CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

TROISIÈME SECTION

AFFAIRE SACILOR LORMINES c. FRANCE

(Requête n° 65411/01)

ARRÊT

STRASBOURG

9 novembre 2006

DÉFINITIF

09/02/2007

Cet arrêt deviendra définitif dans les conditions définies à l'article 44 § 2 de la Convention. Il peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Sacilor Lormines c. France,

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant en une chambre composée de :

MM. B.M. ZUPANČIČ, *président*,
C. BÎRSAN,
V. ZAGREBELSKY,
Mme A. GYULUMYAN,
MM. E. MYJER,
DAVID THÓR BJÖRGVINSSON, *juges*,
M. LONG, *juge* ad hoc,

et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 12 mai 2005 et les 11 juillet et 12 octobre 2006,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (no 65411/01) dirigée contre la République française et dont une société de cet Etat, la Société des Mines de Sacilor Lormines (« la requérante »), a saisi la Cour le 18 octobre 2000 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »).

2. La requérante est représentée par Me Schmitt, avocat à Strasbourg. Le gouvernement français (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, Mme Edwige Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères.

3. La requérante alléguait en particulier de l'iniquité de la procédure devant le Conseil d'Etat au motif que celui-ci n'est pas un tribunal indépendant et impartial et que le commissaire du Gouvernement participe ou est présent au délibéré. Elle se plaignait également des durées de la procédure et invoquait l'article 6 § 1 de la Convention.

4. La requête a été attribuée à la troisième section de la Cour (article 52 § 1 du règlement). Au sein de celle-ci, la chambre chargée d'examiner l'affaire (article 27 § 1 de la Convention) a été constituée conformément à l'article 26 § 1 du règlement. A la suite du déport de M. Costa, juge élu au titre de la France (article 28), le Gouvernement a désigné M. Marceau Long pour siéger en qualité de juge *ad hoc*.

5. Par une décision du 12 mai 2005, la chambre a déclaré la requête partiellement recevable. Par une décision du 17 novembre 2005, elle a ajourné l'examen de l'affaire dans l'attente de la décision qui sera prise par la Grande Chambre dans l'affaire *Martinie c. France* (no 58675/00).

6. Tant la requérante que le Gouvernement ont déposé des observations écrites complémentaires (article 59 § 1 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

7. La requérante est une société anonyme en liquidation amiable selon une délibération de son assemblée générale du 3 mars 2000, représentée par son liquidateur amiable M. Jean-Luc Sauvage, désigné par une ordonnance du tribunal de commerce de Nanterre du 6 mars 2000.

A. Genèse de l'affaire

8. La Société des Mines de Sacilor Lormines, sous-filiale d'Usinor, a été constituée en 1978 pour reprendre, en vertu d'un décret de mutation du 28 mars 1979, les concessions et amodiations des mines de fer de Sacilor en Lorraine.

9. La requérante a ensuite repris d'autres concessions, en particulier celles de la Société des Mines du Nord-Est et de sa filiale, la Société de Droitaumont-Giraumont. Au total, elle s'est retrouvée titulaire de soixante-trois concessions de mines de fer en Lorraine à la date de l'annonce de l'arrêt d'exploitation. La régression de l'activité du minerai de fer s'est en effet poursuivie de façon constante depuis 1963. La société a été contrainte de cesser son activité d'extraction du fait de la faible rentabilité des gisements ferrifères lorrains face à la concurrence mondiale. Ainsi, la production de minerai de fer de la société requérante est passée de 13 940 000 T en 1978 à 4 300 000 T en 1991. Du fait de l'abandon, après un lent déclin, de la filière fonte phosphoreuse par les clients de la requérante, la décision d'arrêter la production a été prise en 1991. L'arrêt des différentes exploitations s'est étalé entre le 30 juin 1992 et le 31 juillet 1993. La requérante a dû cesser toute activité d'extraction en juillet 1993. Elle a été privatisée en 1995 et en 1997.

10. Dans la perspective de la cessation complète de son activité, la requérante a engagé les procédures d'abandon-renonciation des concessions dont elle était titulaire. L'abandon, qui vise à fermer et mettre en sécurité les anciennes installations minières, consiste à exécuter un arrêté par lequel le préfet territorialement compétent a défini les travaux d'abandon, et se termine lorsque l'administration a pu constater la parfaite réalisation des mesures prescrites. La renonciation met fin à la concession et soustrait le concessionnaire à l'application de la police spéciale des mines et le libère de

la présomption de responsabilité pour les dégâts qui surviennent à la surface. Lors de l'annonce de l'arrêt des exploitations de la société, les procédures d'abandon et de renonciation étaient régis par les articles 83 et 84 du code minier et le décret n° 80-330 du 7 mai 1980 relatif à la police des mines et des carrières. La loi n° 94-588 du 15 juillet 1994, modifiant certaines dispositions du code minier, a supprimé les articles 83 et 84 et leur a substitué les articles 79 et 84. Le décret en Conseil d'Etat n° 95-696 du 9 mai 1995 relatif à l'ouverture des travaux miniers et à la police des mines a été adopté pour l'application de ces dispositions. Enfin, la loi n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière des dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation a de nouveau modifié le droit minier (voir paragraphes 29 à 33 ci-dessous).

11. De nombreuses mesures de police ont été prises dans ce cadre à l'encontre de la société requérante (plus d'une vingtaine), toutes contestées devant les tribunaux administratifs de Strasbourg et Nancy. Par ailleurs, la requérante a également engagé de nombreux recours tendant à l'annulation des refus du ministre chargé des mines d'accepter sa renonciation à plusieurs concessions, à ce qu'il soit enjoint au ministre d'accepter lesdites renonciations et à ce qu'elle soit indemnisée du préjudice subi du fait de ces refus.

B. Les arrêtés interpréfectoraux des 26 mai et 18 juillet 1997 portant mesures de police des mines

12. L'arrêté interpréfectoral (préfecture de la région Lorraine, préfecture de la Moselle et préfecture de la Meurthe-et-Moselle) du 26 mai 1997 portant mesures de police des mines, enjoignit à la requérante ce qui suit :

> « Vu la loi n°87.565 du 22 juillet 1987 modifiée relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt et à la prévention des risques majeurs ;
>
> Vu le décret n°95.696 du 9 mai 1995 relatif à l'ouverture des travaux miniers et à la police des mines, notamment les articles 34 et 49 ;
>
> Vu la décision inter-préfectorale du 25 mars 1997 des préfets de la Moselle, de la Meurthe-et-Moselle et de la Meuse portant création d'une « Conférence interdépartementale permanente sur les conséquences de l'arrêt de l'activité minière » composée d'une instance administrative et d'un Conseil Scientifique ;
>
> Considérant les affaissements miniers survenus sur les sites de la « Cité de Coinville » le 14 octobre 1996, de la « rue de Metz » le 18 novembre 1996 à Auboue et de « Moutiers-Haut » le 15 mai 1997 à Moutiers ;
>
> Considérant la répétition de ces affaissements et leurs conséquences dans des zones habitées ;

Considérant que les affaissements miniers menacent les intérêts protégés par l'article 79 du code minier notamment la solidité des édifices publics et privés, la conservation des voies de communication et la sécurité des populations ;

Considérant les interrogations sur l'origine de ces affaissements et les effets de l'ennoyage, compte-tenu notamment du constat que lors des derniers affaissements l'eau d'ennoyage avait atteint les zones d'exploitation sous-jacentes dans les trois mois précédents ;

Considérant en conséquence qu'il convient d'assurer de manière prioritaire la surveillance des conditions dans lesquelles l'ennoyage se réalise ; (...) que les communes concernées sont donc celles d'Auboue, Briey, Homecourt, Joeuf et Moutiers (Meurthe-et-Moselle) Moyeuvre-Petite, Moyeuvre-Grande, Roncourt, Sainte-Marie-aux-Chênes et Saint Privat-la-Montagne (Moselle) ;

Considérant que la mise en place d'un dispositif de contrôle propre à déceler l'apparition d'éventuels mouvements du sol en surface, de les mesurer et d'en suivre l'évolution le cas échéant, nécessite que puissent être préalablement inventoriées et hiérarchisées les zones à risque ;

Vu l'urgence ;

Sur la proposition de M. le directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Lorraine ;

Arrêtent :

Article 1er : La société Lormines (...) est tenue, sans délai, de confier à un collège de trois spécialistes extérieurs à l'entreprise et dont elle soumettra la composition à l'accord préalable des préfets sur avis du Directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement de Lorraine, la mission ci-après définie :

- analyser les parties d'édifices miniers définies dans l'avant-dernier considérant, localisé entre les cotes NGF 115 et 172 des communes d'Auboue, Briey, Homecourt, Joeuf et Moutiers (Meurthe et Moselle), Moyeuvre-Petite, Moyeuvre-Grande, Roncourt, Sainte-Marie-aux Chênes et Saint Privat-la-Montagne (Moselle).

- sérier les parties d'édifices miniers ainsi répertoriées en fonction de la présence de facteur de déséquilibre aggravant d'une part, de la vulnérabilité liée au type d'habitats exposés, d'autre part.

La société Lormines mettra à la disposition des spécialistes tous documents et archives d'ordre technique concernant les travaux d'exploitation intéressés détenus par elle. La société communiquera au préfet dans un délai de dix jours, à compter de la notification du présent arrêté, le rapport rendu par ces spécialistes au terme de leur mission.

Article 2 : La société Lormines (...) prendra toutes dispositions pour mobiliser en permanence un réseau adapté et suffisamment dimensionné des géomètres, afin de pouvoir exercer, à la demande des préfets, les mesures de surveillance et d'observations exigées par la situation. »

Par ailleurs, par un arrêté du 18 juillet 1997, les préfets de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle imposèrent à la requérante ce qui suit :

« Vu le code minier, notamment les articles 77 et 79 ;

(...)

Vu l'arrêté interprefectoral du 26 mai 1997, ensemble l'arrêté interpréfectoral du 11 juin 1997 des préfets de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle imposant à la société Lormines (...) de confier à un collège de trois spécialistes extérieurs à l'entreprise, la mission d'analyser des parties d'édifices miniers des communes d'Auboue, Briey, Homecourt, Joeuf et Moutiers (Meurthe-et-Moselle), Moyeuvre-Petite, Moyeuvre-Grande, Roncourt, Sainte-Marie-aux-Chênes et Saint Privat (Moselle), et de sérier les parties d'édifices miniers ainsi répertoriés en fonction de la présence de facteurs de déséquilibres aggravants d'une part, de la vulnérabilité liée aux types d'habitats exposés d'autre part ;

Vu l'urgence ;

Considérant le rapport des experts mandatés par la Société Sacilor Lormines conformément à l'arrêté préfectoral sus-visé ;

Considérant qu'en l'état actuel des connaissances, l'apparition de fissures sur les bâtiments peut constituer un précurseur d'affaissement ;

Sur la proposition de Monsieur le Directeur Régional de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement de Lorraine ; Arrêtent

Article 1

La société Lormines (...) prendra toutes dispositions pour mobiliser en permanence un réseau adapté et suffisamment dimensionné d'experts compétents en bâtiments afin de pouvoir exercer dans des délais brefs et à la demande des préfets, à l'analyse des fissures des bâtiments à l'intérieur des zones « jaunes », « oranges » et « rouges », sous parties bâties comprises dans le périmètre des concessions de mines de fer dont La société Lormines (...) est le titulaire dans les communes d'Auboue, Briey, Homecourt, Joeuf et Moutiers (Meurthe-et-Moselle), Moyeuvre-Petite, Moyeuvre-Grande, Roncourt, Sainte-Marie-aux-Chênes et Saint Privat (Moselle) ;

Le compte rendu des analyses faites par ces experts sera communiqué par écrit aux préfets concernés, dans les délais et les formes compatibles avec le déclenchement de la procédure d'alerte si celle-ci s'avère nécessaire, sous 48 heures dans les autres cas.

(...) »

13. Par des courriers des 2 juillet et 17 septembre 1997, la requérante saisit le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie de recours hiérarchiques afin de lui demander, d'une part, le retrait des arrêtés des 26 mai et 18 juillet 1997, d'autre part, le remboursement des sommes engagées en application des prescriptions de ces arrêtés. Elle fit valoir que l'arrêté ne tenait pas compte du fait qu'elle n'exploitait plus les mines

litigieuses et que les sites visés dans l'arrêté avaient fait l'objet d'une procédure d'abandon–renonciation.

