant à extraire d'un gisement les substances minérales énumérées à l'article Lp. 111-1 pour en disposer à des fins industrielles et commerciales* ».

2. – Aux termes de l'article Lp. 112-1 du CMNC : « *Quiconque désire prospecter doit, sauf s'il est déjà détenteur d'un autre titre minier, obtenir, au préalable, une autorisation personnelle minière.*

« *Quiconque désire effectuer une recherche minière doit obtenir, au préalable, un permis de recherches ou être détenteur d'une concession minière.*

« *Nul ne peut devenir soit titulaire d'un permis de recherches, soit titulaire ou amodiataire d'une concession minière, s'il n'est détenteur d'une autorisation personnelle minière* ».

Le CMNC distingue donc l'autorisation personnelle minière, le permis de recherches et la concession minière qui sont délivrés par une délibération de l'assemblée de la province compétente - selon le cas la province Sud, la province Nord ou la province des Îles Loyauté².

L'autorisation personnelle minière, en vertu de l'article Lp. 121-1, donne à son titulaire le droit de prospection, la capacité de demander des permis de recherches et la capacité de solliciter à son profit, soit le transfert de permis de recherches ou de concessions, soit l'amodiation de concessions. L'autorisation personnelle minière ne confère par elle-même, en vertu du dernier alinéa de ce même article, aucun droit de recherches ou d'exploitation à son titulaire.

Le permis de recherches minières, en vertu de l'article Lp. 122-1 du même code, confère à son titulaire dans les limites de son périmètre en surface et indéfiniment en profondeur, un droit exclusif de prospection et de recherches des substances pour lesquelles il est délivré.

La concession minière, en vertu de l'article Lp. 131-2 du même code, confère à son titulaire dans les limites de son périmètre en surface et indéfiniment en profondeur, le droit exclusif de prospection, de recherches et d'exploitation des gîtes contenant les substances pour lesquelles le permis de recherches dont elle dérive est valable.

3. – La détention d'un titre minier, d'un permis de recherches ou d'une concession, ne permet pas à elle-seule de procéder à des travaux de sondage, de fouilles, de recherches et d'exploitation. Le CMNC prévoit ainsi des régimes de déclaration et d'autorisation.

En vertu de l'article Lp 142-9 de ce code, le titulaire d'un permis de recherches ou d'une concession minière qui veut exécuter « *un sondage, un ouvrage souterrain, un travail de fouille, à l'exclusion des travaux de recherches ou d'exploitation, dont la profondeur dépasse dix mètres au-dessous de la surface du sol, doit être en mesure de justifier que déclaration en a été faite au président de l'assemblée de la province compétente... »*

L'article Lp. 142-10 du même code, dont certaines dispositions étaient en l'espèce contestées, subordonne l'ouverture des travaux de recherches et d'exploitation à une autorisation du président de l'assemblée de la province compétente fixant les prescriptions destinées à prévenir les dommages ou nuisances que l'activité minière est susceptible de provoquer.

² Articles Lp. 121-7, Lp. 122-4 et Lp.131-5 du CMNC.

L'autorisation de travaux de recherches et l'autorisation de travaux d'exploitation obéissent à des règles voisines, les exigences étant toutefois plus poussées pour cette dernière.

L'autorisation de travaux d'exploitation est précédée d'une étude d'impact. Elle est accordée après enquête publique et avis de la commission minière communale.

L'autorisation de travaux de recherches est précédée d'une notice d'impact. À la demande du président de l'assemblée de la province compétente, lorsque la protection des intérêts mentionnés à l'article Lp. 142-5 le justifie, l'autorisation peut être précédée de tout ou partie d'une étude d'impact. L'autorisation est accordée après avis de la commission minière communale.

