

Audience Solennelle

Mesdames et Messieurs les hautes personnalités, chacun en vos titres, rangs et qualités, chers collègues,

M. le président, ce n'est aujourd'hui que la deuxième édition de l'audience solennelle du tribunal administratif de la Guyane puisque la session inaugurale s'est déroulée à l'initiative du président Josserand-Jaillet le 11 décembre 2017, mais il semble que le choix d'un thème **d'actualité** comme support des conclusions du rapporteur public a vocation à s'installer dans une certaine forme de tradition puisque, lors de la 1^{ère} édition, mon prédécesseur, Pascal Sabatier-Raffin, en avait **déjà** évoqué **un, de sujet d'actualité**, en l'occurrence celui de la **médiation**.

Le choix en était judicieux et anticipateur puisque pas plus tard que la semaine dernière (le 5 février pour être précis), à cette même tribune, vous avez signé avec M. le bâtonnier Bouchet et en présence de M. le bâtonnier Lingibe, **la convention-cadre** entre le barreau et le tribunal relative à la médiation. La presse locale s'en est d'ailleurs fait l'écho.

D'actualité, il sera encore question aujourd'hui, et doublement, puisque nous avons choisi, non pas un, mais deux sujets qui ont déjà fait couler des quantités importantes d'encre et de salive, notamment au cours des dernières semaines. Il s'agit des questions minières,

envisagées sous le double prisme de la recherche d'hydrocarbures et de l'exploitation aurifère.

Commençons par un constat d'humilité, voire par un aveu d'impuissance : le droit minier, par ses ajouts successifs et ses difformités, a plus à voir avec le Palais idéal du facteur Cheval qu'avec une église romane et il ne nous viendrait même pas à l'idée d'imaginer que nous serions en mesure d'en faire le tour en une semaine. Allons même plus loin, une journée complète consacrée à l'application du droit minier dans la seule Guyane ne suffirait pas.

Aussi, au cours du long quart d'heure qui nous est octroyé, nous limiterons notre intervention à son actualité la plus brûlante et à son aspect contentieux le plus immédiat.

Pourquoi ce choix ? L'actualité d'abord, et bien sûr. Ensuite, parce que cette audience solennelle est, somme toute, la seule opportunité qui nous est offerte de nous exprimer, par la parole, devant certains des principaux décideurs publics de la Région.

Cet exercice (et cet honneur) commandent une exigence d'information de notre part et, dans ce cadre, il ne nous est pas apparu complètement inutile de présenter une photographie forcément lacunaire mais à peu près fidèle de la situation à l'instant t.

Le plan de mon intervention à défaut d'être original, aura le mérite de la simplicité.

- 1) Les grands principes du droit minier
- 2) L'actualité juridique de la recherche d'hydrocarbures en Guyane
- 3) L'actualité juridique de l'exploitation aurifère en Guyane

Commençons par la distinction de **base** : substances de mines et substances de carrières

Le régime minier actuel reste fondé sur la concession et les mines sont distraites de la propriété du sol dès leur découverte. À l'inverse, les substances de carrière, dont l'intérêt économique est moindre, demeurent attachées à la propriété du sol, qui emporte la propriété du dessus et du dessous (C. civ., art. 552).

Le droit minier ne fait aucune différence entre les substances de mine qui sont pourtant d'une grande diversité quant à leur nature (hydrocarbures, métaux, substances radioactives, or...) et à leur mode d'extraction.

L'article L. 111-1 du Code minier énumère limitativement les substances de mine :

Relèvent du régime légal des mines les gîtes renfermés dans le sein de la terre ou existant à la surface connus pour contenir les substances minérales ou fossiles suivantes :

1° De la houille, du lignite, ou d'autres combustibles fossiles, la tourbe exceptée, des bitumes, **des hydrocarbures liquides ou gazeux**, du graphite, du diamant ;

....

9° Du mercure, de l'argent, **de l'or**, du platine, des métaux de la mine du platine ;

...

Et nous avons ainsi une énumération à 15 branches, incluant des substances aussi communes que le béryllium, le gallium, et le thallium.