14. Le 29 septembre 1997, suite à sa saisine par le secrétaire d'Etat à l'Industrie, la section des travaux publics du Conseil d'Etat, sous la présidence de M. Le Vert, le rapporteur étant M. de la Verpillière, rendit un avis relatif « aux travaux de sauvegarde et de remise en état du site après l'abandon de l'exploitation minière – Pouvoirs de l'administration à l'égard de l'exploitant – application de la loi du 15 juillet 1994 ». Participèrent à la séance de la section en cause MM. Galmot, Rougevin-Baville, Cheramy, Gerville-Reache, Negrier, Le Pors, Zemor, Stirn, Froment-Meurice et Guillaume, conseillers d'Etat, et MM. Hacene, Aubert, Granet, Dorin, conseillers d'Etat en service extraordinaire, Mme Daussun, MM. Olson et de l'Hermite, maîtres des requêtes, MM. Choplin, Dacosta et David, administrateurs civils en mobilité. Cet avis fut publié dans le rapport annuel du Conseil d'Etat de l'année 1998 et se lit ainsi :

> «Le Conseil d'Etat (Section des travaux publics), saisi par le secrétaire d'Etat à l'Industrie des questions suivantes :
>
> 1. L'application immédiate du nouvel article 84 du code minier ne heurte t-elle pas les droits acquis par les titulaires de titres miniers, alors que sont concernés des travaux ouverts antérieurement à cette loi ? Doit-on ou peut-on limiter les prescriptions de police susceptibles de leur être imposées, dès lors que les objectifs qui sont désormais assignés à la police des mines n'étaient manifestement pas envisagés lors de l'ouverture de l'exploitation ?
>
> 2. Le principe de proportionnalité des actes de police administrative doit-il s'entendre comme imposant au préfet de tenir compte des moyens humains, financiers, ou techniques dont dispose l'exploitant lorsqu'il impose à ce dernier des mesures particulières ?
>
> Dans quelle mesure, en cas d'impossibilité pour l'exploitant de mettre en œuvre les prescriptions préfectorales, les obligations ainsi fixées pèseraient-elles sur l'Etat, qui devrait les exécuter et les financer ?
>
> 3. Le possible élargissement induit par l'utilisation du terme mesures au lieu de travaux dans l'article 84 du code minier peut–il conduire à imposer, outre des obligations dont le résultat est accessible dans des délais compatibles avec la nécessité de mettre un terme à la police spéciale des mines, des obligations, par exemple de pompage, dont la réalisation s'inscrit dans une longue durée, ou dans une durée dont la prévision est délicate ?
>
> Dans ce dernier cas, une contradiction n'existe-t-elle pas avec les articles 46 et 49, deuxième alinéa, du décret du 9 mai 1995 qui semblent, au moins implicitement et pour les mines régulièrement exploitées, enfermer l'exercice de la police des mines dans la durée de validité du titre minier ?
>
> Le préfet doit-il par ailleurs se cantonner dans des mesures matérielles, ou peut-il imposer des mesures financières telles que la constitution libératoire d'une dotation à un organisme ?

4. Est-il envisageable d'organiser la transmission à un tiers aux obligations minières (une société, un groupement de collectivités publiques, etc) d'une partie des obligations (celles concernant le pompage des eaux, l'entretien d'équipements, par exemple) imposées au titre de la police des mines ? Le donné acte peut-il intervenir dès lors que le préfet constate que l'exploitant a mis en place une structure permettant de prendre en charge l'exécution de ses obligations : ou au contraire, ne peut-il intervenir qu'après la constatation que les mesures prescrites ont été effectivement réalisées ou sont arrivées à leur terme ?

5. S'agissant d'une disposition d'ordre public, le juge peut-il, et selon quels critères, considérer que l'article 17 de la loi du 15 juillet 1994 a un effet immédiat sur les contrats en cours ? Serait-il envisageable, le cas échéant, au regard de la Constitution, de prendre une disposition législative donnant un effet rétroactif à l'article 17 précité ?

6. Selon quels critères le juge peut-il écarter l'application d'une clause de non responsabilité de l'exploitant minier à raison des dommages causés par son activité minière, en cas de mutations immobilières ? En particulier, le juge peut-il prononcer la nullité d'une telle clause lorsqu'est établi le caractère prévisible ou inéluctable des dommages ? Faut-il dans ce cas apporter la preuve que l'exploitant avait connaissance du risque, ou l'existence du risque suffit-elle, considérant que l'exploitant aurait dû en avoir connaissance ? Par ailleurs, l'interprétation de la validité de telles clauses par le juge est-elle susceptible de tenir compte de la gravité du dommage ?

Est d'avis de répondre aux questions posées dans le sens des observations qui suivent :

1. Sur la procédure d'abandon des travaux miniers (article 84 du code minier) :

a) une règle de droit nouvelle ne s'applique pas aux situations juridiques qui, à la date de son entrée en vigueur, étaient définitives. Dès lors, l'abandon des travaux miniers ouverts avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 juillet 1994 n'est pas régi par l'article 84 nouveau du code minier, issu de cette loi, si, à cette date, la consistance des travaux de sauvegarde et de remise en état du site avait été définitivement fixée, en application de l'article 83 ancien du code minier et des articles 22 à 29 du décret n° 80-330 du 7 mai 1980, par l'acceptation de la déclaration de délaissement ou d'abandon présentée par l'exploitant, ou par l'intervention d'un arrêté préfectoral prescrivant les travaux à exécuter. Dans le cas contrarie, l'article 84 nouveau s'applique, ainsi, bien entendu, qu'à l'abandon des travaux miniers ouverts après le 15 juillet 1994.

b) le principe de « proportionnalité des actes de police administrative » implique que l'administration ne prescrive à l'exploitant que les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs et préserver les intérêts énumérés mentionnés aux articles 79 et 84 du code minier. Dans l'appréciation de ce qui est nécessaire, l'administration n'est pas liée par les capacités humaines, financières ou techniques de l'exploitant.

c) L'administration est tenue de faire respecter les prescriptions qu'elle a fixées en application des dispositions précitées. En cas de carence de l'exploitant, pour quelque cause que ce soit, elle doit mettre en oeuvre les pouvoirs de substitution qu'elle tient des 8e et 9e alinéas de l'article 84. A défaut, l'Etat pourrait voir sa responsabilité totalement ou partiellement engagée en cas d'inexécution.

d) Il résulte de l'ensemble des dispositions de l'article 84 du code minier que, sauf accord de l'exploitant, l'administration ne peut pas imposer des mesures dont le terme

ne serait pas fixé. L'exécution de ces mesures ne peut pas se prolonger durablement après l'expiration de la validité du titre minier, sauf dans le cas prévu à l'article 48 du décret du 9 mai 1995.

e) Pour qu'il puisse lui en être donné acte, l'exploitant doit exécuter lui-même les mesures prescrites et ne pourrait s'en acquitter en transmettant ses obligations à un tiers, même doté par lui des moyens financiers nécessaires.

2. Sur la validité des clauses d'exonération de la responsabilité de l'exploitant minier ou de l'explorateur dans les contrats de mutation immobilière (article 17 de la loi du 15 juillet 1994) :

a) Sous réserve de l'appréciation souveraine des juridictions compétentes, il apparaît que l'article 17 de la loi du 15 juillet 1994, qui frappe d'une nullité d'ordre public, dans les contrats de mutation immobilière que les exploitants concluent avec les collectivités locales ou les personnes physiques non professionnelles, toute clause exonérant l'exploitant de la responsabilité des dommages lié s à son activité minière, ne s'applique pas aux contrats conclus avant l'entrée en vigueur de ladite loi. En effet, sauf rétroactivité expressément stipulée par le législateur, une loi nouvelle ne s'applique pas aux conditions d'un contrat définitivement conclu avant son entrée en vigueur.

b) Sauf en matière répressive, le principe de non-rétroactivité des lois ne s'impose pas au législateur. Celui-ci pourrait donc décider de donner un caractère rétroactif à l'article 17 de la loi du 15 juillet 1994.

c) Il n'est pas possible d'apporter une réponse générale à la question concernant la possibilité pour le juge d'écarter l'application des clauses d'exonération de la responsabilité du vendeur. Il appartiendra aux juridictions saisies d'apprécier au cas par cas la validité de telles clauses au regard de l'article 1643 du Code civil. »

15. Les 31 décembre 1997 et 17 mars 1998, la requérante saisit le Conseil d'Etat de demandes en annulation pour excès de pouvoir des arrêtés précités et des décisions implicites des 3 novembre 1997 et 18 janvier 1998 par lesquelles le ministre avait refusé de retirer ces arrêtés. Elle sollicita le remboursement des frais qu'elle avait exposé pour leurs applications. Elle fit valoir notamment que c'est à l'administration qu'il appartenait de supporter les missions de surveillance et de contrôle des prescriptions qu'elle a elle-même imposé à l'exploitant pour la fermeture des mines. Par ailleurs, elle soutint qu'elle n'exploitait plus les mines litigieuses depuis 1993 et que s'étant conformée aux prescriptions édictées par l'administration préfectorale relatives aux conditions d'abandon des travaux miniers, elle était déchargée de ses obligations de concessionnaire. A cet égard, elle rappela que pour deux concessions la renonciation avait été acceptée (Valleroy et Moutiers), tandis que pour les autres, elles avaient fait l'objet d'un abandon effectif après réalisation des travaux prescrits par l'autorité préfectorale en 1995 et 1996 ou étaient en cours d'abandon. Elle estima enfin que les anciennes concessions visées avaient fait l'objet de déclarations d'abandon et de demandes de renonciation déposées en préfecture avant l'entrée en vigueur

de la loi du 15 juillet 1994 (paragraphe 31 ci-dessous) modifiant certaines dispositions du code minier et qu'elles ne pouvaient en conséquence que relever du cadre légal et réglementaire antérieur à l'entrée de cette loi (anciens articles 83 et 84 du code minier, paragraphe 29 ci-dessous).

16. Le 21 mars 2000, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat envoya un courrier au directeur des affaires juridiques du ministère concerné dans lequel il disait regretter le dysfonctionnement de ses services dans l'instruction d'affaires contentieuses inscrites à un rôle du Conseil d'Etat du 20 mars 2000, qui avaient dû en être rayées à la toute dernière minute en raison d'une production tardive de sa part. Il précisait ceci :

> « S'agissant de l'affaire n° 192947, elle vous a été communiquée le 9 mars 1998. En l'absence de réponse de votre part, vous avez été invité à nouveau à produire vos observations les 16 juillet, 27 août et 29 septembre 1998 et 8 avril 1999.
>
> Parce qu'il faut bien qu'une affaire soit jugée même si l'administration néglige de répondre, l'affaire a été confiée à un rapporteur, examinée en formation d'instruction, transmise à un commissaire du Gouvernement et inscrite au rôle du 20 mars, l'avis d'audience étant transmis le 13 mars 2000.
>
> Ce n'est que postérieurement à cet avis d'audience que vous avez produit des observations qui ont été reçues au Conseil d'Etat le 18 mars, en télécopie.
>
> Le principe du caractère contradictoire de la procédure imposant que vos observations fussent communiquées à la société requérante, il a été inévitable de rayer l'affaire du rôle. A quelques nuances près, il en, va de même pour l'affaire n° 194925. Une telle situation est difficilement admissible. Pour la bonne instruction des affaires, le juge impartit des délais aux parties. Le cas échéant, un délai supplémentaire peut, s'il est demandé, être accordé.
>
> Mais en l'espèce, ce n'est qu'au bout de deux ans qu'en dépit de plusieurs rappels vous avez présenté vos observations et vous l'avez fait après inscription au rôle plaçant le Conseil d'Etat devant le fait accompli et lui imposant de rayer l'affaire.
>
> Le Premier Ministre a pris en 1998 des dispositions propres à assurer dans de bonnes conditions la défense de l'Etat et le bon déroulement des procédures juridictionnelles. Je regrette qu'en l'espèce ses directives aient été méconnues de façon aussi patente.»