Aux termes du premier alinéa de l'article Lp. 142-5, cité par l'article Lp. 142-10, à propos de l'autorisation de travaux de recherches, *« les travaux de prospection, de recherches ou d'exploitation d'une mine et les installations nécessaires à ces travaux doivent respecter les contraintes et les obligations afférentes à la sécurité et à la salubrité publiques, à la sécurité et à la santé du personnel, à l'environnement, à la solidité des édifices publics ou privés, à l'intégrité des sites classés, à la conservation des voies de communication, de la mine ou d'autres mines, à l'usage, au débit et à la qualité des eaux de toute nature. Lorsque ces travaux concernent des zones qui ont été exploitées par le passé, qui présentent de graves désordres et qui portent atteinte aux intérêts énumérés ci-dessus ou qui sont susceptibles de porter une atteinte avérée à la qualité des eaux, il [le titulaire du titre minier] est tenu d'intégrer la réparation de ces dommages dans la planification de ses propres travaux »*³.

La commission minière communale, qui intervient pour chaque type d'autorisation, est composée, ainsi que le prévoit l'article Lp. 112-17 du CMNC :

- du maire de la commune ou son représentant, président ;
- du directeur de l'agence du développement rural et de l'aménagement foncier ou son représentant ;
- du président de l'aire coutumière concernée ou son représentant ; du ou des représentants des districts coutumiers concernés ;
- du directeur de l'environnement de la province compétente ou son représentant ;

³ Aux termes des deux alinéas suivants : *« Lorsque les intérêts mentionnés à l'alinéa précédent sont menacés par ces travaux, le président de l'assemblée de la province peut prescrire à l'explorateur ou à l'exploitant de mines ou, à défaut au titulaire du titre minier, toute mesure destinée à assurer la protection de ces intérêts dans un délai déterminé.*

« En cas de manquement à ces obligations à l'expiration du délai imparti, le président de l'assemblée de la province compétente fait, en tant que de besoin, procéder d'office à l'exécution des mesures prescrites, aux frais de l'explorateur ou de l'exploitant ou à défaut du titulaire du titre minier ».

- d'un représentant de chaque explorateur⁴ ou exploitant⁵ ayant une activité minière dans la commune, désigné par celui-ci, ainsi que d'un représentant élu du personnel employé par chacun d'eux ;
- du directeur de l'industrie, des mines et de l'énergie de la Nouvelle-Calédonie ou son représentant, secrétaire.

Les modalités d'organisation de l'enquête publique, qui n'est prévue que pour l'autorisation d'exploitation, sont fixées par les articles Lp. 142-11 à Lp. 142-20 du CMNC, qui figurent dans une sous-section intitulée « Information et participation du public »⁶.

B. – Contexte de la QPC

La société Géovic Nouvelle-Calédonie a obtenu de l'assemblée de la province Nord et de l'assemblée de la province Sud deux autorisations personnelles minières puis, en 2010, des permis de recherches.

L'association « Ensemble pour la planète » (EPLP) a demandé l'annulation de ces permis de recherches devant le tribunal administratif (TA) de Nouvelle-Calédonie qui, par des jugements du 13 juillet 2011, a rejeté les demandes d'annulation au motif que « *les permis de recherche en litige ne portent pas, aux intérêts collectifs que l'association requérante a pour objet de défendre, d'atteinte de nature à conférer à cette association un intérêt lui donnant qualité pour agir contre ces actes administratifs* »⁷. La cour administrative d'appel de Paris, dans deux arrêts du 12 avril 2012, a rejeté les requêtes de l'association au terme du même raisonnement.

La société Géovic Nouvelle-Calédonie ayant obtenu, par arrêté du 5 mars 2012 du président de l'assemblée de la province Nord, des autorisations de travaux de

⁴ L'explorateur étant défini par l'article Lp. 111-4 comme toute personne physique ou morale qui prospecte ou recherche des gîtes contenant les substances énumérées à l'article Lp. 111-1 (nickel, chrome, cobalt).

⁵ L'exploitant est défini par les mêmes dispositions comme toute personne physique ou morale qui exploite ces gisements. L'exploitant qui a par ailleurs une activité d'explorateur est regardé comme exploitant pour l'application des dispositions du présent livre.

⁶ Sous-section 2 de la section 2 « Responsabilité et obligations de l'explorateur et de l'exploitant » du chapitre II « De la surveillance administrative des activités minières et des mesures à prendre en cas d'accidents » du titre IV « De l'exécution des travaux de prospection, de recherches et d'exploitation des mines ».

