Gaz de schiste : quelle indemnisation après l'abrogation d'un permis d'explorer ?

MOTS CLÉS : sols, permis minier, responsabilité de l'État

TA Cergy-Pontoise
11 mars 2016
Société Schuepbach Energy LLC c/ Ministre de l'Écologie, du Développement durable, et de l'Énergie
n° 1206490-1303134

Après avoir refusé d'annuler l'abrogation de deux permis d'explorer les gaz de schiste intervenue sur le fondement de la loi du 13 juillet 2011, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a rejeté la demande d'indemnisation présentée par la société Schuepbach qui invoquait la responsabilité pour faute et la responsabilité sans faute.

Sur la responsabilité pour faute de l'État :

2. Considérant que l'article premier de la loi du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique dispose que : « *En application de la Charte de l'environnement de 2004 et du principe d'action préventive et de correction prévu à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement, l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par des forages suivis de fracturation hydraulique de la roche sont interdites sur le territoire national* » ; que les dispositions du I de l'article 3 de la même loi prévoient que dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de cette loi, les titulaires de permis exclusifs de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux doivent remettre à l'autorité administrative qui a délivré les permis un rapport précisant les techniques employées ou envisagées dans le cadre de leurs activités de recherches ; qu'aux termes du II du même article : « *Si les titulaires des permis n'ont pas remis le rapport prescrit au I ou si le rapport mentionne le recours, effectif ou éventuel, à des forages suivis de fracturation hydraulique de la roche, les permis exclusifs de recherches concernés sont abrogés* » ;

3. Considérant, d'une part, que dans sa décision n° QPC 2013-346 du 11 octobre 2013, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution les articles 1er et 3 de la loi du 13 juillet 2011 ; qu'il suit de là que le moyen tiré du caractère inconstitutionnel de ces dispositions doit être écarté ;

4. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. / Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général* (…) » ;

5. Considérant que si ces stipulations ne font pas obstacle à l'édiction, par l'autorité compétente, d'une réglementation de l'usage des biens, dans un but d'intérêt général, ayant pour effet d'affecter les conditions d'exercice du droit de propriété, il appartient au juge, pour apprécier la conformité d'une loi aux stipulations de l'article 1er du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, d'une part, de tenir compte de l'ensemble de ses effets juridiques, d'autre part, et en fonction des circonstances concrètes de l'espèce, d'apprécier s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les limitations constatées à l'exercice du droit de propriété et les exigences d'intérêt général qui sont à l'origine de cette décision ;

6. Considérant que l'abrogation en cause, fondée sur les dispositions de la loi du 13 juillet 2011, a été prise afin de ne plus utiliser la seule technique de la fracturation hydraulique dont les effets sont de nature à porter atteinte à l'environnement du fait de leur ampleur et leur caractère irréversible ; que si l'interdiction de cette technique compromet le projet de la société Schuepbach Energy tendant à effectuer des recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, elle n'apparaît pas, dans les circonstances de l'espèce, comme portant à son droit de propriété lié aux permis qu'elle a obtenus une atteinte disproportionnée au but d'intérêt général de protection de l'environnement, poursuivi par la loi du 13 juillet 2011 ;

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'en application des dispositions citées ci-dessus, la société Schuepbach Energy LLC a indiqué à l'administration, dans deux courriers en date du 12 septembre 2011, avoir l'intention d'utiliser des forages suivis de la fracturation hydraulique de la roche dans le cadre de l'exploration, puis dans celui de l'exploitation, des zones concernées par les permis de Villeneuve-de-Berg et de Nant ; qu'ayant constaté cette intention qui n'est pas équivoque, le ministre chargé des mines était tenu, en application des termes mêmes de l'article 3 de la loi du 13 juillet 2011, d'abroger les permis en cause ; qu'il s'ensuit que les moyens tirés de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'insuffisance de motivation et de l'erreur manifeste d'appréciation sont inopérants au regard de la légalité de l'abrogation attaquée ; qu'ils doivent, dès lors, être écartés ;

9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'abrogation des deux permis de Villeneuve-de-Berg et de Nant n'est pas entachée d'illégalité ; que dès lors, la société Schuepbach Energy LLC n'est pas fondée à soutenir que l'État, en les abrogeant, aurait commis une faute de nature à engager sa responsabilité ;

Sur la responsabilité de l'État sur le fondement du principe d'égalité devant les charges publiques :