17. Par un arrêt du 19 mai 2000 (n[os]192947, 194925), notifié le 20 juin 2000, le Conseil d'Etat, après avoir joint les deux recours, se prononça comme suit :

> « (...) Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 34 du (...) décret [du 9 mai 1995 relatif à l'ouverture des travaux miniers et à la police des mines] : « Le préfet prend par arrêté les mesures de police applicables aux mines. Sauf en cas d'urgence ou de péril imminent, il invite auparavant l'exploitant à présenter ses observations dans le délai qu'il lui impartit » ; que compte tenu de la gravité de la situation créée par les affaissements qui s'étaient produits les 14 octobre 1996, 18 novembre 1996 et 15 mars 1997 à l'aplomb de différents sites miniers qui avaient

été exploités par la Société des Mines de Sacilor Lormines et au vu des conclusions déposées le 20 mai 1997 par le conseil scientifique crée le 25 mars 1997 à cet effet, les préfets de la Moselle et de Meurthe-et-Moselle ont pu légalement prendre en urgence l'arrêté du 26 mai 1997 prescrivant à la société requérante de confier à un collège d'experts l'analyse de plusieurs sites miniers et d'en étudier les risques et de mobiliser en permanence un réseau de géomètres afin de pouvoir exercer les mesures de surveillance requises ; qu'ils ont pu également, en raison de l'urgence, sans consulter l'exploitant et sitôt connu le rapport des experts désignés en application de l'arrêté du 26 mai 1997, imposer à la société, par l'arrêté du 18 juillet 1997, de mobiliser en permanence un réseau d'experts en bâtiments ; que, par suite, les moyens tirés de ce que ces arrêtés auraient été pris aux termes d'une procédure irrégulière, en méconnaissance des dispositions de l'article 34 du décret du 9 mai 1995, ne peuvent être accueillis ;

Considérant qu'aux termes de l'article 79 du code minier dans sa rédaction issue de la loi du 15 juillet 1994 : « les travaux de recherche ou d'exploitation d'une mine doivent respecter les contraintes et obligations afférentes à (...)/ la sécurité et la salubrité publiques, (...) à la solidité des édifices publics ou privés (...) /Lorsque les intérêts mentionnés à l'alinéa précédent sont menacés par ces travaux, l'autorité administrative peut prescrire à l'explorateur ou à l'exploitant de mines toute mesure destinée à assurer la protection de ces intérêts dans un délai déterminé » ; qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 84 du code minier, fixant les règles applicables à l'arrêt des travaux miniers : « Lorsque les mesures prévues par le présent article ou prescrites par l'autorité administrative en application du présent article ont été réalisées, l'autorité administrative en donne acte à l'explorateur ou à l'exploitant (...) » ; qu'aux termes de l'article 49 du décret du 9 mai 1995 : « la surveillance administrative et la police des mines prennent fin à la date où il est donné acte à l'exploitant des travaux effectués (...)/ Toutefois, le préfet est habilité (...) à prendre (...) toutes les mesures que rendraient nécessaires des incidents ou accidents imputables à d'anciens travaux miniers, lorsque de tels évènements sont de nature à porter atteinte aux intérêts protégés par l'article 79 du code minier, et ce jusqu'à la limite de validité du titre minier » ;

Considérant, d'une part, que, contrairement à ce qui est soutenu, la loi du 15 juillet 1994 est entrée en vigueur dès sa publication ; que, par suite, et nonobstant la circonstance que les demandes d'abandon de travaux auraient été présentées avant l'entrée en vigueur de cette loi, les préfets de la Moselle et de Meurthe-et-Moselle en ont fait légalement application ;

Considérant, d'autre part, qu'il ressort de la combinaison des dispositions précitées que la circonstance que l'exploitant aurait exécuté les travaux prescrits par l'autorité administrative en vue de l'abandon d'un mine, ne suffit pas à l'exonérer de ses responsabilités tant qu'il ne lui a pas été donné acte de cette exécution et, pour les incidents ou accidents mettant en jeu la protection des intérêts visés par l'article 79 du code minier, tant que le concessionnaire reste titulaire du titre minier ; qu'il ressort des pièces du dossier qu'à l'exception des concessions de Valleroy et Moutiers, les préfets de la Moselle et de Meurthe-et-Moselle n'ont pas donné acte de l'exécution des travaux pour les mines abandonnées par [la requérante], ni accepté les propositions de renonciation aux concessions concernées ; que, par suite, les préfets (...) ont pu à bon droit, sauf sur les parties de communes situées à l'aplomb des concessions de Valleroy et Moutiers, mettre à la charge de l'exploitant les mesures nécessaires pour prévenir la répétition d'affaissements de terrain ;

Considérant qu'en application des dispositions des articles 79 et 84 du code minier, les autorités administratives peuvent prescrire à l'exploitant toutes les mesures destinées à assurer la protection des objectifs de sécurité et de salubrité publiques et de solidité des édifices prévue par l'article 79 de ce code ; que ces mesures peuvent consister aussi bien en des études destinées à analyser et répertorier les risques d'incident que dans des travaux destinés à les prévenir ou y mettre fin ;

Décide :

Article 1er : Les décisions implicites du 3 novembre 1997 et du 18 janvier 1998 du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et les arrêtés du 26 mai 1997 et du 18 juillet 1997 sont annulés en tant qu'ils mettent à la charge de la [requérante] des mesures de prévention, de surveillance et de contrôle sur des parties de communes situées à l'aplomb des concessions de Valleroy et Moutiers qui ont fait l'objet de renonciations acceptées par l'administration ;

Article 2 : L'Etat remboursera à la Société des Mines de Sacilor Lormines avec les intérêts de droit les sommes relatives aux sites pour lesquels les décisions du ministre sont annulées par la présente décision ;

Article 3 : L'Etat versera à la Société des Mines de Sacilor Lormines une somme de 20 000 francs de l'article 75-I de la loi du 10 juillet 1991.

(...)

Délibéré dans la séance du 26 avril 2000 où siégeaient : Mme Aubin, Président adjoint de la Section du contentieux, Président ; Mme Moreau, M. Durand-Viel, Présidents de sous-section ; M. Dulong, M. Pêcheur, M. Lévis, Conseillers d'Etat et Melle Bonnat, Auditeur-rapporteur. »

18. Par un décret du 26 mai 2000, le président de la République nomma M. Pêcheur, conseiller d'Etat ayant siégé lors de la séance du 26 avril 2000, secrétaire général du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

19. Le 17 janvier 2001, la requérante saisit le tribunal administratif de Paris afin qu'il annule la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le ministre de l'Economie sur sa demande tendant au versement de la somme de 20 000 francs en exécution de l'article 3 de l'arrêt du Conseil d'Etat du 19 mai 2000. Par une ordonnance du 28 février 2001, le président du tribunal transmit la requête au Conseil d'Etat.

20. Dans le même temps, la requérante demanda au Conseil d'Etat de condamner l'Etat à une astreinte de 2 000 francs par jour en vue d'assurer l'exécution de l'ensemble de la décision du 19 mai 2000.

21. Par un arrêt du 5 avril 2002 (nos 229499, 231060), notifié le 23 mai 2002, le Conseil d'Etat considéra que l'exécution litigieuse n'était pas complète :

« Considérant que le Ministre de l'économie des finances et de l'industrie a, le 23 juillet 2001, ordonné le paiement d'une somme de 71 745,60 francs au titre de remboursement des frais engagés sur les sites pour lesquels les décisions du ministre ont été annulées par la décision du 19 mai 2000 ; qu'il ressort d'une fiche de calcul produite par l'administration que cette somme se décompose en une indemnité de

66 000 francs en principal, dont le montant n'est pas contesté, et des intérêts s'élevant à 5 745,60 francs ; que s'agissant des intérêts (....) le point de départ aurait dû être fixé, non pas au 19 mai 2000, date de la décision ayant prononcé la condamnation, mais au jour où la requérante a effectivement payé la facture du 31 octobre 1997 de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques ; que, dans cette mesure, la requérante est fondée à soutenir que la décision du 19 mai 2000 n'a pas été complètement exécutée.

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de prescrire à l'Etat de prendre dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, en ce qui concerne le point de départ des intérêts au taux légal, les mesures propres à assurer complètement l'exécution de l'article 2 de l'arrêt du 19 mai 2000, et de prononcer contre lui une astreinte de 10 euros par jour à compter de l'expiration de ce délai s'il ne s'est pas acquitté de cette obligation ;

(...)

Délibéré dans la séance du 15 mars 2002 où siégeaient : M. Labetoulle, Président de la Section du contentieux, président ; M. Durand-Viel, M. Bonichot, Présidents de sous-section ; M. Dulong, M. Hoss, M. Lévis, M. de Froment, Conseillers d'Etat ; M. Thiellay, Maître des requêtes et Melle Vialettes, Auditeur-rapporteur ».

C. L'arrêté interpréfectoral du 24 juillet 1998

22. Faisant suite aux arrêtés des 26 mai et 18 juillet 1997 susvisés et à d'autres arrêtés du 12 août 1997 prescrivant la mission d'analyser des parties d'édifice miniers de plusieurs communes n'ayant pas fait l'objet de l'expertise prescrite par l'arrêté interpréfectoral du 26 mai 1997 et de sérier les parties d'édifices miniers ainsi répertoriés en fonction de la présence de facteurs de déséquilibres aggravants d'une part, et de la vulnérabilité liée aux types d'habitats d'autre part, les préfets de la Moselle, de la Meurthe-et-Moselle et de la Meuse prirent un arrêté en date du 24 juillet 1998 enjoignant ce qui suit :

« (...)

Article 1er

La société Lormines (...) prendra toutes dispositions pour procéder, dans des délais brefs et à la demande des préfets territorialement compétents, à l'analyse de fissure de bâtiments ou d'infrastructures implantés à l'intérieur des zones « jaunes, oranges et rouges » affichées comme exposées à mouvements significatifs du sol dans la cartographie des amplitudes des affaissements potentiels différés diffusée et localisées à l'intérieur des emprises des concessions de mines de fer portant sur parties des départements de la Moselle, de Meurthe-et-Moselle et de la Meuse dont Lormines est titulaire.

Le compte rendu des analyses sera communiqué par écrit aux préfets concernés, dans les délais et les formes compatibles avec le déclenchement de la procédure d'alerte si celle-ci s'avère nécessaire, sous 48 heures dans les autres cas.

(...) »

23. La requérante n'ayant pu exécuter cet arrêté (défaut d'exécution à Moyeuvre-Grande), celui-ci fit l'objet d'une exécution d'office par l'Etat aux frais de la première. Au titre de l'exécution d'office, la requérante se vit réclamer la somme de 18 572 francs par un titre de perception du 7 février 2000 qu'elle contesta devant le tribunal administratif de Strasbourg.

24. Le 17 septembre 1998, la requérante saisit le Conseil d'Etat d'une requête visant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'arrêté interpréfectoral du 24 juillet 1998 et demanda le sursis à exécution de cet arrêté.

25. Le 23 mars 1999, elle saisit la haute juridiction afin qu'elle annule la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le ministre sur sa demande tendant au retrait de l'arrêté interpréfectoral du 24 juillet 1998 et à la condamnation de l'Etat à lui verser une indemnité de 450 455 francs en réparation des frais engagés pour l'application de l'arrêté litigieux.

26. Dans ses conclusions du 21 février 2001, la requérante sollicita la communication, avant l'audience, des avis rendus par les formations administratives du Conseil d'Etat en matière minière au cours des dernières années et des conclusions du commissaire du gouvernement.

27. Le 25 avril 2001, la requérante déclara se désister de ses demandes de récusation d'une part du commissaire du gouvernement, d'autre part de la sous-section du Conseil d'Etat à laquelle avait été attribué le dossier.

28. Par un arrêt du 5 avril 2002 (n° 199686, 205909), le Conseil d'Etat (siégeant dans une composition identique de celle ayant adopté l'arrêt du 5 avril 2002 précité, n°s 229499, 231060), après avoir joint les deux requêtes, rejeta les prétentions de la requérante :

« (...)

Sur les conclusions de la Société des Mines de Sacilor Lormines tendant à la communication de divers documents :

Considérant, d'une part, que les conclusions du commissaire du gouvernement n'ont pas à être préalablement communiquées aux parties ; que d'autre part, la requérante n'est en tout état de cause, pas fondée à demander, dans le cadre de ses conclusions dirigées contre l'arrêté interpréfectoral du 24 juillet 1998, la communication d'avis, émis par les formations administratives du Conseil d'Etat, portant sur des projets de loi ou de décret ;

Sur les conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté interpréfectoral du 24 juillet 1998 portant mesures de police des mines, et de la décision implicite de rejet opposée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie au recours hiérarchique formé contre cet arrêté :

(...) Considérant, en cinquième lieu, qu'aux termes de l'article 79 du code minier dans sa rédaction issue de la loi du 15 juillet 1994 : « Les travaux de recherches ou

d'exploitation d'une mine doivent respecter les contraintes et obligations afférentes à (...) / la sécurité et la salubrité publiques, (...) à la solidité des édifices publics ou privés (...) : Lorsque les intérêts mentionnés à l'alinéa précédent sont menacés par ces travaux, l'autorité administrative peut prescrire à l'explorateur ou à l'exploitant de mines toute mesure destinée à assurer la protection de ces intérêts dans un délai déterminé » ; qu'aux termes du dernier alinéa de l'article 84 du même code minier, fixant les règles applicables à l'arrêt des travaux miniers : « Lorsque les mesures prévues par le présent article ou prescrites par l'autorité administrative en application du présent article ont été réalisées, l'autorité administrative en donne acte à l'explorateur ou à l'exploitant (...) » ; qu'aux termes de l'article 49 du décret du 9 mai 1995 : « La surveillance administrative et la police des mines prennent fin à la date où il est donné acte à l'exploitant des travaux effectués (...)/ Toutefois, le préfet est habilité (...) à prendre (...) toutes les mesures que rendraient nécessaires des incidents ou accidents imputables à d'anciens travaux miniers, lorsque de tels évènements sont de nature à porter atteinte aux intérêts protégés par l'article 79 du code minier, et ce jusqu'à la limite de validité du titre minier » ; que selon l'article 119-4 du code minier : « les renonciations, totales ou partielles, aux droits de recherche ou d'exploration de mines ou de carrières ne deviennent définitives qu'après avoir été acceptées par le ministre chargé des mines » ; qu'aux termes de l'article 34 du décret du 19 avril 1995 : « La demande de renonciation à un titre minier est adressée au ministre chargé des mines. / (...) L'acceptation d'une renonciation est prononcée par arrêté du ministre chargé des mines » ;

