

N°s 439376, 439456
Société Melrose Mediterranean Ltd
Ministre de la transition écologique

6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies

Séance du 12 octobre 2022
Décision du 31 octobre 2022

CONCLUSIONS

M. Nicolas AGNOUX, Rapporteur public

Malgré son enjeu financier conséquent, cette affaire portant sur les modalités de prolongation des permis exclusifs de recherche d'hydrocarbures présente un intérêt désormais plus limité, compte tenu de la récente révision du code minier qui met fin à cette possibilité à compter de 2024, en contrepartie de l'allongement à 15 ans de la durée maximale du permis¹.

Un permis exclusif de recherches avait été délivré en 2002 au titre d'une zone située au large des départements des Bouches-du-Rhône et du Var. Il a fait l'objet en 2006 d'un transfert à la société Melrose Mediterranean et d'une première prolongation, courant jusqu'au 19 novembre 2010. A l'approche de cette échéance, la société a sollicité une seconde prolongation qui a fait l'objet d'une décision implicite de rejet née en avril 2012.

La société a obtenu la suspension de cette décision par une ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise qui a enjoint à l'administration de réexaminer sa demande². Par suite, une nouvelle décision de refus, expresse, lui a été opposée par arrêté du 21 septembre 2015. La société Melrose Mediterranean en a demandé l'annulation au tribunal administratif de Cergy-Pontoise en sollicitant également le versement d'une somme de 65 millions d'euros en réparation du préjudice subi.

¹ L'ordonnance n° 2022-536 du 13 avril 2022 modifiant le modèle minier et les régimes légaux relevant du code minier modifie l'article L. 122-2 du code minier à compter du 1^{er} janvier 2024. A cette date, le permis exclusif de recherches est accordé, après mise en concurrence, par l'autorité administrative compétente pour une durée maximale de quinze ans, la possibilité de proroger un PER étant supprimée.

² Cette ordonnance du juge des référés est devenue définitive à la suite du rejet du pourvoi en cassation prononcé par une décision du 19 décembre 2014 (n°376167), inédite au recueil, sur laquelle on reviendra in fine.

Le tribunal a rejeté ces demandes mais la cour de Versailles a annulé ce jugement ainsi que l'arrêté attaqué, en enjoignant à l'administration de réexaminer la demande de prolongation du permis. Elle a en revanche rejeté les conclusions indemnitaires de la société. Son arrêt fait l'objet d'un pourvoi croisé du ministre et de la société, chacun en tant qu'il lui est défavorable.

Nous examinerons d'abord le pourvoi du ministre, la réponse à donner au moyen principal qu'il soulève déterminant le sort à réserver à l'autre pourvoi.

Au préalable, on notera qu'il n'y a pas lieu de faire jouer ici la théorie des décisions confirmatives : si elle est susceptible d'entraîner l'irrecevabilité d'un recours contre une décision expresse confirmant un rejet implicite initial, c'est dans la seule hypothèse où la nouvelle décision réitère une décision devenue définitive (CE Ass. 31 mai 1985, *Ville de Moissac*, n° 42659, au recueil), ce qui n'est pas le cas en l'espèce, la société ayant contesté dans les délais de recours la décision implicite et la décision expresse de rejet. De ce fait, ses conclusions devaient être regardées comme dirigées uniquement contre la seconde décision qui s'est substituée à la première (CE 28 mai 2010, *Sté IDL*, n° 320950, aux tables)³.

Pour motiver son refus de prolonger le permis exclusif de recherche, l'administration s'était fondée sur le fait qu'à la date à laquelle le permis expirait, soit le 19 novembre 2010, son périmètre se situait dans la zone de protection écologique (ZPE) instituée par le décret n° 2004-33 du 8 janvier 2004, codifié à l'article R. 218-15 du code de l'environnement.