⁷ Cette association a pour objet, en vertu de l'article 2 de ses statuts « *de créer un espace d'information, d'échanges, de réflexion et de communication sur des sujets relatifs à la défense de l'environnement et de la qualité de la vie à long terme, d'organiser périodiquement une manifestation citoyenne pour faire entendre aux pouvoirs publics les doléances de la société civile en matière d'environnement afin de peser sur leurs décisions et obtenir des réponses adéquates aux problématiques environnementales, de permettre l'interface entre les associations et les pouvoirs publics (...). Elle a enfin pour objet d'utiliser, au besoin, les voies de droit, administratives ou judiciaires pour défendre les intérêts collectifs, patrimoniaux et citoyens relatifs à des problématiques environnementales, urbanistiques ou d'aménagement s'inscrivant dans le cadre territorial de la Nouvelle-Calédonie. L'association se réserve en particulier le droit de déposer des recours " pour excès de pouvoir " contre les décisions des pouvoirs publics portant atteinte aux intérêts défendus par l'association, et notamment contre les délibérations ou arrêtés relatifs aux endigages, aux ICPE, les permis de construire, les actes relatifs aux occupations du domaine public, au classement au patrimoine historique, culturel ou naturel, au bruit, à l'air, aux espaces aquatiques, à la protection de la faune et de la flore etc... »*

recherches, l'association EPLP a saisi le TA de Nouvelle-Calédonie d'un recours pour excès de pouvoir et, à cette occasion, soulevé une QPC portant sur la conformité à la Constitution de l'article Lp. 142-10 du CMNC. Le TA a transmis la QPC au Conseil d'État qui l'a renvoyée au Conseil constitutionnel.

Le Conseil d'État a commencé par relever, dans le considérant n° 5 de sa décision de renvoi, « *qu'il résulte des dispositions de l'article 107 de la loi organique du 19 mars 1999 qu'il appartient au Conseil d'État de se prononcer sur le caractère législatif ou réglementaire des dispositions d'une loi du pays de Nouvelle-Calédonie* », avant de rechercher si les dispositions contestées sont de nature législative, comme il l'avait fait dans sa décision du 11 avril 2012, *Établissements Bargibant SA*⁸, lorsqu'il avait renvoyé au Conseil constitutionnel une QPC portant sur la loi du pays n° 2011-6 du 17 octobre 2011.

Puis le Conseil d'État a retenu que le moyen tiré de ce que l'article Lp. 142-10 du CMNC « *porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, et notamment au droit de toute personne d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, présente un caractère sérieux* ».

II. – Examen de constitutionnalité des dispositions contestées

Avant d'examiner le grief de l'association requérante, le Conseil constitutionnel s'est penché sur la nature juridique des dispositions soumises à son examen.

A. – La nature juridique des dispositions contestées

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2013-308 QPC du 26 avril 2013, a repris le même raisonnement que dans sa décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012, *Établissements Bargibant SA*, déjà citée. Dans cette décision, le Conseil avait estimé que la procédure de déclassement des lois du pays est indépendante de celle de la QPC, tout comme le contentieux du déclassement prévu par l'article 37 de la Constitution est indépendant du contentieux de la constitutionnalité des lois⁹. Une disposition d'une loi du pays, dès lors qu'elle n'a pas fait l'objet d'une décision du Conseil d'État constatant qu'elle serait intervenue en dehors du domaine défini à l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999, peut faire l'objet d'une QPC.

⁸ Décision n° 356339.

⁹ Pour un rappel récent de la jurisprudence « *Blocage des prix et des revenus* » (Décision n° 82-143 DC du 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus, notamment ses articles 1, 3 et 4*, cons. 11) voir la décision n° 2012-649DC du 15 mars 2012, *Loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*, cons. 10.