Toute substance non expressément qualifiée de substance de mine est, **par défaut**, une substance de carrière (*C. minier, art. L. 100-2*), non concessible sauf exception.

Le droit minier se caractérise par **l'empilement** des procédures. Ainsi, comme nous allons le voir, la détention d'un permis de recherches ne permet pas la réalisation de travaux de recherches tout comme l'obtention d'une concession ne permet pas l'exploitation. C'est donc un **droit « éclaté »**, marqué par la diversité des titres et autorisations délivrés au terme de procédures distinctes.

En outre, et **c'est très important**, le droit minier a été dominé par le primat de **l'exploitation**.

Aujourd'hui encore, les préoccupations de **productivité** sont prégnantes puisque, par exemple :

- la délivrance des titres miniers dépend d'abord des **capacités techniques et financières** des pétitionnaires ;

- le titre peut être retiré en cas d'absence ou d'insuffisance prolongée d'exploitation **manifestement contraire aux possibilités du gisement** ;

- la police des mines vise notamment à la **bonne utilisation du gisement** et à la conservation de la mine ;

- l'exploitant "*est tenu d'appliquer à l'exploitation des gisements les méthodes confirmées les plus propres à porter **au maximum compatible** avec les conditions économiques le rendement final de ces gisements*" (C. minier, art. L. 161-2) ;

J'ajoute, mais seulement pour l'anecdote, qui est d'ailleurs connue, que le droit minier **dépouille** le propriétaire du sol des mines qui sont découvertes sur sa propriété moyennant le paiement d'une **"redevance**

_____ " (C. minier, art. L. 132-15) d'un montant symbolique (15 EUR / hectare).

Ensuite, et au risque d'enfoncer une première porte ouverte, et surtout ici en Guyane, la question environnementale est bien entendu devenue un enjeu majeur du droit minier. Quel que soit le type de projet industriel et pour toute activité anthropique d'ailleurs, il y a toujours un impact sur le milieu et les écosystèmes.

La perspective d'une relance de l'activité minière, *a fortiori* dans des zones sensibles écologiquement fait craindre pour la protection de l'environnement qui **n'est pas une préoccupation majeure du droit minier.**

On l'aura compris, sous des abords techniques et technocratiques, le droit minier est éminemment stratégique et politique. (et ce n'est pas Mme la Ministre Taubira qui nous démentira, puisqu'elle a été, en tant que députée, l'auteur d'un Rapport au Premier ministre, intitulé « L'or en Guyane - Eclats et artifices », qui constitue une étude approfondie concernant les retombées et les perspectives économiques des activités aurifères, les risques pour l'environnement et la santé humaine et, enfin, la coopération régionale).

Mais le droit minier est aussi un droit dense et riche, transversal et toujours d'actualité.

On peut dire enfin et très simplement que c'est un droit éminemment guyanais. Si l'on excepte la Nouvelle-Calédonie, aucun territoire français ne recèle dans son sol ou ses fonds marins, de telles potentialités.

RECHERCHE PETROLIERE

Si vous avez suivi l'actualité des dernières semaines, vous n'avez pas manqué de remarquer que la juridiction administrative s'était prononcée à plusieurs reprises sur des décisions relatives à **la recherche** d'hydrocarbures en mer au large de la Guyane.

Il s'agit d'opérations différentes dans leur nature, dans leur objet et dans leur localisation géographique. Elles sont d'ailleurs tellement différentes que les requérants ont considéré qu'il était plus sage de faire appel à deux tribunaux administratifs distincts pour les trancher.

Expliquons-nous un peu :

Une 1^{ère} série de requêtes a été présentée par les sociétés Total, Esso et Hardman devant le TA de la Guyane.

Ces requêtes concernaient l'attribution de permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures au large de la Guyane et les décisions attaquées leur refusaient tout simplement l'octroi de ces permis. Les décisions avaient

été prises par les ministres de la transition écologique et solidaire et de l'économie et des finances le 31 janvier 2018.

Et, que ce soient les sociétés requérantes, les services de l'Etat, les associations de défense de l'environnement, et même votre formation de jugement, tous ont trouvé parfaitement approprié que le TA de la Guyane ait été saisi pour trancher ces affaires en faisant prévaloir le critère **du lieu de l'exploitation**.