Or les dispositions de ce décret, combinées à celles de l'article 4 de la loi n° 76-655 du 16 juillet 1976 relative au plateau continental, à la zone économique exclusive et à la zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République interdisaient la délivrance d'un permis de recherche dans la zone ainsi délimitée.

La cour a censuré ce raisonnement en jugeant qu'aucune disposition législative ou réglementaire ni aucun principe général ne permettait à l'administration de statuer sur la demande de prolongation au **regard de la situation de droit et de fait existant à la date** à laquelle la durée du permis expirait et que la légalité de l'arrêté attaqué devait s'apprécier à la date de son édicton, soit le 21 septembre 2015. Or à cette date, les dispositions relatives à la ZPE avaient été abrogées par le décret n°2012-1148 du 12 octobre 2012 portant création d'une zone économique exclusive en Méditerranée – de sorte que le motif opposé par l'administration n'était plus valide.

La solution retenue par la cour a pour elle le respect de l'orthodoxie : selon une jurisprudence constante, la légalité d'une décision s'apprécie en principe à la date où la décision est prise même si la réglementation était différente à la date du dépôt de la demande par le requérant

³ La cour n'ayant pas statué explicitement sur les conclusions aux fins d'annulation dirigées contre la seconde décision, on peut supposer qu'elle a fait, à bon droit donc, application de cette dernière jurisprudence.

(CE Sect. 22 juillet 1949, *Société des Automobiles Berliet*, n° 85735 et 86680, au recueil p. 68 et CE Sect. 14 novembre 1969, *M. H...*, n° 73287, au recueil p. 502). Néanmoins, elle nous semble méconnaître la nature particulière du régime des prolongations des permis de recherche que vous avez déjà eu l'occasion de mettre en lumière.

Aux termes de l'article L. 142-1 du nouveau code minier (et avant le 1^{er} mars 2011, de l'art. 10 de l'ancien code), la validité d'un permis exclusif de recherches peut être prolongée à deux reprises, chaque fois de cinq ans au plus, sans nouvelle mise en concurrence. La superficie du permis de recherches d'hydrocarbures est réduite de moitié lors du premier renouvellement et du quart de la surface restante lors du deuxième renouvellement (art. L. 142-2 / art. 11).

En vertu de l'article 49 du décret du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain, le silence gardé pendant plus de quinze mois sur la demande de prolongation d'un permis de recherches vaut décision de rejet. Toutefois, afin de protéger le titulaire du permis contre un retard d'instruction de sa demande de prolongation, l'article L. 142-6 (avant le 1^{er} mars 2011, le 3^{ème} alinéa de l'article 49 du décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain) dispose également que, « *au cas où, à la date d'expiration de la période de validité en cours, il n'a pas été statué sur la demande de prolongation, le titulaire du permis reste seul autorisé, jusqu'à l'intervention d'une décision explicite de l'autorité administrative, à poursuivre ses travaux dans les limites du ou des périmètres sur lesquels porte la demande de prolongation* ».

L'articulation de ces règles (naissance d'une décision de rejet implicite à l'issue d'un délai de quinze mois depuis la demande, d'une part, possibilité de poursuivre les travaux au-delà de la durée de validité du titre jusqu'à l'intervention d'une décision explicite, d'autre part) soulevait une difficulté. Elle a été résolue par votre décision *Sté Hess Oil France* du 17 juillet 2013 (n° 365671), aux tables : vous jugez que le titulaire du permis est autorisé, en vertu de l'article L. 142-6 du code, à poursuivre ses travaux dans les limites du ou des périmètres sur lesquels porte la demande de prolongation, nonobstant l'intervention d'une décision implicite de rejet de sa demande de prolongation, seule l'intervention d'une décision explicite de rejet pouvant alors mettre fin à la possibilité qui lui est reconnue.