Considérant, d'une part, que, contrairement à ce qui est soutenu, la loi du 15 juillet 1994 est entrée en vigueur dès sa publication et avait vocation à s'appliquer à toutes les concessions de mines en cours de validité à cette date ; que, par suite, et nonobstant la circonstance que les demandes d'abandon de travaux et de renonciation aux concessions auraient été présentées avant l'entrée en vigueur de cette loi, les préfets de la Moselle, de la Meuse et de la Meurthe-et-Moselle en ont fait légalement application ; que la société requérante ne saurait, en tout état de cause, se prévaloir utilement d'un moyen tiré, de la méconnaissance des principes de confiance légitime et de sécurité juridique dès lors que l'arrêté attaqué n'a pas été pris pour la mise en oeuvre du droit communautaire ;

Considérant, d'autre part, qu'il ressort de la combinaison des dispositions précitées que la circonstance que l'exploitant aurait exécuté les travaux prescrits par l'autorité administrative en vue de l'abandon d'une mine, ne suffit pas à l'exonérer de ses responsabilités tant qu'il ne lui a pas été donné acte de cette exécution ; qu'en outre, lorsque, comme en l'espèce, sont survenus des incidents ou accidents, tels que des affaissements, susceptibles de nuire à la solidité des édifices publics et privés, le préfet demeure habilité à intervenir même après qu'il a été donné acte de l'exécution des travaux prescrits en vue de l'abandon de la mine, tant que le concessionnaire reste titulaire du titre minier ; qu'il ressort des pièces du dossier que si certaines des mines énumérées à l'article 2 de l'arrêté attaqué avaient fait l'objet d'une procédure d'abandon dont il avait été donné acte par le directeur régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, aucune des concessions correspondantes, à la date de l'arrêté attaqué, n'était venue à expiration ou n'avait fait l'objet d'une procédure de renonciation acceptée par le ministre, une telle acceptation expresse étant seule susceptible, contrairement à ce qui est soutenu dans un nouveau mémoire enregistré la veille de l'audience, quelle que soit la date à laquelle elle intervient, de donner son plein effet à la renonciation ; (...) que, par suite, les préfets de la Moselle, de la Meuse et de Meurthe-et-Moselle ont pu à bon droit mettre à la charge de l'exploitant les mesures nécessaires pour prévenir la répétition d'affaissements de terrain ;

Considérant, en sixième lieu, qu'en application des dispositions des articles 79 et 84 du code minier, les autorités administratives peuvent prescrire à l'exploitant toutes les mesures destinées à assurer la protection des objectifs de sécurité et de salubrité publiques et de solidité des édifices prévue par l'article 79 de ce code ; que ces mesures peuvent consister aussi bien en des études destinées à analyser et répertorier les risques d'incidents que dans des travaux destinés à les prévenir ou à y mettre fin ;

(...)

Considérant (...) que la Société des Mines de Sacilor Lormines n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté interpréfectoral du 24 juillet 1998 et de la décision implicite de rejet opposée par le ministre (...) ; ».

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Police des mines et réformes successives du droit minier

29. En 1991, lors de l'annonce de l'arrêt des exploitations de la requérante, les procédures d'abandon et de renonciation étaient régies par les articles 83 et 84 du code minier et le décret nº 80-330 du 7 mai 1980 relatif à la police des mines et des carrières. L'article 83 du code minier stipulait alors que :

« Lors de l'abandon des travaux au terme de validité d'un titre ou d'une autorisation de recherches ou d'exploitation, ou bien, dans le cas d'une exploitation par tranches, à la fin de l'exploitation de chaque tranche, le titulaire du titre ou de l'autorisation doit exécuter des travaux ayant pour objet la protection des intérêts mentionnés à l'article 84, qui lui sont prescrits par le Préfet sur proposition du service des mines après consultation du conseil municipal de la commune intéressée. La remise en état, notamment à des fins agricoles, des sites et lieux affectés par les travaux et par les installations de toute nature réalisés en vue de l'exploitation et de la recherche, peut être prescrite ; elle est obligatoire dans le cas des carrières. Ces dispositions sont applicables aux travaux visés à l'article 80.

A défaut d'exécution, les opérations prescrites sont effectuées d'office et aux frais du titulaire ou du contrevenant par les soins de l'administration.

Les communes et les départements ont un droit de préemption en cas de vente des carrières laissées à l'abandon qui ont été exploitées sur leur territoire. »

Pour sa part, l'article 84 du code minier disposait :

« Si les travaux de recherche ou d'exploitation d'une mine sont de nature à compromettre la sécurité et la salubrité publiques, les caractéristiques essentielles du milieu environnant, terrestres ou maritimes, la conservation de la mine ou d'une autre mine, la sûreté, la sécurité et l'hygiène des ouvriers mineurs, la conservation des voies de communication, la solidité des édifices publiques ou privés, l'usage, le débit ou la qualité des eaux de toute nature, il y est pourvu par le Préfet, au besoin d'office et aux frais de l'explorateur ou de l'exploitant. »

30. L'article 17 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau a modifié l'article 83 du code minier en insérant, après son premier alinéa, deux alinéas ainsi rédigés :

> « Dans tous les cas, le titulaire du titre ou de l'autorisation dresse un bilan des effets cumulés des travaux sur la présence, l'accumulation, l'émergence, le volume, l'écoulement et la qualité des eaux de toute nature, évalue les conséquences prévisibles de l'abandon des travaux ou de l'exploitation sur la situation ainsi créée et sur les usages de l'eau et indique les mesures compensatoires envisagées.
>
> Après avoir consulté les collectivités territoriales intéressées et entendu le titulaire du titre ou de l'autorisation, le Préfet lui prescrit les travaux à exécuter pour rétablir en leur état antérieur, conserver en leur état actuel ou adapter aux besoins, les caractéristiques essentielles du milieu aquatique et les conditions hydrauliques permettant de répondre aux objectifs mentionnés à l'article premier de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau. »

En outre, le deuxième alinéa de l'article 83 du code minier était complété par une phrase ainsi rédigée :

> « La consignation entre les mains d'un comptable public des sommes nécessaires à la réalisation des travaux imposés en application de l'alinéa précédent peut être exigée dans les conditions prévues à l'article 17 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 précité. »

31. Ensuite, la loi n° 94-588 du 15 juillet 1994, modifiant certaines dispositions du code minier, a supprimé ces deux dispositions et leur a substitué les articles 79 et 84 :

Article 79

> « Les travaux de recherche ou d'exploitation d'une mine doivent respecter les contraintes et les obligations afférentes à la sécurité et à la santé du personnel, à la sécurité et à la salubrité publiques, aux caractéristiques essentielles du milieu environnant, terrestre ou maritime, à la solidité des édifices publics et privés, à la conservation des voies de communication, de la mine et des autres mines, et plus généralement aux intérêts de l'archéologie et aux intérêts énumérés par les dispositions de l'article Premier de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, de l'article 4 de la loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, de l'article Premier de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, et de l'article 2 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau ainsi qu'aux intérêts agricoles des sites et des lieux affectés par les travaux et par les installations afférentes à l'exploitation.
>
> Lorsque les intérêts mentionnés à l'alinéa précédent sont menacés par ces travaux, l'autorité administrative peut prescrire à l'explorateur ou à l'exploitant de mines toutes mesures destinées à assurer la protection de ses intérêts, dans un délai déterminé.
>
> En cas de manquement à ses obligations à l'expiration du délai imparti, l'autorité administrative fait procéder en tant que besoin d'office à l'exécution des mesures prescrites, aux frais de l'explorateur ou de l'exploitant. »

Article 84

« Le cas échéant, lors de la fin de chaque tranche de travaux et, en dernier ressort, lors de la fin de l'exploitation et l'arrêt des travaux, l'explorateur ou l'exploitant fait connaître les mesures qu'il envisage de mettre en oeuvre pour préserver les intérêts mentionnés à l'article 79, pour faire cesser de façon générale les séquelles, désordres et nuisances de toute nature générés par ces activités et pour ménager, le cas échéant, les possibilités de reprise de l'exploitation.

Dans tous les cas, l'explorateur ou l'exploitant dresse le bilan des effets des travaux sur la présence, l'accumulation, l'émergence, le volume, l'écoulement et la qualité des eaux de toute nature, évalue les conséquences de l'arrêt des travaux de l'exploitation sur la situation ainsi créée et sur les usages de l'eau et indique les mesures compensatoires envisagées.

La déclaration doit être faite au plus tard au terme de la validité du titre minier.

A défaut, l'autorité administrative reste habilitée au-delà de ce terme à prescrire les mesures nécessaires.

Au vu de cette déclaration et après avoir consulté les conseils municipaux des communes intéressées et entendu l'explorateur ou l'exploitant, l'autorité administrative prescrit, en tant que de besoin, les mesures à exécuter et les modalités de réalisation qui n'auraient pas été suffisamment précisées ou qui auraient été omises par le déclarant. (...)

Le défaut de réalisation des mesures prévues au présent article entraîne leur exécution d'office par les soins de l'administration, aux frais de l'explorateur ou de l'exploitant.

La consignation entre les mains d'un comptable public des sommes nécessaires à leur réalisation peut être exigée et, le cas échéant, recouvrée comme en matière de créance étrangère à l'impôt et au domaine.

Lorsque les mesures prévues par le présent article ou prescrites par l'autorité administrative en application du présent article ont été réalisées, l'autorité administrative en donne acte à l'explorateur ou à l'exploitant.

Cette formalité met fin à la surveillance des mines, telle qu'elle est prévue à l'article 77.

Toutefois, s'agissant des activités régies par le présent Code, l'autorité administrative peut intervenir dans le cadre des dispositions de l'article 79 jusqu'à l'expiration de la validité du titre minier. »

32. Le décret en Conseil d'Etat n° 95-696 du 9 mai 1995 relatif à l'ouverture des travaux miniers et à la police des mines a été adopté pour l'application de ces dispositions. Ses articles 47, troisième alinéa, et 49 prévoient :

Article 47, troisième alinéa

« Après avoir fait établir un procès-verbal de récolement des mesures prises par l'exploitant et constater éventuellement leur conformité ou prescription supplémentaire, le Préfet donne acte par arrêté de l'arrêt définitif des travaux et de la cessation d'utilisation des installations. »

Article 49

« La surveillance administrative et la police des mines prennent fin à la date où il est donné acte à l'exploitant des travaux effectués ou à la date où les travaux exécutés d'office ont été achevés.

Toutefois, le Préfet est habilité, sauf dans les cas où d'autres activités que celles couvertes par le code minier seraient substituées aux travaux arrêtés ou aux installations dont l'utilisation a pris fin, à prendre dans le cadre du présent titre toutes les mesures que rendraient nécessaires les incidents ou accidents imputables à d'anciens travaux miniers, lorsque de tels évènements sont de nature à porter atteinte aux intérêts protégés par l'article 79 du code minier, et ce jusqu'à la limite de validité du titre minier. »

L'article 34 du décret n° 95-427 du 19 avril 1995 relatif aux titres miniers prévoyait :

« La demande de renonciation à un titre minier est adressée au ministre chargé des mines.

Elle est instruite, selon les cas, comme il est dit aux articles 26 et 27 ci-dessus.

L'acceptation d'une renonciation est subordonnée, le cas échéant, à l'exécution préalable des mesures de police prescrites. Sous cette réserve, elle est de droit en cas de renonciation totale. L'acceptation d'une renonciation est prononcée par arrêté du ministre chargé des mines. »

33. Enfin, par la loi n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière des dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation, la présomption de responsabilité minière a été étendue dans la mesure où est désormais prévue une présomption de responsabilité perpétuelle de l'ancien concessionnaire. Cette loi prévoit également une obligation pour l'ancien exploitant de verser une soulte destinée au financement de dépenses publiques pendant dix ans. L'article 75-1 du code minier dispose désormais :

« L'explorateur ou l'exploitant, ou à défaut le titulaire du titre minier, est responsable des dommages causés par son activité. Il peut toutefois s'exonérer de sa responsabilité en apportant la preuve d'une cause étrangère. Cette responsabilité n'est pas limitée au périmètre du titre minier ni à la durée de validité du titre. En cas de disparition ou de défaillance du responsable, l'Etat est garant de la réparation des dommages mentionnés au premier alinéa ; il est subrogé dans les droits de la victime à l'encontre du responsable. »

B. Le Conseil d'Etat

1. Dispositions statutaires

34. Le droit et la pratique internes pertinents sont pour une part décrits dans l'arrêt *Kress c. France* ([GC], n° 39594/98, ECHR 2001-VI), et le statut des magistrats de l'ordre administratif y est particulièrement développé aux §§ 31 à 37. Les dispositions statutaires sont inscrites dans le code de justice administrative (C.J.A) en son Titre III du livre 1er consacré au Conseil d'Etat. Le « Chapitre 1er » de ce titre intitulé « Dispositions générales » est ainsi libellé :

Article L. 131-1

« Le statut des membres du Conseil d'Etat est régi par le présent livre et, pour autant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'Etat. »

Article L. 131-2

« Aucun membre du Conseil d'Etat ne peut se prévaloir, à l'appui d'une activité politique, de son appartenance au Conseil d'Etat. »

Article L. 131-3

« Tout membre du Conseil d'Etat, en service au Conseil ou chargé de fonctions extérieures, doit s'abstenir de toute manifestation de nature politique incompatible avec la réserve que lui imposent ses fonctions. »

Le « Chapitre 3 » de ce titre intitulé « Nominations » codifie les règles relatives au recrutement des membres du Conseil d'Etat décrites au § 33 de l'arrêt *Kres*s. Les articles L. 133-1, 133-2 et 133-3 rappellent que le vice-président du Conseil d'Etat, les présidents de section et les conseillers d'Etat (ces derniers devant être âgés de 45 ans accomplis) sont nommés par décret pris en conseil des ministres sur la proposition du garde des sceaux, ministre de la justice. L'article L 133-7 concerne les nominations au tour extérieur et est ainsi libellé :

« Les nominations au tour extérieur dans les grades de conseiller d'Etat et de maître des requêtes ne peuvent être prononcées qu'après avis du vice-président du Conseil d'Etat.