Dans le même temps, ou presque, plusieurs associations de défense de l'environnement ainsi que la commune de Sinnamary ont demandé au tribunal administratif de Cergy la suspension de la décision du préfet de la Guyane autorisant l'exécution de cinq forages d'exploration dans une zone pas si éloignée de la 1ère (puisqu'elle se situe ici). Et, là par contre, ni le préfet, auteur des décisions, ni Total, qui est en l'occurrence la seule société concernée dans cette seconde série d'affaires, n'ont trouvé approprié que le TA de Cergy s'estime compétent.

Notre collègue, juge des référés, a pourtant confirmé sa compétence en considérant explicitement que le TA territorialement compétent était celui **dans le ressort duquel se trouve l'établissement**. Et la jurisprudence du CE, très récente puisque datée du 12 juillet 2017 Elixir Petroleum (rendue précisément dans le cadre d'un permis exclusif de recherche) plaide dans

le sens de l'interprétation de la collègue puisqu'il y est précisé que « *l'établissement est en principe réputé être situé au siège de la société qui a fait la demande* ».

Et dans nos deux séries d'affaires, la société « *Total exploration et production Guyane française* » puisque tel est son nom, a son siège à Courbevoie/La Défense, dans le département des Hauts de Seine. Le problème, puisqu'il en existe un, c'est qu'à quelques jours d'intervalle, les deux TA se sont déclarés compétents. Le TA de la Guyane détient, si l'on peut dire, le privilège de l'antériorité puisque nos décisions sont intervenues **le 31 janvier** dernier alors que la collègue de Cergy s'est prononcée...**le 1^{er} février**.

Alors, la Guyane ou Cergy ? Cergy ou la Guyane ? Pour ce qui nous concerne, le problème était de toute manière insoluble puisque 2 requérantes ont leur siège à La Défense (Total Guyane et Esso Guyane) alors que la 3^{ème} (Hardman) a son siège à Remire-Montjoly.

Même envisagée sous l'angle de la boutade, cette question importante de la compétence devra tout de même être tranchée rapidement, sauf à allonger et alourdir encore des procédures juridictionnelles déjà replètes.

Traitons maintenant du fond des requêtes en cause :

Pour ce qui **nous** concerne, le 31 janvier dernier, le tribunal a donc rejeté les requêtes présentées par les sociétés Total, Esso et Hardman, toutes candidates à l'attribution de permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures, au large de la Guyane, contre les décisions des ministres de la transition écologique et solidaire et de l'économie et des finances en date du 31 janvier 2018 leur refusant ce permis.

A cette occasion, la juridiction a surtout constaté que la loi du 30 décembre 2017, dite loi Hulot, prévoit qu'il n'est plus accordé de permis exclusif de recherches d'hydrocarbures (PERH) ou d'autorisation de prospections préalables en vue de la recherche, ni de concession d'exploitation.

La formulation de la loi, malgré son ton péremptoire, est en fait assez exagérée. Sans doute faudrait-il préciser que la recherche et l'exploitation ne sont plus autorisées...sauf si elles ont déjà été autorisées auparavant (sous forme notamment d'un droit de suite). Il s'agit plutôt d'une progressivité qui se concrétise tout à la fois par l'interdiction de nouveaux titres miniers sur ces substances et le maintien des titres en vigueur **jusqu'au 1^{er} janvier 2040**, ce qui laisse quelques perspectives.

Le juge administratif sera donc amené à se prononcer sur toutes les conséquences de la « fin progressive » de la recherche et la production

d'hydrocarbures en France, singulièrement pour la Guyane puisque la CTG est depuis le décret du mois de février 2018, nouvellement compétente sur ces questions.

La collègue de Cergy (qui encore une fois se prononçait dans le cadre d'un référé-suspension) intervenait, quant à elle, dans le cadre du permis dit « Guyane maritime » qui se situe au large de la Guyane à un peu plus de 100 km des côtes et s'étend sur une surface totale d'environ 25 000 km². À l'Est sa limite est constituée par la frontière brésilienne et à l'Ouest par celle du Suriname.