Ainsi que l'expliquait votre rapporteure publique Suzanne von Coester, cette interprétation permet au titulaire du permis, alors qu'il ne dispose plus d'un titre valide, de jouir de la prolongation temporaire de ses effets, sans pour autant le laisser démuné face à une éventuelle inertie de l'administration, puisqu'il lui est possible de saisir le juge d'un recours contre la décision implicite de refus.

Le présent litige soulève une question distincte, mais qui n'est pas sans lien, touchant aux conditions d'édition de la décision expresse de rejet prise au cours de cette phase de prolongation temporaire des effets du permis.

Cette décision expresse prive immédiatement le titulaire du permis de la possibilité de poursuivre les travaux. Pour autant, la date de son édicition ne saurait servir de référence pour en apprécier la légalité interne puisque cette décision statue sur une **demande de titre** formulée **à raison d'une période** dont la durée est déterminée par le pétitionnaire dans la limite de cinq ans mais dont le point de départ est **nécessairement la date d'expiration du permis initial**.

Ainsi, dans le cas d'espèce, le permis de recherche a d'abord été attribué pour une durée de trois ans par un décret publié le 19 novembre 2002 – donc jusqu'au 19 novembre 2005. La société Melrose Mediterranean a sollicité une première prolongation d'une durée de cinq ans : l'arrêté du 11 octobre 2006 y fait droit en prolongeant la validité du permis jusqu'au 19 novembre 2010.

Il appartenait donc à l'administration, pour statuer sur la demande de la société tendant à une seconde prolongation, en réponse à l'injonction du juge des référés, de vérifier si cette dernière remplissait les conditions légales pour bénéficier d'un titre pour la période du 19 novembre 2010 au 19 novembre 2015, ce qui imposait de tenir compte des circonstances de fait et de droit applicables au début de cette période.

Pour contrer ce raisonnement, la société développe en défense une interprétation des textes audacieuse : selon elle, dans l'hypothèse d'une décision favorable de l'administration, la période de prolongation de cinq ans ne débiterait qu'à compter de son édicition, même tardive, ce qui, dans le cas d'espèce, étendait la durée de validité du permis jusqu'en 2020.

Une telle lecture méconnaîtrait à l'évidence les termes de la loi. La « *prolongation du permis* » que prévoit la loi ne saurait s'entendre autrement que s'inscrivant dans le prolongement immédiat de sa période de validité initiale. La phase temporaire durant laquelle le pétitionnaire bénéficie, en l'absence d'intervention d'une décision expresse, de la possibilité de poursuivre ses travaux à titre exclusif, ne peut être regardée comme valant elle-même prolongation du titre. **C'est précisément cette distinction** que votre décision *Sté Hess Oil France* a opérée, en jugeant que le titulaire du permis initial pouvait contester le refus de prolongation de son titre tout en bénéficiant temporairement des effets – mais des seuls effets – attachés au titre. Cette phase temporaire ne saurait donc constituer une phase intercalaire entre la période couverte par le permis et une nouvelle période de cinq ans accordée au titre de la prolongation du permis.

L'interprétation inverse conduirait d'ailleurs à faire jouer indéfiniment la garantie de l'article L. 241-6, sans considération pour la durée maximale (cinq ans renouvelables deux fois) prévue par le législateur.

Plus encore, elle s'inscrirait à rebours de la logique inhérente à cette législation qui vise à garantir au titulaire du permis de recherche, appelé à mobiliser d'importants investissements pour des résultats hypothétiques, une prévisibilité maximale : c'est le sens de la garantie définie à l'article L. 241-6, mais aussi de la règle fixée à l'article L. 142-1 selon laquelle la prolongation du permis est accordée de droit lorsque le titulaire a satisfait à ses obligations et souscrit un engagement financier minimal. Relevons d'ailleurs que ces considérations de sécurité juridique motiveraient de façon plus évidente la censure d'un refus de l'administration qui se fonderait sur un changement récent de réglementation **défavorable** au pétitionnaire ; dans le présent litige, c'est la société qui, par une forme d'effet d'aubaine, entend se prévaloir du nouveau cadre juridique plus favorable mais la solution ne saurait être différente.⁴