Cet avis tient compte des fonctions antérieurement exercées par l'intéressé, de son expérience et des besoins du corps, exprimés annuellement par le vice-président du Conseil d'Etat ; le sens de l'avis sur les nominations prononcées est publié au Journal officiel en même temps que l'acte de nomination.

L'avis du vice-président est communiqué à l'intéressé sur sa demande. (...) ».

Le « Chapitre 6 » de ce titre intitulé « Discipline » prévoit en son article L. 136-2 que les sanctions disciplinaires sont prononcées par l'autorité investie du pouvoir de nomination sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis de la commission consultative. Toutefois, l'avertissement et le blâme peuvent être prononcés, sans consultation de la commission consultative, par le vice-président du Conseil d'Etat.

Les dispositions réglementaires relatives au statut des membres du Conseil d'Etat sont inscrites aux articles R 131-1 et suivants du code de justice administrative.

2. Attributions

35. Les dispositions pertinentes du C.J.A. concernant les attributions contentieuses et celles en matière administrative et législative du Conseil d'Etat sont les suivantes :

Article L. 111-1

« Le Conseil d'Etat est la juridiction administrative suprême. Il statue souverainement sur les recours en cassation dirigés contre les décisions rendues en dernier ressort par les diverses juridictions administratives ainsi que sur ceux dont il est saisi en qualité de juge de premier ressort ou de juge d'appel. »

Article L. 112-1

« Le Conseil d'Etat participe à la confection des lois et ordonnances. Il est saisi par le Premier ministre des projets établis par le Gouvernement. Le Conseil d'Etat donne son avis sur les projets de décrets et sur tout autre projet de texte pour lesquels son intervention est prévue par les dispositions constitutionnelles, législatives ou réglementaires ou qui lui sont soumis par le Gouvernement. Saisi d'un projet de texte, le Conseil d'Etat donne son avis et propose les modifications qu'il juge nécessaires. En outre, il prépare et rédige les textes qui lui sont demandés. »

Article L. 112-2

« Le Conseil d'Etat peut être consulté par le Premier ministre ou les ministres sur les difficultés qui s'élèvent en matière administrative. »

Article L. 112-3

« Le Conseil d'Etat peut, de sa propre initiative, appeler l'attention des pouvoirs publics sur les réformes d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l'intérêt général. »

Article L. 112-4

« Le vice-président du Conseil d'Etat peut, à la demande du Premier ministre ou d'un ministre, désigner un membre du Conseil d'Etat pour une mission d'inspection. Le

vice-président peut, à la demande des ministres, désigner un membre du Conseil d'Etat pour assister leur administration dans l'élaboration d'un projet de texte déterminé. »

3. Organisation

36. Les dispositions pertinentes du code de justice administrative concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat sont les suivantes :

Article L. 121-1

« La présidence du Conseil d'Etat est assurée par le vice-président. L'assemblée générale du Conseil d'Etat peut être présidée par le Premier ministre et, en son absence, par le garde des sceaux, ministre de la justice. »

Article L. 121-3

« Le Conseil d'Etat est composé d'une section du contentieux et de sections administratives. »

Article R. 121-3

« Les conseillers d'Etat en service ordinaire sont affectés soit à une section administrative, soit à la section du contentieux, soit à la fois à une section administrative et à la section du contentieux, soit à la fois à la section du rapport et des études et à une autre section administrative, soit à trois sections, dont la section du contentieux et la section du rapport et des études. Les présidents adjoints ainsi que les présidents des sous-sections de la section du contentieux sont affectés uniquement à cette section ; ils peuvent toutefois être affectés à la section du rapport et des études. »

Article R. 121-4

« Les maîtres des requêtes et les auditeurs sont affectés à la fois à une section administrative et à la section du contentieux. Toutefois a) Les maîtres des requêtes et auditeurs chargés de diriger le centre de documentation peuvent être, selon le cas, affectés uniquement soit à la section du contentieux, soit à une section administrative ; b) Les maîtres des requêtes et auditeurs qui comptent moins de trois années au Conseil sont affectés uniquement à la section du contentieux. »

Article R. 121-5

« L'affectation d'un membre du Conseil d'Etat à une section administrative comporte, outre sa contribution aux travaux de cette formation, sa participation à l'exercice d'activités administratives visées au chapitre 7 du titre III du présent livre. »

Article R. 123-2

« Les sections administratives du Conseil d'Etat sont :

- la section de l'intérieur, - la section des finances, - la section des travaux publics, - la section sociale, - la section du rapport et des études.

Article R. 123-3

« Les affaires ressortissant aux différents départements ministériels sont réparties entre les quatre premières de ces sections conformément aux dispositions d'un arrêté du Premier ministre et du garde des sceaux, ministre de la justice.

Toutes les affaires relevant d'un département ministériel sont soumises à la même section.

Cependant, l'examen de certaines catégories d'affaires, notamment de celles concernant la fonction publique, peut être attribué à une section déterminée, quel que soit le département ministériel d'origine. »

4. Dispositions relatives à la désignation des commissaires du gouvernement et au délibéré

37. Le droit et la pratique interne sont décrits au paragraphe 21 de l'arrêt *Martinie c. France* ([GC], n° 58675/00, 12 avril 2006).

EN DROIT

I. SUR LES VIOLATIONS ALLÉGUÉES DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

38. La requérante dénonce plusieurs violations de l'article 6 § 1 de la Convention, aux termes duquel :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, (...) et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...)».

A. Sur l'indépendance et l'impartialité du Conseil d'Etat

39. La requérante soutient en premier lieu que le Conseil d'Etat n'est pas indépendant et impartial en raison du cumul de fonctions qui lui sont attribuées mais également du fait de la nomination et du statut de ses membres. En particulier, elle explique que le Conseil d'Etat a pleinement participé aux réformes législatives du droit minier et qu'il ne saurait être indépendant et impartial sur des questions relatives à l'application de ces réformes. Elle expose également que ce manque d'indépendance et d'impartialité est illustré par la nomination, le 26 mai 2000, d'un des membres de la formation de jugement qui a rendu l'arrêt du 19 mai 2000 au poste de secrétaire général du ministère chargé des mines. En second lieu, la

requérante se plaint du cumul des fonctions consultatives et contentieuses du Conseil d'Etat ; elle explique que la section des travaux publics avait rendu un avis à la demande du secrétaire d'Etat à l'Industrie sur diverses questions de droit minier alors qu'il était saisi du recours hiérarchique contre l'arrêté du 18 mai 1997, et que la section du contentieux n'a fait que reprendre l'analyse de la section consultative. Elle en déduit que le Conseil d'Etat n'a pas statué, dans ses arrêts des 19 mai 2000 et 5 avril 2002, de manière indépendante et impartiale.

1. Thèses des parties

a) Sur l'indépendance et l'impartialité des membres du Conseil d'Etat

i. La requérante

40. La requérante rappelle l'importance croissante dans la jurisprudence de la Cour de la notion de séparation du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire (*Stafford c. Royaume-Uni [GC]*, nº 46295/99, § 71, CEDH 2002-IV, et *Kleyn et autres c. Pays-Bas* ([GC], nos. 39343/98, 39651/98, 43147/98 et 46664/99, CEDH 2003-VI), en particulier dans un procès qui oppose le justiciable à l'administration. Elle souligne que le Conseil d'Etat cumule plusieurs fonctions – législative, réglementaire, administrative, conseil du gouvernement, juridictionnelle – et qu'elle a été confrontée à l'exercice de toutes ces fonctions.

41. En premier lieu, le Conseil d'Etat a été associé à la préparation de plusieurs projets de loi, conformément à l'article 39 de la Constitution, qui ont bouleversé le code minier ; or elle aurait particulièrement eu à souffrir du nouvel article 84 du code minier issu de la réforme de 1994 et repris par la loi du 30 mars 1999. Cette prérogative est exercée par la formation la plus importante, l'assemblée générale, qui comprend au moins les six présidents de section et trente cinq conseillers d'Etat. Elle fait observer que le Gouvernement ne conteste pas que les membres des formations de jugement qui ont rendu les arrêts du 19 mai 2000 et du 5 avril 2002 ont participé aux formations administratives qui ont préparé ces réformes législatives. La requérante soutient que le réalisme et le pragmatisme imposent de considérer que la position adoptée par les formations administratives ne peut être sans influence sur la section du contentieux. Le Conseil d'Etat ne peut être associé aux secrets du gouvernement et statuer ensuite comme un tribunal indépendant et impartial sur les procès intentés à propos d'actes administratifs pris par ce dernier sur le fondement de textes législatifs à la conception desquels il a participé. Une institution qui exerce une fonction législative et prépare des lois bouleversant le code minier et imposant des contraintes imprévisibles et excessivement lourdes aux concessionnaires miniers ne peut être ensuite un tribunal indépendant et impartial sur des

questions relatives à l'application de ces réformes. Il en est de même de l'intervention de l'institution en matière réglementaire puisqu'elle se considère comme le co-auteur des décrets pris par le gouvernement. Cela résulte de la doctrine et également de la propre jurisprudence du Conseil d'Etat puisqu'en cas d'irrégularité de la consultation, le décret est annulé pour méconnaissance de « la compétence que le Conseil d'Etat exerce conjointement avec le gouvernement » (CE Ass. 9 juin 1978, SCI Boulevard Arago, Rec. p. 237). Compte tenu de l'étroitesse des relations entre le gouvernement et le Conseil d'Etat, la requérante considère que le manque d'indépendance et d'impartialité confine à l'atteinte à l'exigence de séparation des pouvoirs (*McGonnell c. Royaume-Uni*, n° 28488/95, 8 février 2000) et va bien au-delà du simple défaut d'impartialité censuré dans l'arrêt *Procola c. Luxembourg* (arrêt du 28 septembre 1995, série A n° 326). En l'espèce, le Conseil d'Etat a lui-même pris conjointement avec le gouvernement français les mesures réglementaires des lois qu'il avait préparées.

42. La requérante soutient que son analyse précédente est confirmée par l'examen de la carrière des membres du Conseil d'Etat. Il n'existe pas au sein du Conseil d'Etat un corps de fonctionnaire exerçant exclusivement les fonctions de juge. Les membres du Conseil d'Etat exercent, au cours de leur carrière, des hautes fonctions dans l'administration active. Le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'Etat organise un brassage entre les sections administratives et la section du contentieux. Ce mode de fonctionnement ne permet pas de garantir au justiciable un juge véritablement indépendant. C'est ainsi qu'en l'espèce, le conseiller d'Etat Bernard Pêcheur, qui a siégé au sein de la formation ayant rendu l'arrêt du 19 mai 2000, a été nommé, par décret du 26 mai 2000, secrétaire général du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie dont relève précisément la politique minière, alors même que ledit arrêt n'avait pas été notifié. Pareille pratique du gouvernement est, selon la requérante, de nature à jeter un doute sérieux sur l'indépendance du Conseil d'Etat statuant au contentieux, portant ainsi atteinte à la confiance nécessaire que la justice doit inspirer au public. Cela signifie que, au cours du délibéré, l'un des membres de la formation de jugement a été pressenti pour exercer des fonctions particulièrement importantes au sein du ministère opposé au concessionnaire. Il s'agit d'une confusion entre l'exécutif et le Conseil d'Etat qui, en vérité, en constitue l'un des rouages essentiels. Le problème vient de l'absence de définition par la loi d'un statut devant garantir l'indépendance et l'impartialité des membres du Conseil d'Etat statuant au contentieux. Cette carence constitue une violation en soi de l'article 6 § 1 de la Convention (*Cöeme et autres c. Belgique*, n^os^ 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, CEDH 2000-VII, § 98).