Les associations de défense de l'environnement et la commune de Sinnamary contestaient « *le déni du droit à la participation du public* », du fait de l'absence de saisine de la Commission nationale du débat public, mais également les « *lacunes de l'enquête publique* » et de « *l'étude d'impact de Total* » ainsi que les « *insuffisances* » du plan d'urgence du pétrolier en cas de marée noire

Il faut savoir que le Permis Exclusif de Recherches de mines d'Hydrocarbures liquides ou gazeux (permis), dit « Permis de Guyane Maritime » (PGM) a initialement été accordé à la société Planet Oil le 29 mai 2001 pour une durée de cinq ans (montrer carte).

A la suite de la publication au Journal Officiel, le 21 septembre 2017, de la prolongation du Permis Guyane Maritime jusqu'au 1er Juin 2019, Total a souhaité procéder à une campagne de forages d'exploration pétrolière au large de la Guyane, ce qui nécessite, avant démarrage des opérations, l'obtention préalable d'autorisations administratives.

Le projet est notamment soumis à une « **autorisation d'ouverture de travaux de recherches ou d'exploitation** ».

Total a donc pris le contrôle plein et entier de ce permis et réalise donc actuellement une nouvelle campagne de forages d'exploration dont le premier puits (Nasua-1) est réalisé au premier semestre 2019 dans la zone centrale du permis.

Dans cette série d'affaires, la juge des référés a estimé que **le permis de recherches n'autorisant pas, en lui-même, la réalisation des travaux de forage, la condition d'urgence n'était pas remplie.** La demande de suspension a, dès lors, été rejetée. Mais, bien entendu, les dossiers sur le fond restent à juger et une formation collégiale du TA de Cergy se prononcera dans les prochains mois.

Sur l'autorisation de forage délivrée à la société Total, la juge des référés a estimé qu'en l'état du dossier, ils n'étaient pas de nature à créer un doute

sérieux quant à la légalité de cette décision, condition requise pour obtenir la suspension en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative.

En résumé, cela veut donc dire que les travaux de forage **actuellement en cours** dans cette zone vont continuer.

Pour être exhaustif sur les travaux pétroliers dans la région, il convient de mentionner qu'au mois de décembre, la justice brésilienne a refusé à Total l'autorisation d'effectuer des forages dans cinq secteurs de l'embouchure de l'Amazone, en déclarant que le plan présenté par Total comportait des «*problèmes techniques*» et le risque de «*fuite de pétrole qui pourrait affecter le récif coralien amazonien.* »

En guise de résumé et de conclusion temporaire sur les affaires pétrolières en cours qui intéressent la juridiction administrative, nous pouvons donc faire les constats suivants :

- Les travaux de forage d'exploration actuellement en cours dans la zone « Permis Guyane Maritime » pourront se poursuivre, au moins jusqu'à ce que le TA de Cergy se prononce sur le fond,

- Total, Esso et Hardman ne sont pas juridiquement autorisés à réaliser des travaux de recherche pour les permis Shelf et Udo,

- Un peu plus loin de nous, Total n'est pas autorisé à effectuer des forages dans 5 secteurs de l'embouchure de l'Amazone.

EXPLOITATION AURIFERE

Sans transition autre celle qui consiste à constater que, plus encore que pour les projets pétroliers off-shore dont l'impact visuel, et donc médiatique est, sans jeu de mot, plus dilué, l'exploitation aurifère, ne serait-ce que par les modifications immédiates et matérielles qu'elle entraîne sur l'environnement, est, par nature, et sans négliger bien entendu les conséquences à long terme, un nid à controverses et donc à contentieux. Eu égard à son ampleur, nous ne traiterons dans cette partie, que du **seul** dossier dit de la « Montagne d'Or ».