Tel était bien le cas dans la décision du 26 avril 2013, les dispositions de l'article Lp. 142-10 du CMNC n'ayant fait l'objet d'aucune décision du Conseil d'État constatant qu'elles seraient intervenues en dehors du domaine défini à l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999¹⁰. Le Conseil a repris les termes de sa décision « *Établissements Bargibant SA* » :

« 2. *Considérant que l'article 99 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée a défini le domaine des lois du pays de la Nouvelle-Calédonie et que son article 107 leur a conféré " force de loi " dans ces matières ; que, d'une part, ce dernier article organise, en ses troisième et quatrième alinéas, une procédure par laquelle le Conseil d'État, saisi soit par une juridiction de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire, soit par le président du congrès, le président du gouvernement, le président d'une assemblée de province ou le haut-commissaire, constate, le cas échéant, qu'une disposition d'une loi du pays serait intervenue en dehors du domaine défini à l'article 99 ; que, d'autre part, l'article 3 de la loi organique du 10 décembre 2009 susvisée relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution a inséré dans cet article 107 un alinéa aux termes duquel : " Les dispositions d'une loi du pays peuvent faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité, qui obéit aux règles définies par les articles 23-1 à 23-12 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel " ; qu'il ressort de ces dernières dispositions de l'article 107 que la procédure relative à l'examen d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur une loi du pays de la Nouvelle-Calédonie exclut l'application des dispositions des troisième et quatrième alinéas du même article ;*

« 3. *Considérant que la loi du pays contestée a été adoptée selon la procédure prévue par les articles 100 à 103 de la loi organique du 19 mars 1999 susvisée ; qu'elle n'a pas fait l'objet, depuis lors, d'une décision du Conseil d'État constatant qu'elle serait intervenue en dehors des matières énumérées par l'article 99 ; que, par suite, elle constitue une disposition pouvant faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité* ».

B. – La conformité des dispositions contestées à l'article 7 de la Charte de l'environnement

Le seul grief de l'association requérante était tiré de ce que l'article Lp. 142-10 du CMNC, en méconnaissant les principes de droit à l'information et de participation du public lors de l'élaboration des autorisations de travaux de recherches, serait contraire à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Alors que le Conseil d'État avait renvoyé la question de la conformité à l'article 7 de la Charte de l'environnement de l'article Lp. 142-10 du CMNC

¹⁰ Le Conseil d'État aurait donc pu se borner, en l'espèce, à évoquer l'absence de déclassement antérieur de la disposition de la loi du pays.

dans son ensemble, le Conseil constitutionnel a été amené, compte tenu de l'argumentation de l'association requérante qui ne portait que sur l'absence d'information et de participation du public avant la délivrance d'une autorisation de travaux de recherches, à déterminer la disposition qui lui était soumise, comme il l'a déjà fait à de nombreuses reprises¹¹.

Le Conseil a donc précisé que la QPC portait sur les mots « de recherches et » figurant au premier alinéa ainsi que sur le deuxième alinéa et la première phrase du quatrième alinéa de l'article Lp. 142-10 du CMNC (cons. 5).

1. – La jurisprudence constitutionnelle sur l'article 7 de la Charte de l'environnement

Dans sa décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, rendue à propos de la loi relative aux organismes génétiquement modifiés, le Conseil constitutionnel avait jugé, alors qu'était invoquée la méconnaissance du principe de précaution, que les dispositions de l'article 5 de la Charte de l'environnement comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle et qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif¹².

Aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Dans le cadre des QPC, le Conseil constitutionnel a déjà statué à six reprises sur le principe de participation du public reconnu par cet article 7.

– Dans sa décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, il a, d'une part, jugé que les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de