43. De même, la requérante fait valoir que les membres du Conseil d'Etat ne sont pas des magistrats ; ils sont nommés en conseil des ministres,

la seule condition de nomination des conseillers d'Etat est d'avoir 45 ans sans que soit posée une condition particulière de compétence en matière juridique, contrairement à ce qu'il en est pour le Conseil d'Etat luxembourgeois dont la Cour européenne a censuré le mode de fonctionnement (*Procola* précité). La requérante soutient que d'une manière générale, les membres du Conseil d'Etat ne bénéficient pas de garanties particulières contre les pressions extérieures.

ii. Le Gouvernement

44. Le Gouvernement réplique que l'indépendance de la juridiction administrative est garantie au plus haut niveau de la hiérarchie des normes internes, le Conseil constitutionnel lui ayant reconnu en 1980 la nature de principe de valeur constitutionnelle. Quant aux membres du Conseil d'Etat, ils bénéficient d'un statut fixé par des dispositions législatives et réglementaires qui se trouvent dans le code de justice administrative confortées par une forte tradition d'indépendance. Le Gouvernement se réfère aux garanties d'indépendance que comporte le statut des conseillers d'Etat français tel qu'elles ont été rappelées par la Cour dans l'arrêt *Kress* précité. Il en ressort que ce statut comporte de solides garanties qui peuvent être rapprochées de celles du Conseil d'Etat néerlandais, que la Cour a examiné au regard du droit à un tribunal indépendant dans son arrêt *Kleyn et autres* précité. Or, dans cette affaire, la Cour a jugé « qu'en l'absence du moindre élément permettant de dire que les garanties contre d'éventuelles pressions extérieures ne sont pas suffisantes et adéquates, [elle] n'aperçoit rien dans l'argumentation des requérants qui soit de nature à étayer leurs doutes quant à l'indépendance du Conseil d'Etat et de ses membres». *Mutatis mutandis*, le Gouvernement demande à la Cour de faire application de cette jurisprudence au cas du statut des conseillers d'Etat français.

45. S'agissant de la nomination du conseiller d'Etat, M. Pêcheur, à des fonctions au ministère de l'économie et des finances, le Gouvernement ne la considère pas comme révélatrice d'un manque d'indépendance ou d'impartialité du Conseil d'Etat. Il rappelle tout d'abord que « l'impartialité personnelle d'un magistrat se présume jusqu'à preuve du contraire » (*Morel c. France*, n° 34130/96, § 41, 6 juin 2000). Il explique par ailleurs que l'intéressé est entré en 1985 au Conseil d'Etat et qu'il a acquis une grande expérience dans un premier temps au sein de la section administrative des finances puis comme assesseur à la 6e sous-section du Conseil d'Etat chargée du contrôle des autorités de marchés, des juridictions financières, du droit de l'urbanisme et de l'environnement. C'est la seule expérience de ce magistrat qui explique que le nouveau ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a proposé en avril 2000 au président de la République qu'il occupe les fonctions nouvellement créées de secrétaire général du ministère concerné. Le Gouvernement ajoute que l'étude d'un dossier contentieux au Conseil d'Etat comporte une succession d'examens

individuels (rapporteur, réviseur, commissaire du gouvernement, président de la formation de jugement) et collégiaux (séance d'instruction et séance de jugement) qui s'étalent dans le temps. Ainsi les garanties découlant du déroulement même de ce processus et le caractère secret du vote lors du délibéré ne permettent pas de retenir comme mobile pouvant influer sur les opinions émises par les personnes qui y sont associés, un lien entre la solution apportée collégialement à un litige et l'affectation ultérieure de l'un des membres de la formation de jugement des fonctions à l'extérieur du Conseil d'Etat. Enfin, d'une façon plus générale, le Gouvernement affirme que la participation des membres du Conseil d'Etat à des fonctions dans l'administration active, loin de porter atteinte à l'indépendance ou à l'impartialité du Conseil d'Etat, en renforce au contraire les capacités de contrôle sur l'administration en ce qu'elle permet une connaissance précise par ses membres du fonctionnement concret de l'administration active.

46. Quant à la fonction consultative du Conseil d'Etat, en particulier lorsqu'elle est obligatoire, elle consiste essentiellement en un contrôle *a priori* permettant de purger les textes qui lui sont soumis de certaines irrégularités en amont même de leur prise. Elle constitue par là même une importante garantie pour tous ceux auxquels seront susceptibles de s'appliquer les textes concernés par la consultation. Par ailleurs, les compétences consultatives du Conseil d'Etat n'en font pas pour autant l'auteur des législations ou réglementations soumises à sa délibération. Il souligne que la jurisprudence SCI Arago citée par la requérante n'est plus d'actualité et que les décisions plus récentes ne font désormais plus référence à une quelconque compétence exercée conjointement par le Conseil d'Etat avec le gouvernement ; l'absence de consultation régulière du Conseil d'Etat, lorsqu'elle est obligatoire, entache la compétence même de l'auteur du texte (CE Ass. 15 avril 1996, Union nationale des pharmacies et autres, Rec. p 127), ce qui maintient la possibilité de relever d'office ce moyen sans qu'il ne soit plus besoin d'assimiler le Conseil d'Etat à un co-auteur du texte, ce qu'il n'est pas. Cette position est conforme à deux principes constitutionnels fondamentaux dans un état de droit : l'indépendance des juges et la séparation des pouvoirs.

b) Sur la dualité des fonctions consultatives et contentieuses du Conseil d'Etat et la portée de l'avis du 29 septembre 1997

i. La requérante

47. S'agissant de l'avis rendu le 29 septembre 1997 par la section des travaux publics, la requérante considère que son contenu, notamment quant à l'ampleur des mesures de police pouvant être prescrites à l'encontre des concessionnaires miniers, a été repris par les formations de jugement qui ont rendu les arrêts du 19 mai 2000 et du 5 avril 2002. Elle explique que les questions juridiques envisagées dans ledit avis se recoupaient avec celles

portées devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux, notamment quant à l'interprétation de la loi du 15 juillet 1994 et du nouvel article 84 qu'elle a introduit. Elle dénie le sens de la notion de question de pur droit défendue par le Gouvernement car ces questions se rapportent toujours à une situation de fait. Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence des cours administratives d'appel que le tribunal qui a rendu un avis sur une question de pur droit à lui posée par un préfet (procédure calquée sur celle permettant aux ministres de solliciter un avis sur une question de droit devant le Conseil d'Etat) ne peut ensuite statuer sur un recours portant sur ladite question de droit (CAA, 23 mars 1999, Sarran ; CAA, 4 mars 2003, Département des Deux Sèvres).

48. La requérante en déduit que le fait d'avoir connu, à titre consultatif et comme conseil de l'Administration, d'une question de droit interdit ensuite de se prononcer sur des recours mettant en cause ladite question de droit. Elle estime la jurisprudence de la Cour claire sur ce point (*Procola* et *McGonnell* précités).

49. La requérante ajoute qu'elle n'avait aucune chance de gagner son procès puisque « l'usage veut (...) que le contentieux ne puisse prendre une position juridique contraire à celles des formations administratives que dans son instance la plus solennelle, l'Assemblée du contentieux (*Le Conseil d'Etat, Notes et études documentaires*, 1988, La Documentation française, p. 78). Cette situation est d'ailleurs implicitement confirmée par le Gouvernement puisque qu'il cite un arrêt du 30 juin 2000 par laquelle, justement, son Assemblée du contentieux a annulé une disposition d'un décret en Conseil d'Etat.

Selon la requérante, le Gouvernement ne démontre pas que l'usage suivant lequel seule l'Assemblée du contentieux pouvait s'écarter de la solution adoptée par la formation administrative n'était plus en vigueur lorsque les arrêts des 19 mai 2000 et 5 avril 2002 ont été rendus car sur ce point il ne cite que des arrêts de 2003 et 2005.

50. Pour la requérante, la publication de l'avis litigieux dans le rapport public annuel du Conseil d'Etat pour 1998 constitue un facteur aggravant du point de vue de l'exigence d'impartialité et d'indépendance du Conseil d'Etat statuant au contentieux. Elle rappelle à cet égard que le Conseil d'Etat juge, à propos de la Cour des comptes, que celle-ci ne peut pas rendre régulièrement une décision de justice, faute d'impartialité, dès lors qu'elle a précédemment évoqué dans son rapport public les faits qui en forment la matière (CE Ass. Société Labor Métal, 23 février 2000). Qu'il s'agisse d'une question de fait ou de droit, dès lors qu'elle est évoquée dans un rapport public sans respect des formes judiciaires, notamment du principe du contradictoire, on ne voit pas comment cette question pourrait ensuite être jugée par l'institution ayant publié ce rapport sans que soit méconnue l'exigence d'indépendance et d'impartialité.

51. Enfin, la requérante est d'avis que les circonstances de l'arrêt *Kleyn et autres* sont différentes du présent litige. En l'espèce, le Conseil d'Etat

français a participé à la préparation des lois qui ont modifié le code minier dans le contexte de la cessation de son activité minière et à l'édiction des mesures réglementaires d'application de ces textes. L'un des membres de la formation de jugement a été appelé à exercer les fonctions de secrétaire général du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et la Section des travaux publics a rendu un avis, sur demande du ministre, se rapportant directement aux mesures de police des mines pouvant être imposées aux concessionnaires miniers ayant cessé leur activité. La requérante conclut que le Conseil d'Etat s'est fait le co-auteur d'une politique minière et le conseil du gouvernement dans la préparation, l'application et l'interprétation des textes procédant de cette politique. Il en résulte que le Conseil d'Etat n'a pas été un tribunal indépendant et impartial et que le Gouvernement ne saurait soutenir que les différentes fonctions du Conseil d'Etat sont indissociables puisque en vertu du principe de séparation des pouvoirs, une juridiction a d'abord vocation à n'être qu'une juridiction, sans avoir à cumuler des fonctions d'une autre nature.

ii. Le Gouvernement

52. Sur le cumul de fonctions consultatives et juridictionnelles par le Conseil d'Etat, le Gouvernement rappelle que la Cour apprécie le droit à un tribunal impartial selon une double démarche s'attachant soit à déterminer la conviction personnelle de tel ou tel juge, ce qui n'est pas en cause ici, soit à s'assurer que la juridiction offre des garanties suffisantes pour exclure tout doute légitime au regard de son impartialité.

53. A cet égard, le Gouvernement souligne principalement que les avis litigieux rendus par les sections administratives du Conseil d'Etat invoqués à l'appui du grief n'ont porté que sur les textes législatifs et réglementaires en application desquelles les décisions qui faisaient l'objet du litige ont été prises et non sur les arrêtés de police litigieux. Dans ces conditions, et dès lors qu'il n'est pas soutenu que les formations consultatives auraient été saisies des décisions mêmes prises à son encontre, et objet du litige, la requérante ne saurait se plaindre d'un défaut d'impartialité du Conseil d'Etat à son détriment.

54. A titre subsidiaire, le Gouvernement rappelle que ni l'arrêt Procola ni l'arrêt Kleyn ne condamnent le principe du cumul de fonctions consultatives et juridictionnelles par une même institution. S'agissant du Conseil d'Etat français, il rappelle que les sections administratives sont chargées de la mission de conseil juridique du gouvernement (compétentes pour donner un avis sur les projets de loi et certains décrets, répondre à une demande d'avis du gouvernement en cas de point de droit difficile ou sur le cadre juridique de décisions qu'il doit prendre). A travers les avis qu'il rend, le Conseil d'Etat vise en fait à prévenir les illégalités que le juge ne pourrait en tout état de cause sanctionner qu'ultérieurement, une fois les décisions administratives prises et parfois appliquées. Un tel examen préalable de la

légalité vise à en améliorer la qualité et est aussi une garantie d'une plus grande stabilité de la règle de droit.

55. Selon le Gouvernement, l'exercice par le Conseil d'Etat d'attributions consultatives et l'affectation simultanée de ses membres aux deux missions présentent de nombreux avantages qui ne mettent pas en cause l'impartialité de l'institution.

56. Dans le cas où les avis n'ont porté que sur des questions de pur droit, lorsqu'il a été appelé à donner un avis sur des projets de lois ou de décrets, comme cela est reproché par la requérante, la compatibilité de la procédure contentieuse ultérieure ne peut faire de doute. En effet, le membre du Conseil d'Etat qui donne un avis n'est pas moins indépendant ni plus favorable à l'administration que celui qui délibère au contentieux car l'unité de statut assure l'indépendance de l'avis rendu par les sections administratives. L'avis perdrait d'ailleurs toute utilité aux yeux du Gouvernement s'il n'était pas rendu par un organisme indépendant et impartial. Par ailleurs, l'article 6 § 1 de la Convention n'interdit pas à des juges qui se sont prononcés une fois sur une question de droit de connaître de tout autre litige posant la même question. C'est une garantie de sécurité juridique.