S'il en était besoin, rappelons que ce projet minier de la « Montagne d'or » est un projet de mine d'or mené par deux sociétés : une société junior canadienne Columbus Gold et une société major russe Nordgold. S'il est réalisé, ce projet constituera la plus importante mine aurifère à ciel ouvert jamais construite sur le territoire français. Les dimensions de cette méga-mine parlent d'elles-mêmes : le site sera travaillé sur 12 km² avec une fosse de 2,5 km de long, 500 m de large et 400 m de profondeur. La mine devrait se situer à la frontière de deux parties de la réserve biologique intégrale de Lucifer Dékou-Dékou et à 125 km par piste au sud de Saint-Laurent du Maroni.

Droit de la productivité, le droit minier aurifère est aussi un droit à étages où les procédures se superposent, ce qui rend, pour l'administration, son application longue et fastidieuse et expose chacune des multiples décisions administratives prises au cours de la mise en œuvre d'un projet à autant de recours gracieux, contentieux, de référés, de recours sur le fond, de sursis à statuer, d'appels, de demandes indemnitaires... et j'en passe. C'est la réalité de la pratique du droit public de l'environnement depuis déjà de nombreuses années. Le droit minier, s'il conserve des caractéristiques qui trahissent son origine de droit des ingénieurs du même nom, est naturellement et progressivement investi par les enjeux environnementaux.

Comme vous le savez également sans doute, on distingue 2 types principaux d'exploitation minière : l'exploitation d'or primaire et l'exploitation d'or alluvionnaire.

- L'exploitation d'or primaire consiste à extraire l'or directement depuis le filon, c'est-à-dire de la formation géologique qui contient l'or. Il s'agit de mines à ciel ouvert.

- L'exploitation d'or alluvionnaire, parfois appelée l'exploitation d'or secondaire, consiste à extraire l'or initialement contenu dans des filons

aurifères transporté par les eaux courantes dans le lit des cours d'eaux concernés. L'or alluvial est très diffus et nécessite de fouiller et de traiter de grandes quantités de terre ou de sédiments.

En Guyane, le schéma départemental d'orientation minière (SDOM), qui a été approuvé par un décret du 30 décembre 2011, a pour vocation de définir les conditions générales applicables à la recherche minière, ainsi que les modalités de l'implantation et de l'exploitation des sites miniers.

Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'une concession ou par l'Etat, et pour les départements d'Outre-mer, en vertu d'une autorisation d'exploitation (AEX) ou d'un permis d'exploitation (PEX) (art. L.131-1 et L.611-1, code minier).

Le droit de faire des travaux de mines, forages ou terrassements nécessite de déclarer les travaux envisagés ou d'obtenir une **autorisation pour ces travaux, en fonction de la nature des travaux projetés. (AOT)**

C'est dans ce cadre que le TA de la Guyane a été saisi par les associations Guyane Nature Environnement et Association Maiouri Nature Guyane pour nous demander l'annulation de l'arrêté en date du 13 décembre 2017 par lequel le préfet de la Guyane a autorisé la société Compagnie Minière

Montagne d'Or à ouvrir des travaux d'exploitation d'or alluvionnaire dans la limite de la concession Paul Isnard située sur le territoire de la commune de Saint-Laurent-du-Maroni.

Soyons précis mais aussi patients : malgré la présence de la société éponyme, il ne s'agit pas encore du dossier de la Montagne d'Or proprement dit. Plutôt une prolepse puisque nous sommes sur un projet alluvionnaire qui se situe en lisière de la zone concernée et sans commune mesure de taille et d'enjeu avec l'usine prévue par le grand projet.

Hier, donc, le tribunal administratif de la Guyane a annulé cet arrêté en date du 13 décembre 2017.

Le jugement a retenu deux motifs d'annulation :

D'une part, le tribunal a estimé que les travaux d'exploitation d'or alluvionnaire autorisés par l'arrêté du préfet de la Guyane et le programme d'extraction industrielle envisagée dans le même secteur, connu sous le nom de « Montagne d'Or », situés à proximité immédiate l'un de l'autre, constituaient en fait **un seul projet d'exploitation minière**. Dans ce contexte, l'étude d'impact du programme d'exploitation alluvionnaire aurait dû comporter **une appréciation des impacts de l'ensemble des travaux** susceptibles d'affecter le secteur Montagne d'Or. Ainsi, le caractère partiel de l'étude d'impact n'a pas permis à l'autorité

environnementale puis au préfet de la Guyane de disposer d'une vue précise et cohérente des enjeux et effets du projet dans son ensemble.