¹¹ Par exemple : décisions n°s 2010-81 QPC du 17 décembre 2010, *M. Boubakar B. (Détenue provisoire : réserve de compétence de la chambre de l'instruction)*, cons. 1 à 3 ; 2011-160 QPC du 9 septembre 2011, *M. Hovanes A. (Communication du réquisitoire définitif aux parties)*, cons. 1 à 3 ; 2011-218 QPC du 3 février 2012, *M. Cédric S. (Condamnation d'un officier de carrière et perte de grade entraînant la cessation d'office de l'état militaire)*, cons. 1 à 4 ; 2012-271 QPC du 21 septembre 2012, *Association Comité radicalement anti-corrida Europe et autre (Immunité pénale en matière de courses de taureaux)*, cons. 1 à 3 ; 2012-274 QPC du 28 septembre 2012, *Consorts G. (Calcul de l'indemnité de réduction due par le donataire ou le légataire d'une exploitation agricole en Alsace-Moselle)*, cons. 1 à 3 ; 2012-281 QPC du 12 octobre 2012, *Syndicat de défense des fonctionnaires (Maintien de corps de fonctionnaires dans l'entreprise France Telecom)*, cons. 1 à 9 ; 2012-286 QPC du 7 décembre 2012, *Société Pyrénées services et autres (Saisine d'office du tribunal pour l'ouverture de la procédure de redressement judiciaire)*, cons. 1 à 3.

¹² Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés (OGM)*, cons. 18.

déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions.

Le Conseil a, d'autre part, déclaré contraires à la Constitution le second alinéa de l'article L. 511-2 du code de l'environnement (c. envir.) et le paragraphe III de l'article L. 512-7 du même code. Après avoir constaté que « *les dispositions contestées prévoient que les projets de décrets de nomenclature ainsi que les projets de prescriptions générales applicables aux installations enregistrées font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique* », il a relevé « *que, toutefois, dans sa rédaction soumise au Conseil constitutionnel, le second alinéa de l'article L. 511-2 ne prévoit pas la publication du projet de décret de nomenclature pour les installations autorisées ou déclarées ; qu'en outre, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence* »¹³.

– Dans sa décision n° 2012-262 QPC, *Association France Nature Environnement*, du 13 juillet 2012, le Conseil était saisi d'une QPC portant sur la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5 du c. envir. qui prévoit que les projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées soumises à autorisation font l'objet d'une publication éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques. Il a déclaré les dispositions contestées contraires à la Constitution.

Le Conseil a relevé, tout d'abord, pour répondre à l'argumentation du secrétariat général du Gouvernement, que les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement qui prévoient des modalités de participation du public s'appliquent, sauf disposition particulière relative à cette participation. Et il a jugé « *qu'en adoptant la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5 du code de l'environnement contestée, le législateur a entendu introduire, par le 2° du I de l'article 97 de la loi du 17 mai 2011, une telle disposition particulière applicable aux installations classées soumises à autorisation ; que, par suite, les projets de règles et prescriptions techniques applicables à ces installations ne peuvent en tout état de cause être regardés comme étant soumis aux dispositions de l'article L. 120-1* ».

Le Conseil a ensuite adopté la même démarche que dans sa décision précitée du 14 octobre 2011 : « *les dispositions contestées prévoient que les projets de*

¹³ Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement (Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement)*, cons. 6, 7 et 8.

règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées soumises à autorisation font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques ; (...) ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; (...) par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence »¹⁴.

– Dans sa décision n° 2012-269 QPC le Conseil a appliqué le même raisonnement aux dispositions contestées du 4° de l'article L. 411-2 du c. envir. qui renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées des dérogations aux interdictions posées par l'article L. 411-1 du même code de toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de toute destruction, altération ou dégradation de leur milieu. Étaient donc en cause dans cette QPC des décisions individuelles et non plus des décisions réglementaires.

Le Conseil a jugé que, « *s'il est loisible au législateur de définir des modalités de mise en œuvre du principe de participation qui diffèrent selon qu'elles s'appliquent aux actes réglementaires ou aux autres décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence »¹⁵.*

– Dans sa décision n° 2012-270 QPC, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère*, du 27 juillet 2012, le Conseil était saisi d'une QPC portant sur le 5° du paragraphe II de l'article L. 211-3 du c. envir. dans sa rédaction issue de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Les dispositions législatives contestées permettaient à l'autorité réglementaire de déterminer les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion et d'y établir des programmes d'actions. Les requérants soutenaient que les dispositions de cet article ne prévoyaient pas que les décisions réglementaires ou individuelles prises sur leur fondement étaient

¹⁴ Décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement (Projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation)*, cons. 7 et 8.

¹⁵ Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, *Union départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres (Dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public)*, cons. 6.