57. Enfin, le Gouvernement affirme que la section du contentieux ne se sent jamais liée par le sens des avis rendus par les sections administratives, et la jurisprudence offre régulièrement des exemples d'annulation d'actes pris après avis du Conseil d'Etat (voir, par exemple, CE 30 juin 2000, Ligue française pour la défense des droits de l'homme et du citoyen, Rec p. 253). Ainsi, le Gouvernement considère que le fait de soumettre successivement à une formation consultative du Conseil d'Etat puis à sa formation contentieuse une même question de droit ne peut faire naître, eu égard à l'indépendance des deux types de formation, de doute objectif dans l'esprit d'un requérant de nature à altérer l'impartialité du tribunal en question. L'examen des questions se pose en termes très différents dans le cadre de la fonction consultative ou contentieuse et la divergence de positions entre les deux ne saurait être analysée en un déjugement de l'une par l'autre. Il cite le président de la Section du contentieux du Conseil d'Etat en fonction de 1967 à 1976 qui soulignait que « la procédure contentieuse contradictoire fait mieux voir tous les aspects d'une question que la procédure unilatérale suivie devant les formations administratives ne révèle pas toujours ».

58. Enfin, le Gouvernement soutient, à propos de la publication de l'avis du 29 septembre 1997 dans le rapport annuel du Conseil d'Etat, que la position prise par la haute juridiction dans cet avis ne porte pas sur les faits de l'affaire opposant la requérante à l'administration mais sur une question de pur droit (ce qui la distingue de l'affaire Société Labor Métal précitée) ; or, sauf à rendre impossible l'exercice même de la justice, une telle prise de position ne peut être considérée comme portant atteinte au caractère objectivement impartial du tribunal.

2. Appréciation de la Cour

a) Principes généraux

59. Pour établir si un tribunal peut passer pour « indépendant » aux fins de l'article 6 § 1, il faut prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance (*Findlay c. Royaume-Uni*, arrêt du 25 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, p. 281, § 73, et *Brudnicka et autres c. Pologne*, n° 54723/00, 3 mars 2005, § 38). Quant à l'indépendance définie comme l'absence de lien entre le pouvoir exécutif et les autorités judiciaires, ni l'article 6 de la Convention, ni la Convention n'oblige les Etats à se conformer à telle ou telle notion constitutionnelle théorique concernant les limites admissibles à l'interaction entre l'un et l'autre (*Kleyn et autres* précité, § 193). La Cour rappelle cependant le rôle croissant de la notion de séparation du pouvoir exécutif et de l'autorité judiciaire dans sa jurisprudence (*Stafford c. Royaume-Uni* [GC], n° 46295/99, §78, CEDH 2002-IV).

60. La condition d'impartialité revêt deux aspects. Il faut d'abord que le tribunal ne manifeste subjectivement aucun parti pris ni préjugé personnel. Ensuite, il doit être objectivement impartial, c'est-à-dire offrir des garanties suffisantes pour exclure à cet égard tout doute légitime. Dans le cadre de la démarche objective, il s'agit de se demander si, indépendamment de la conduite personnelle des juges, certains faits vérifiables autorisent à suspecter l'impartialité de ces derniers. En la matière, même les apparences peuvent revêtir de l'importance. Il y va de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables, à commencer par les parties à la procédure (*Kleyn et autres* précité, § 191).

61. En « matière civile », le simple fait, pour un juge, d'avoir déjà pris des décisions avant le procès ne peut passer pour justifier en soi des appréhensions relativement à son impartialité. Ce qui compte est l'étendue des mesures adoptées par le juge avant le procès. De même, la connaissance approfondie du dossier par le juge n'implique pas un préjugé empêchant de le considérer comme impartial au moment du jugement sur le fond. Enfin, l'appréciation préliminaire des données disponibles ne saurait non plus passer comme préjugeant l'appréciation finale. Il importe que cette appréciation intervienne avec le jugement et s'appuie sur les éléments produits et débattus à l'audience (*Morel* précité, § 45, et *Didier c. France* (déc.), n° 58188/00, 27 août 2002).

62. Les notions d'indépendance et d'impartialité objective étant étroitement liées, la Cour les examinera ensemble dans la mesure où elles intéressent toutes deux la présente espèce (*Findlay* précité, § 73, et *Kleyn et autres* précité, § 192). La Cour se prononcera sur la question de savoir si,

dans les circonstances de la cause, le Conseil d'Etat possédait « l'apparence » d'indépendance requise ou l'impartialité « objective » voulue (*ibid*, § 193).

63. Enfin, il convient de garder à l'esprit que pour se prononcer sur l'existence, dans une affaire donnée, de raisons légitimes de redouter que ces exigences ne soient pas remplies, l'optique d'une partie entre en ligne de compte mais ne joue pas un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées (voir, *mutatis mutandis*, *Hauschildt c. Danemark*, arrêt du 24 mai 1989, série A n° 154, § 48).

b) Application en l'espèce

64. La Cour constate que la mise en cause de l'impartialité structurelle du Conseil d'Etat par la requérante se fonde avant tout sur l'atteinte à la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et l'autorité judiciaire.

65. La Cour observe que le statut des magistrats de l'ordre administratif est décrit dans l'arrêt *Kress* et est désormais inséré aux articles L. 131-1 et R. 131-1 du C.J.A. (paragraphe 34 ci-dessus). Ces magistrats relèvent du statut général de la fonction publique. Leur recrutement se fait de deux manières, soit par concours, soit par le tour extérieur. Outre qu'un tiers des membres du Conseil d'Etat exerce leur activité à l'extérieur, le tour extérieur donne au président de la République la compétence de nommer directement à un tiers des emplois de conseiller d'Etat sous réserve d'être âgé de quarante-cinq ans (dans ce cas, le vice-président du Conseil d'Etat donne son avis préalable). L'inamovibilité des membres du Conseil d'Etat n'est pas prévue par les textes mais se trouve garantie en pratique tout comme est assurée leur indépendance par des usages anciens tels que la gestion de l'institution par le bureau du Conseil d'Etat, sans ingérences extérieures, (pas de soumission hiérarchique au ministre de la justice à la différence des magistrats du parquet) ou l'avancement à l'ancienneté, garant de l'autonomie tant à l'égard des autorités politiques qu'à l'égard des autorités du Conseil d'Etat elles-mêmes (*ibid,* §§ 31 - 35). A cela s'ajoute, l'obligation de réserve dans l'action et l'expression publique des membres du Conseil d'Etat (article L. 131-3 du CJA, paragraphe 34 ci-dessus).

66. La Cour note que la position originale du Conseil d'Etat dans les institutions françaises le rapproche organiquement des pouvoirs publics. Toutefois, elle est d'avis que cette situation ne suffit pas à établir un manque d'indépendance du Conseil d'Etat ; comme elle l'a déjà fait valoir dans l'arrêt *Kress*, à d'autres fins, cette spécificité n'est pas exclusive des garanties d'indépendance de ses membres (§§ 31 - 37 et 71).

67. Au surplus, la Cour rappelle que la seule nomination de magistrats par un membre de l'exécutif mais aussi par le Parlement ne crée pas pour autant une dépendance à leur égard si une fois nommés, ces magistrats ne reçoivent ni pressions ni instructions dans l'exercice de leurs fonctions

juridictionnelles (*Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 juin 1984, série A nº 80, § 79, *Loyen c. France* (déc.), nº 46022/99, 27 avril 2000, et *Filippini c. Saint-Marin* (déc.), nº 10526/02, 26 août 2003). De même, si d'une manière générale on doit considérer l'inamovibilité des juges en cours de mandat comme corollaire de leur indépendance, l'absence de consécration expresse en droit n'implique pas en soi un défaut d'indépendance du moment qu'il y a reconnaissance de fait et que les autres conditions nécessaires se trouvent réunies (*Campbell et Fell* précité, § 80). Or, il résulte des dispositions du C.J.A. et de la pratique que tel est bien le cas.

68. Si la Cour n'entend pas ainsi mettre en cause, de manière générale, le mode de nomination des membres du Conseil d'Etat ainsi que le déroulement de leur carrière, il lui reste encore à apprécier si, en l'espèce, la section du contentieux possédait « l'apparence d'indépendance » requise par la jurisprudence de la Cour au regard des garanties contre les pressions extérieures (paragraphe 59 ci-dessus). A ce sujet, la requérante fait valoir que la nomination de l'un des conseillers d'Etat, qui avait siégé lors de la séance du 26 avril 2000 au poste de secrétaire général du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (paragraphe 18 ci-dessus), était de nature à jeter un doute sérieux sur l'indépendance du Conseil d'Etat ayant prononcé l'arrêt du 19 mai 2000 (paragraphe 17 ci-dessous).

69. La Cour observe que la nomination du conseiller d'Etat en question est postérieure à la délibération du Conseil d'Etat du 26 avril 2000 au cours de laquelle celui-ci a siégé. Toutefois, elle note que le Gouvernement indique que les pourparlers concernant cette nomination à un poste nouvellement créé auraient commencé au mois d'avril 2000, soit probablement au moins un certain temps avant la délibération précitée compte tenu de l'importance de la fonction à pourvoir. Elle juge vraisemblable que ces pourparlers se sont poursuivis jusqu'aux quelques jours précédant la signature du décret de nomination du 26 mai 2000. Elle est d'avis que la nomination litigieuse est de nature à faire douter de l'impartialité du Conseil d'Etat. En effet, au cours du délibéré, voire peut-être bien avant, un des membres de la formation de jugement était pressenti pour exercer des fonctions importantes au sein du ministère opposé à la requérante, ledit ministère étant son adversaire dans de nombreux et importants litiges (paragraphe 11 ci-dessus). La Cour estime ainsi que ce membre ne peut apparaître comme quelqu'un de neutre vis-à-vis de la requérante, compte tenu de l'absence de garanties contre une éventuelle influence extérieure du fait de sa nomination envisagée au moment de l'accomplissement de la fonction de juger en avril 2000. La requérante pouvait, selon la Cour, nourrir *a posteriori* des doutes objectivement fondés quant à l'indépendance et l'impartialité de la formation de jugement à laquelle appartenait l'intéressé.

Elle considère dès lors qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

70. Reste la question de l'indépendance et de l'impartialité du Conseil d'Etat au regard du cumul de sa compétence juridictionnelle avec ses attributions administratives telles que formulées aux articles L. 112-1 et suivants du CJA (paragraphe 35 ci-dessus).

71. Quant à la participation du Conseil d'Etat, par le biais de ses avis – qui ne le lient pas cependant – à la confection de tous les projets de loi relatifs à la politique minière ainsi que des décrets d'application depuis la fin des exploitations, la Cour reconnaît qu'elle pose une question structurelle pure dès lors que le défaut de consultation obligatoire du Conseil d'Etat est un vice d'incompétence et un moyen d'ordre public que le juge ne manque pas de relever lui-même. Toutefois, elle réaffirme que la Convention n'oblige pas les Etats à se conformer à telle ou telle notion constitutionnelle théorique concernant les limites admissibles à l'interaction entre le pouvoir exécutif et l'autorité judiciaire (*Kleyn et autres* précité, § 193). Comme pour le Conseil d'Etat néerlandais, il n'y pas lieu d'appliquer une doctrine particulière de droit constitutionnel à la situation du Conseil d'Etat français et de statuer dans l'abstrait sur la compatibilité organique et fonctionnelle de la consultation du Conseil d'Etat en ce qui concerne les projets de loi et les décrets d'application avec l'article 6 § 1. Elle rappelle que le principe de la séparation des pouvoirs n'est pas déterminant dans l'abstrait (*Pabla Ky c. Finlande*, n° 47221/99, 22 juin 2004, § 34). Il lui appartient seulement de déterminer si l'avis rendu par la section consultative en date du 29 septembre 1997 a constitué une sorte de préjugement des arrêts de la section du contentieux du Conseil d'Etat du 19 mai 2000 et du 5 avril 2002 entraînant un doute sur l'impartialité « objective » de la formation de jugement du fait de l'exercice successif des fonctions consultatives et juridictionnelles en l'espèce.

72. La Cour observe tout d'abord que les questions soulevées dans l'avis relatif « aux travaux de sauvegarde et remise en état du site après l'abandon de l'exploitation minière » suite à l'entrée en vigueur de la loi du 15 juillet 1994 modifiant certaines dispositions du code minier et les procédures relatives à la contestation des arrêtés interpréfectoraux des 26 mai et 18 juillet 1997 ainsi que du 24 juillet 1998 portant mesures de police des mines ne peuvent passer pour des « décisions » parfaitement identiques. Il ne ressort pas non plus du dossier que des membres ayant siégé dans les formations contentieuses ont auparavant participé à l'adoption de l'avis du 29 septembre 1997. La Cour en déduit que la présente espèce est différente de celle examinée dans l'affaire *Procola*.