De telles considérations tirées de la prévisibilité pour les opérateurs économiques ont d'ailleurs déjà été mobilisées pour déterminer le droit applicable *rationae temporis* : ainsi, vous regardez le texte légal applicable en matière de taxe locale d'équipement comme étant celui en vigueur non à la date de délivrance du permis de construire, alors même qu'il s'agit du fait générateur de cette imposition, mais à la date du dépôt de la demande de permis (CE 5 octobre 1988, *SCI 1978*, n° 85543, à la RJF n° 1332) ; dans ses conclusions, le président Martin-Laprade justifiait cette solution prétorienne par le fait que le montant de la TLE et des taxes annexes devait être connu du constructeur quand il lance son projet de construction.

Par conséquent, le ministre est fondé à soutenir que la cour a commis une erreur de droit en jugeant que l'administration, statuant sur la demande de prolongation postérieurement à l'expiration de la période de validité du permis détenu, devait tenir compte des circonstances de droit et de fait prévalant à la date de son édicton. Vous annulez donc l'arrêt en tant qu'il annule l'arrêté du 21 septembre 2015, qu'il enjoint au ministre de réexaminer la demande de seconde prolongation et qu'il annule dans cette mesure le jugement du tribunal administratif.

Si vous nous suivez, vous pourrez également annuler, par voie de conséquence, l'arrêt en tant qu'il statue sur les conclusions indemnitaires et ainsi faire droit au pourvoi formé par la société.

Vous n'aurez pas à vous prononcer sur les moyens du pourvoi qui conteste les motifs par lesquels la cour a dénié l'existence d'un lien direct et certain entre les dépenses qu'elle avait exposées et l'illégalité fautive de l'arrêté, ainsi que l'absence de réponse à ses moyens d'appel invoquant, à titre alternatif, la responsabilité sans faute de l'Etat.

⁴ On relèvera aussi que la même interprétation a été retenue par d'autres juridictions du fond : CAA Bordeaux 26 août 2019, n° 19BX02487 (cons. 9) ; TA Châlons-en-Champagne 9 mai 2019, n° 1800992 (cons. 3).

Vous pourrez en effet censurer l'erreur, qui nous semble pouvoir se rattacher à la détermination du champ d'application de la loi, tirée de ce que la cour s'est placée, pour écarter les conclusions tendant à la réparation des préjudices causés par le refus de prolongation du permis, sur le seul terrain de la responsabilité pour faute de l'Etat, alors que la décision de refus était bien valide – puisque sa légalité s'appréciant à la date d'expiration de la période couverte par le permis, l'existence d'une zone de protection faisait, alors, obstacle à la délivrance d'une nouvelle prolongation⁵.

PCMNC :

- à l'annulation de l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles ;
- au renvoi de l'affaire à cette cour ;
- et à ce qu'une somme de 2 000 euros soit mise à la charge de l'Etat au titre de l'article L. 761-1.

⁵ Voir sur ce point les explications données par Suzanne von Coester dans ses conclusions sur la décision *ministre c. Sté Melrose* du 19 décembre 2014, n° 376167, inédite, rendue au sujet du contentieux de référé : « *en créant une zone de protection écologique, l'Etat renonce à exercer d'autres compétences que celles inscrites au premier alinéa de l'article 56 de la convention de Montego Bay, tenant « à la protection et à la préservation du milieu marin, à la recherche scientifique marine, à la mise en place et à l'utilisation d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages* ». C'est ainsi que nous lisons l'article 4 de la loi de 1976, dans sa rédaction issue de la loi du 15 avril 2003 : *comme traduisant le choix fait par l'Etat de sanctuariser ce périmètre, en renonçant à toute intervention autre que celles tendant à la protection du milieu marin et à la recherche scientifique marine dans cette zone, dite de protection écologique.* »