D'autre part, le tribunal, se fondant sur la jurisprudence de la cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'Etat, a jugé que l'autorité environnementale, en l'espèce un fonctionnaire de la direction de l'environnement, de l'aménagement du logement (DEAL) de Guyane, en charge de donner un avis sur le programme d'exploitation d'or alluvionnaire en cause, **ne disposait pas de l'autonomie requise** par rapport au préfet de la Guyane, signataire de l'arrêté en litige.

En tant que rapporteur public, nous avons donc conclu sur cette affaire à l'audience du jeudi dernier. Sur le second moyen, à savoir celui tiré de l'absence d'autonomie de l'autorité environnementale qui a donné l'avis sur le programme, son sort était commandé par un avis du CE en date du 27 septembre dernier, lui-même offrant le mode d'emploi d'une décision France Nature Environnement du 6 décembre 2017.

Le CE a en effet exigé une séparation fonctionnelle au sein de l'administration afin que **cette autorité environnementale** dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui soient propres. Ce n'était pas le cas dans notre affaire (ce n'était d'ailleurs

le cas nulle part en France) et le moyen invoqué suffisait amplement à annuler la décision attaquée octroyant l'autorisation de travaux miniers.

La difficulté dans ce dossier se situait ailleurs. Elle réside dans le fait que le CE, dans un avis du 27 septembre dernier, demande au juge de 1^{ère} instance, **non d'annuler la décision administrative, mais de surseoir à statuer** tout en enjoignant l'administration à reprendre seulement la partie défailante de la procédure, postérieure à l'émission du fameux avis de l'autorité environnementale, sursis qui s'accompagne d'un éboulis de prescriptions incluant un délai de mise en conformité et une éventuelle enquête publique complémentaire.

Que la formation de jugement ait également et finalement retenu un autre moyen, d'annulation celui-ci, ne doit donc pas étonner. Elle a en l'espèce retenu, comme je l'ai indiqué, **le moyen tiré de la carence de l'étude d'impact sur l'ensemble du projet, incluant la Montagne d'Or, dont les grandes lignes sont considérées comme d'ores et déjà connues.**

Conclusion : Nous concluons notre propos par un paradoxe : Tout ce nous avons décrit devant vous, qui illustre, même de manière elliptique, la diversité et la complexité des enjeux juridiques à l'œuvre, n'en constitue pourtant que les prolégomènes.

N'étant ni dans le secret des dieux, ni dans celui de l'administration et encore moins dans celui des promoteurs du projet, nous ignorons aujourd'hui lorsque nous serons saisis des premières décisions administratives directement liées au projet « *Montagne d'Or* ». Le ministre compétent a rappelé la semaine dernière que le projet n'a pas encore fait l'objet d'une demande officielle et que « *il prendrait ensuite position au nom du gouvernement à l'horizon du semestre.* »

Pourtant, je vous propose de terminer sur un pari de nature prospective et de nous situer à l'audience solennelle de 2035, soit à un horizon de 15 ans. Le dynamisme démographique aura mécaniquement fait passer le nombre de chambres de ce tribunal de 1 actuellement à 3 et la juridiction, à l'étroit, aura investi de nouveaux locaux, sans compter les audiences foraines qui se dérouleront mensuellement à St Laurent du Maroni et à St Georges. Le nombre de dossiers de contentieux d'étrangers, quant à lui, et s'il demeure dans les mêmes proportions qu'aujourd'hui, atteindra les 3 000 annuels.

Une chose, pourtant, n'aura pas changé : notre lointain successeur consacrera également ses conclusions aux questions minières en Guyane.

De ce mardi 12 février 2019, nous lui lançons, par anticipation, un salut amical et plein d'encouragements.

Et puisque nous y sommes, profitons-en pour saluer également notre encore plus jeune collègue de 2050 qui n'en aura pas davantage terminé avec ces sujets.

TSNCD ces affaires.

Je vous remercie.