élaborées dans des conditions conformes à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel a d'abord relevé que « *les décisions administratives délimitant ces zones et y établissant un programme d'actions constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Il a ensuite indiqué que « *les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui fixent les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics (...) ne sont, en tout état de cause, pas applicables à la question renvoyée par le Conseil d'État au Conseil constitutionnel* ». Enfin, il a jugé que « *ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause* ». De sorte qu'« *en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence* ». Le Conseil a donc déclaré les dispositions du 5^o du paragraphe II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement contraires à la Constitution¹⁶.

– Dans sa décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012¹⁷, après avoir relevé « *que le classement et le déclassement de monuments naturels ou de sites constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* », il a jugé contraires à la Constitution les articles L. 341-3 et L. 341-13 du c. envir. Il a, pour ce faire, constaté que « *l'article L. 341-3 renvoie au pouvoir réglementaire la détermination des conditions dans lesquelles les intéressés sont invités à présenter leurs observations lorsqu'un monument naturel ou un site appartenant en tout ou partie à des personnes autres que l'État, les départements, les communes ou les établissements publics fait l'objet d'un projet de classement ; que l'article L. 341-13 prévoit que le déclassement total ou partiel d'un monument naturel ou d'un site classé est prononcé, après avis de la commission supérieure des sites, par décret en Conseil d'État et qu'il est notifié aux intéressés et publié au bureau des hypothèques de la situation des biens, dans les mêmes conditions que le classement* ». Il en a ensuite tiré les conséquences : « *ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en s'abstenant de modifier l'article L. 341-3 en vue de prévoir la participation du public et en modifiant l'article L. 341-13 sans prévoir cette participation, le législateur a méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement* ».

¹⁶ Décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère (Délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau potable et principe de participation du public)*, cons. 5 à 7

¹⁷ Décision n° 2012-283 QPC du 23 novembre 2012, *M. Antoine de M. (Classement et déclassement de sites)*, cons. 24 à 27.

– Dans la décision n° 2012-282 QPC rendue le même jour, à propos de l'autorisation d'installation de bâches publicitaires et autres dispositifs de publicité¹⁸, le Conseil a apporté des précisions importantes.

D'abord, à propos de l'article L. 120-1 du c. envir. dans sa rédaction issue de l'article 244 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui fixe les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions de l'État et de ses établissements publics, le Conseil a souligné « *que le législateur a ainsi entendu exclure du champ d'application de l'article L. 120-1 les décisions non réglementaires de l'État et de ses établissements publics, ainsi que leurs décisions réglementaires qui ont un effet indirect ou un effet non significatif sur l'environnement* ».

Après avoir rappelé que l'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que le principe de participation du public s'exerce « *dans les conditions et les limites définies par la loi* », le Conseil a jugé « *qu'en prévoyant que ne doivent être regardées comme " ayant une incidence sur l'environnement " que les décisions qui ont une incidence " directe et significative " sur l'environnement, le législateur a fixé au principe de participation du public des limites qui ne méconnaissent pas les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement* »¹⁹.

Le Conseil a, toutefois, déclaré contraires à la Constitution les dispositions de l'article L. 120-1 relatives aux modalités générales de participation du public qui limitent celle-ci aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics, après avoir souligné « *qu'aucune autre disposition législative générale n'assure, en l'absence de dispositions particulières, la mise en œuvre de ce principe à l'égard de leurs décisions non réglementaires qui peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement* ». Par suite, « *le législateur a privé de garanties légales l'exigence constitutionnelle prévue par l'article 7 de la Charte de l'environnement* ».

Ensuite, à propos des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 581-9 du c. envir. qui instituent un régime d'autorisation applicable aux emplacements

¹⁸ 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. 11 à 22.

¹⁹ À la suite de cette décision du Conseil, la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement a notamment modifié l'article L. 120-1 du code de l'environnement désormais applicable aux décisions autres qu'individuelles, des autorités de l'État et de ses établissements publics. Les décisions visées sont celles « *ayant une incidence sur l'environnement* » et non plus celles ayant « *une incidence directe et significative sur l'environnement* ».

des bâches comportant de la publicité et à l'installation des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires, le Conseil a estimé que les décisions relatives à ces emplacements ou à l'installation de ces dispositifs « *ne constituent pas des décisions ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement* ».