10. Considérant que la responsabilité de l'État du fait des lois est susceptible d'être engagée, sur le fondement de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, pour assurer la réparation de préjudices nés de l'adoption d'une loi, à la condition que cette loi n'ait pas exclu toute indemnisation et que le préjudice dont il est demandé réparation, revêtant un caractère grave et spécial, ne puisse, dès lors, être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés ;

11. Considérant qu'ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-346 QPC du 11 octobre 2013 qui, en vertu du dernier alinéa de l'article 62 de la Constitution, s'impose au tribunal de céans, l'interdiction de recourir à des forages suivis de la fracturation hydraulique de la roche pour rechercher ou exploiter des hydrocarbures sur le territoire national est générale et absolue et que cette interdiction a pour effet de faire obstacle non seulement au développement de la recherche d'hydrocarbures « *non conventionnels* » mais également à la poursuite de l'exploitation d›hydrocarbures « *conventionnels* » au moyen de ce procédé ;

12. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la société Schuepbach Energy LLC a manifesté avant l'adoption de la loi du 13 juillet 2011 sa volonté d'utiliser la technique de la fracturation hydraulique de la roche pour extraire les gaz et huiles de schiste, alors qu'elle n'ignorait pas les atteintes que cette technique a pu porter à l'environnement ; que la société pouvait ainsi raisonnablement s'attendre à ce que le législateur interdise cette technique ; qu'ainsi, le préjudice dont la société se prévaut n'excède pas les aléas inhérents à son activité de recherche, d'extraction et de production et ne présente pas un caractère grave dès lors qu'il doit être regardé comme une charge devant incomber normalement à ceux qui le subissent.

COMMENTAIRE

Hélène Bras
Avocat au Barreau de Montpellier
Docteur en droit public

Par arrêtés du 1er mars 2010, la société Schuepbach Energy LLC est devenue titulaire de deux permis exclusifs de recherche de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux dits « *Permis de Nant* » et « *Permis de Villeneuve-de-Berg* ». Par décisions du 12 octobre 2011, prises sur le fondement de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011, ces permis ont été abrogés. Par un jugement du 22 décembre 2015, le tribunal administratif de Cergy-Pontoise a refusé d'annuler leur abrogation[1].

Par un jugement du 11 mars 2016, le tribunal administratif a rejeté les demandes indemnitaires de cette même société qui invoquait le double fondement de la responsabilité pour faute et de la responsabilité sans faute de l'État.

SUR LA RESPONSABILITÉ POUR FAUTE

Le tribunal a au préalable rappelé que le Conseil constitutionnel a déclaré les articles 1er et 3 de la loi du 13 juillet 2011 conformes à la Constitution[2].

Puis, le tribunal a considéré que l'article 1er du protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'était pas méconnu car « *si ces stipulations ne font pas obstacle à l'édiction, par l'autorité compétente, d'une réglementation de l'usage des biens, dans un but d'intérêt général, ayant pour effet d'affecter les conditions d'exercice du droit de propriété, il appartient au juge, pour apprécier la conformité d'une loi aux stipulations de l'article 1er* […], *d'une part de tenir compte de l'ensemble de ses effets juridiques, d'autre part, et en fonction des circonstances concrètes d'apprécier s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les limitations constatées à l'exercice du droit de propriété et les exigences d'intérêt général qui sont à l'origine de cette décision* ». Pour être légale, l'ingérence décidée par la loi doit donc être proportionnée et doit avoir une finalité d'intérêt général à laquelle l'article 1er de la loi du 11 juillet 2011 renvoie en visant expressément l'« *application de la Charte de l'environnement de 2004 et du principe d'action préventive et de correction prévu à l'article L. 110-1 du Code de l'environnement* ».

S'agissant des permis abrogés, le juge relève que « *l'abrogation attaquée, fondée sur les dispositions de la loi du 13 juillet 2011, a été prise afin de ne plus utiliser la seule technique de la fracturation hydraulique dont les effets sont de nature à porter atteinte à l'environnement du fait de leur ampleur et leur caractère irréversible* » et que « *si l'interdiction de cette technique compromet le projet de la société Schuepbach Energy tendant à effectuer des recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, elle n'apparaît pas, dans les circonstances de l'espèce, comme portant à son droit de propriété lié aux permis qu'elle a obtenus une atteinte disproportionnée au but d'intérêt général de protection de l'environnement, poursuivi par la loi du 13 juillet 2011* ». Il se déduit de cette motivation que l'interdiction de la fracturation hydraulique était le seul moyen de préserver l'environnement.