Enfin, à propos du troisième alinéa de l'article L. 581-9 du même code qui subordonne à une autorisation préalable de l'autorité compétente l'installation des dispositifs de publicité lumineuse autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence, le Conseil a jugé « *que si la définition du régime applicable à l'installation des enseignes lumineuses constitue une décision ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, le législateur pouvait, sans méconnaître les exigences de cet article, considérer que chaque décision d'autorisation d'installation de ces enseignes n'a pas, en elle-même, une incidence significative sur l'environnement ; qu'en ne soumettant pas à la participation du public les décisions individuelles prises en application du troisième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement, le législateur n'a pas méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement* ». Par suite, a été écarté le grief tiré de ce que le troisième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement méconnaîtrait le principe de participation du public.

2. – L'application à l'espèce

Dans sa décision du 26 avril 2013, le Conseil constitutionnel a commencé par relever que l'article 22 de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie donne compétence au congrès de la Nouvelle-Calédonie pour adopter, par des lois du pays, les « *règles concernant les hydrocarbures, le nickel, le chrome et le cobalt* » et qu'en application de ces dispositions, l'article Lp. 111-1 du CMNC prévoit que les substances minérales relevant du régime minier sont le nickel, le chrome et le cobalt (cons. 8), ce qui le distingue du code minier applicable en métropole qui est applicable à de très nombreuses substances et notamment aux hydrocarbures liquides ou gazeux ou aux substances radioactives²⁰.

Ensuite, le Conseil a rappelé les définitions des activités de prospection, de recherche et d'exploitation que donne l'article Lp. 111-4 du même code (cons. 9). Puis il a rappelé que l'activité de recherche est subordonnée, en vertu de l'article Lp. 112-1 du même code, à l'obtention d'un permis de recherches ou à la détention d'une concession minière, que l'ouverture de travaux de

²⁰ Voir pour le code minier applicable en métropole : Titre I^{er} du livre I^{er}, notamment article L. 111-1.

recherches et d'exploitation est, en vertu de l'article Lp. 142-10, subordonnée à une autorisation du président de l'assemblée de province compétente, que cette autorisation fixe les prescriptions destinées à prévenir les dommages ou les nuisances que l'activité minière est susceptible de provoquer, que l'autorisation de travaux de recherches, précédée d'une notice d'impact, voire d'une étude d'impact à la demande du président de l'assemblée de la province compétente, est accordée après avis de la commission minière communale (cons. 10).

Le Conseil a jugé que le législateur a pu considérer que les autorisations de travaux de recherches ne constituent pas des décisions ayant une incidence significative sur l'environnement et que, par suite, en ne prévoyant pas de procédure d'information et de participation du public préalable à l'intervention des autorisations de travaux de recherches, le législateur a fixé, au principe d'information et de participation du public, des limites qui ne méconnaissent pas l'article 7 de la Charte de l'environnement. Mais le Conseil est parvenu à cette solution en apportant deux précisions dans son considérant 11. Il importe en effet de tenir compte : d'une part de la nature des substances minérales susceptibles d'être recherchées(en l'espèce, ainsi qu'il a été dit, le cobalt, le nickel et le chrome) ; d'autre part des techniques mises en œuvre en l'état. Sur ce dernier point, il résultait de l'instruction que les travaux de recherches des substances susmentionnées en Nouvelle-Calédonie se font par deux techniques de forage (l'une est la technique dite « air-core » ; l'autre est le sondage carotté) dont il n'a pas été utilement démontré qu'elles ont des incidences significatives sur l'environnement.

Le Conseil constitutionnel a donc jugé que les mots « de recherches et » figurant au premier alinéa ainsi que le deuxième alinéa et la première phrase du quatrième alinéa de l'article Lp. 142-10 du code minier de la Nouvelle-Calédonie sont conformes à la Constitution.