Enfin, après avoir constaté que la société Schuepbach avait bien remis à l'autorité administrative les rapports exigés par la loi, le tribunal relève que la requérante avait énoncé son intention non équivoque d'utiliser des forages suivis de fracturation hydraulique de la roche, tant pour l'exploration que pour l'exploitation

1. TA Cergy-Pontoise, 22 décembre 2015, n° 1202504-1202507, *Société Schuepbach Energy LLC c/ Ministre de l'Écologie, du Développement durable, et de l'Énergie*

2. CC, n° QPC 2013-246 du 11 octobre 2013 - « QPC : La fracturation hydraulique reste interdite ! », *JCP éd. Adm. et coll. terr.,* n° 43, 21 octobre 2013, p. 5 - M.-Ch. de Monclerc, « L'interdiction de la fracturation hydraulique est conforme à la constitution », *AJDA,* n° 35/2013, 21 octobre 2013, p. 2005 – « L'interdiction de la fracturation hydraulique est légale », *Droit de l'environnement,* n° 216, octobre 2013, p. 332 – Ph. Billet, « QPC "Gaz de schiste" : la loi "Jacob" validée », *JCP éd. Adm. et coll. terr.,* n° 17, 28 avril 2014, comment. 2130, pp. 19-23 – Ph. Billet, « QPC "Gaz de schiste" : validation de la loi "Jacob" », *Environnement et développement durable,* n° 1, janvier 2014, comm. 1

des zones concernées par les permis. Il considère dès lors que, en vertu des termes de la loi, le ministre chargé des Mines était tenu d'abroger les permis en cause. L'administration était donc en état de compétence liée et ne disposait pas d'un pouvoir discrétionnaire. Il se déduit de cette circonstance que les autres moyens présentés par la société au soutien de sa requête sont inopérants et ne peuvent qu'être rejetés[3].

L'État n'a donc commis aucune faute de nature à engager sa responsabilité.

SUR LA RESPONSABILITÉ SANS FAUTE

La société Schuepbach a également invoqué la responsabilité sans faute de l'État du fait des lois et la rupture d'égalité devant les charges publiques. Elle se fondait sur le fait que la loi du 13 juillet 2011 n'avait pas expressément exclu toute indemnisation et que le préjudice qu'elle estimait avoir subi revêtait un caractère anormal et spécial et ne pouvait être regardé comme une charge lui incombant[4].

Après avoir rappelé que « *l'interdiction de recourir à des forages suivis de la fracturation hydraulique de la roche pour rechercher ou exploiter des hydrocarbures sur le territoire national est générale et absolue et que cette interdiction a pour effet de faire obstacle non seulement au développement de la recherche d'hydrocarbures "non conventionnels" mais également à la poursuite de l'exploitation d'hydrocarbures "conventionnels" au moyen de ce procédé* », le tribunal a relevé que la Société Schuepbach « *a manifesté sa volonté d'utiliser la technique de la fracturation hydraulique de la roche pour extraire les gaz et huiles de schiste, alors qu'elle n'ignorait pas les atteintes que cette technique a pu porter à l'environnement* ».

De ce fait, le juge accorde à la protection de l'environnement un caractère prééminent et estime que « *la société pouvait ainsi raisonnablement s'attendre à ce que le législateur interdise cette technique* ». Il en déduit que « *le préjudice dont la société se prévaut n'excède pas les aléas inhérents à son activité de recherche, d'extraction et de production et ne présente pas un caractère grave dès lors qu'il doit être regardé comme une charge devant incomber normalement à ceux qui le subissent* »[5]. En l'espèce, le préjudice n'étant ni grave ni anormal, il ne pouvait conduire à rechercher la responsabilité sans faute de l'État. **H. B.**

3. CE, 2e et 6e sous-sect., 3 octobre 1997, *Société anonyme des véhicules industriels havrais,* req. n° 159789.

4. Voir en la matière : CE, As., 14 janvier 1938, *S.A. des produits laitiers La Fleurette,* req. n° 51704, Rec., p. 468 – CE, 6e et 1re sous-sect., 2 novembre 2005, *Coopérative agricole Ax'ion,* req. n° 266564 - CE, 6e et 1re sous-sect., 27 juillet 2009, *Ministre de l'Écologie et du Développement durable,* req. n° 300040, chronique Chr. Maugüe, *AJDA,* n° 2/2014, pp. 118-119.

5. Voir dans le même sens à propos de la fermeture d'un camping en raison des risques d'inondations : CE, 5e et 4e sous-sect., 25 juillet 2007, req. n° 278190, Rec., p. 392. Pour des silos de stockage et des installations de combustion : CE, 6e et 1re sous-sect., 27 juillet 2009, *Ministre de l'Écologie et du Développement durable,* req. n° 300040.