73. Les questions soumises à la section consultative et les procédures examinées par la section du contentieux peuvent-elle passer pour la « même affaire » ou la « même décision » (*Kleyn et autres* précité, § 200) ou pour des « questions analogues » (*Morel* précité, § 47) ? Dans l'arrêt *Kleyn et*

autres, le gouvernement français, en sa qualité de tiers intervenant, considérait que « la question de savoir si les craintes nourries par un requérant relativement à l'impartialité d'une institution où coexistent des attributions consultatives et juridictionnelles sont légitimes ne pose aucune difficulté si l'avis consultatif donné n'a porté que sur une question de pur droit, et doit être tranchée au cas par cas si l'avis consultatif a porté sur une question de fait » (§ 189). Il réitère ce point de vue. La requérante réplique que les questions de droit se rapportent toujours à une situation de fait et que en l'espèce, celles posées dans l'avis se recoupaient avec celles posées par les litiges.

74. La Cour constate que l'avis du 29 septembre 1997 portait sur l'interprétation et l'application de la loi du 15 juillet 1994 dans le temps et sur l'ampleur des pouvoirs de l'administration à l'égard des exploitants miniers ainsi que sur le partage de responsabilité entre ceux-ci et l'Etat quant à la prévention des risques miniers. Le contentieux litigieux consistait à examiner le point de savoir si des mesures de police des mines pouvaient encore être imposées à la requérante dès lors qu'elle faisait valoir que les concessions qu'elle exploitait avaient déjà fait l'objet de déclarations d'abandon et de demandes de renonciation. Sans dénier l'existence d'une relation entre les questions juridiques posées dans l'avis du 29 septembre 1997 et celles générées par le contentieux porté par la requérante, la Cour considère que la teneur des premières, abordées d'une manière générale et abstraite, ne permet pas de conclure que les membres de la section du contentieux aient abordé avec préjugé l'examen, trois ans plus tard, de celles concernant les intérêts concrets de la requérante dans la gestion de la fin d'exploitation des sites miniers, nombreux et dans des situations juridiques différentes. Dans ces conditions, l'avis consultatif rendu et les procédures subséquentes d'examen des recours dirigés contre les arrêtés interpréfectoraux portant mesures de police des mines ne peuvent représenter la « même affaire » ou la « même décision » (voir, *mutatis mutandis*, *Kleyn et autres* précité, §§ 200 et 201). C'est aussi la raison pour laquelle ni la demande du ministre saisi du recours hiérarchique à la section consultative ni la publication de l'avis dans le rapport public du Conseil d'Etat de 1998 ne peuvent avoir fait naître dans le chef de la requérante des craintes objectivement justifiées.

En conclusion, le cumul de la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat avec ses attributions administratives n'a pas emporté en l'espèce violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

B. Sur la participation ou la présence du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat

1. Thèses des parties

a) La requérante

75. La requérante se plaint de la participation du commissaire du Gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat. Elle estime que la seule garantie pour le justiciable que le commissaire du gouvernement ne prenne pas la parole au délibéré est qu'il n'y assiste pas.

b) Le Gouvernement

76. Le Gouvernement souligne que, dans l'arrêt Kress précité, la Cour a conclu à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention du fait de la « participation » du commissaire du gouvernement au délibéré. Ce faisant, elle a interdit au commissaire toute participation active au délibéré, sans que ni son impartialité personnelle ni l'utilité de son rôle ne soient contestées. Le Gouvernement indique qu'en exécution de l'arrêt Kress, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a pris, les 23 novembre 2001 et 13 novembre 2002, deux instructions aux termes desquelles le commissaire peut assister au délibéré mais ne doit pas intervenir dans celui-ci en prenant la parole, la seconde de ces instructions le qualifiant de « témoin muet ». Dès lors, le Gouvernement affirme que si la Cour a pu voir une atteinte au principe de l'apparence d'impartialité objective de la juridiction par la participation active du commissaire au délibéré, il ne saurait en être de même de sa simple présence passive au cours de celui-ci.

77. Le Gouvernement ajoute qu'interdire la présence même du commissaire du gouvernement au délibéré porterait atteinte à une institution qui a largement fait ses preuves et est qui est vigoureusement défendue par ses meilleurs connaisseurs, les avocats appelés à plaider fréquemment devant le Conseil d'Etat. Les enseignements que le commissaire du gouvernement tire des discussions en délibéré, par la connaissance des conditions dans lesquelles la décision a été prise et des débats qui ont précédé son adoption, lui permettent de connaître les tendances internes à la juridiction afin d'en tenir compte lors de l'examen des affaires sur lesquelles il sera ultérieurement appelé à conclure. Il contribue ainsi à assurer la cohérence, la continuité et au besoin le développement de la jurisprudence, pour une bonne administration de la justice, laquelle bénéfice au premier chef à l'ensemble des justiciables.

2. Appréciation de la Cour

78. La Cour rappelle que le grief tiré de la « participation » ou, indifféremment, de la « présence » du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat a déjà été examiné par elle dans l'arrêt *Kress* (précité, §§ 77 et suiv.), ainsi que dans l'arrêt *Martinie* (précité, §§ 53-55) à l'occasion duquel elle a précisé ce qui suit (§§ 53-54) :

> « (...) La Cour souligne en premier lieu que, si dans le dispositif (point 2) de l'arrêt *Kress* elle indique conclure à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de la « participation » du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat, il est fait usage dans la partie opérationnelle de l'arrêt tantôt de ce terme (paragraphes 80 et 87), tantôt de celui de « présence » (titre 4 et paragraphes 82, 84 et 85), ou encore des termes « assistance » ou « assiste » ou « assister au délibéré » (paragraphes 77, 79, 81, 85 et 86). La lecture des faits de la cause, des arguments présentés par les parties et des motifs retenus par la Cour, ensemble avec le dispositif de l'arrêt, montre néanmoins clairement que l'arrêt *Kress* use de ces termes comme de synonymes, et qu'il condamne la seule présence du commissaire du gouvernement au délibéré, que celle-ci soit « active » ou « passive ». Les paragraphes 84 et 85 par exemple, sont à cet égard particulièrement parlants : examinant l'argument du Gouvernement selon lequel la « présence » du commissaire du gouvernement se justifie par le fait qu'ayant été le dernier à avoir vu et étudié le dossier, il serait à même pendant les délibérations de répondre à toute question qui lui serait éventuellement posée sur l'affaire, la Cour répond que l'avantage pour la formation de jugement de cette « assistance » purement technique est à mettre en balance avec l'intérêt supérieur du justiciable, qui doit avoir la garantie que le commissaire du gouvernement ne puisse pas, par sa « présence », exercer une certaine influence sur l'issue du délibéré, et constate que tel n'est pas le cas du système français.
>
> Tel est au demeurant le sens que l'on doit donner à cet arrêt au vu de la jurisprudence de la Cour, celle-ci ayant condamné non seulement la participation, avec voix consultative, de l'avocat général au délibéré de la Cour de cassation belge (arrêts *Borgers* [30 octobre 1991, série A n° 214-B] et *Vermeulen* [20 février 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I]) mais aussi la présence du procureur général adjoint au délibéré de la Cour suprême portugaise, quand bien même il n'y disposait d'aucune voix consultative ou autre (arrêt *Lobo Machado* [20 février 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-I]) et la seule présence de l'avocat général au délibéré de la chambre criminelle de la Cour de cassation française (arrêt *Slimane-Kaïd* (n° 2) [n° 48943/99, 27 novembre 2003]) ; cette jurisprudence se fonde pour beaucoup sur la théorie des apparences et sur le fait que, comme le commissaire du gouvernement devant les juridictions administratives françaises, les avocats généraux et procureur général en question expriment publiquement leur point de vue sur l'affaire avant le délibéré.
>
> (...) En l'espèce, la Cour ne voit aucun motif susceptible de la convaincre qu'il y a lieu de réformer sa jurisprudence *Kress*. (...) »

79. La Cour considère que la présente affaire ne présente pas d'éléments susceptibles de la distinguer des espèces *Kress* et *Martinie*.

80. Partant, elle ne voit aucune raison de s'écarter de la jurisprudence précitée et conclut qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention sur ce point.

C. Sur la durée des procédures

1. Thèses des parties

a) La requérante

81. La requérante se plaint de la durée des procédures achevées par les arrêts du Conseil d'Etat rendus le 5 avril 2002. Elle rappelle que la compétence directe du Conseil d'Etat qui statue en premier et dernier ressort en la matière se justifie, entre autres, par la nécessité d'une célérité particulière dans l'examen des affaires. Concernant la procédure relative à l'arrêté interpréfectoral du 24 juillet 1998, elle soutient qu'elle présentait des questions analogues à celles tranchées par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 19 mai 2000 et que l'arrêt du 5 avril 2002 ne diffère quasiment pas de celui-ci. Dans ces conditions, elle estime que sa cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable. S'agissant de la procédure relative aux arrêtés interpréfectoraux des 26 mai et 18 juillet 1997, la requérante estime qu'un délai de près de cinq ans n'est pas conforme au droit à ce que sa cause soit entendue dans un « délai raisonnable ».

b) Le Gouvernement

82. Le Gouvernement a uniquement présenté des observations sur la procédure relative à la contestation de l'arrêté préfectoral du 24 juillet 1998. Il explique que l'affaire présentait une particulière complexité, tant en fait qu'en droit, et résultait tant de la multiplicité des sites miniers concernés par les procédures d'abandon engagées par la requérante que de celle des recours formés par elle devant les autorités et juridictions internes. Le Gouvernement soutient par ailleurs que l'affaire était prête à être audiencée deux ans après l'introduction de la requête, soit dans un délai raisonnable, mais que celle-ci a été retardée en raison du comportement de la requérante. Celle-ci a en effet déposé un nouveau mémoire en date du 17 janvier 2001 alors que le dossier avait déjà été affecté au commissaire du gouvernement en décembre 2000. Elle a déposé deux mémoires en février et mars 2001 visant à la récusation du commissaire du gouvernement et de la sous-section à laquelle avait été affecté le dossier, demandes dont elle s'est désistée au mois d'avril. La requérante a enfin déposé un dernier mémoire en juillet 2001. C'est dans ces conditions que le dossier a pu à nouveau être attribué à un commissaire du gouvernement le 12 décembre 2001 en vue de son

audiencement. Eu égard à ces circonstances, le Gouvernement considère que la requérante est à l'origine du prolongement de la durée de l'instance.

2. Appréciation de la Cour

83. La Cour rappelle que dans sa décision sur la recevabilité du 12 mai 2005, elle a déterminé la période à prendre en considération pour les deux procédures visées dans le grief de la requérante. Concernant la procédure relative à l'arrêté interpréfectoral des 26 mai et 18 juillet 1997, le délai d'examen s'étend sur quatre années, neuf mois et trois jours. S'agissant de la procédure relative à l'arrêté interpréfectoral du 24 juillet 1998, elle a duré trois années, six mois et dix-sept jours.

84. La Cour rappelle que le caractère raisonnable de la durée d'une procédure s'apprécie suivant les circonstances de la cause et eu égard aux critères consacrés par sa jurisprudence, en particulier la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et celui des autorités compétentes ainsi que l'enjeu du litige pour les intéressés (*Frydlender c. France [GC],* n° 30979/96, § 43, CEDH 2000-VII).

85. La Cour observe que les procédures litigieuses présentaient une complexité certaine quant à la situation juridique des mines que la requérante n'exploitait plus. Elle constate cependant que la compétence directe du Conseil d'Etat à raison de la localisation du contentieux n'a pas permis de juger les causes de la requérante avec la célérité nécessaire, au regard de ses intérêts, voire de ceux de la population en terme de préservation de la sécurité et de la santé publique. S'agissant de la première procédure, en sa phase principale, elle a été retardée de manière importante par un « dysfonctionnement » du service juridique du ministère concerné et l'absence de production de mémoires dans les délais impartis obligeant la radiation de l'affaire du rôle de la section du contentieux (paragraphe 16 ci-dessus). Compte tenu de sa jurisprudence en la matière, la Cour estime que la durée globale de la première procédure, soit près de cinq ans, ne répond pas à l'exigence du « délai raisonnable». S'agissant de la seconde procédure, l'examen du recours par le Conseil d'Etat a nécessité trois ans et demi ; la Cour ne partage pas l'avis du Gouvernement selon lequel un tel délai s'explique uniquement par le comportement de la requérante.

Partant, il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

II. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

86. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

> « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

87. La requérante réclame 154 001, 85 euros (EUR) au titre du préjudice matériel. Elle sollicite le remboursement des frais d'exécution des arrêtés interpréfectoraux des 26 mai et 18 juillet 1997 et 24 juillet 1998 à propos desquels le Conseil d'Etat a rendu ses arrêts des 19 mai 2000 et 5 avril 2002 au terme d'un procès inéquitable. Elle réclame également 150 000 EUR au titre du dommage moral compte tenu de la gravité des manquements commis par l'Etat français au droit à un procès équitable.

88. Le Gouvernement considère ces demandes excessives et propose une indemnisation à hauteur de 3 000 EUR pour la seule durée de la procédure.

89. Pour ce qui est des griefs de la requérante relatifs à l'indépendance et l'impartialité du Conseil d'Etat ainsi qu'à la présence du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat, la Cour n'aperçoit aucun lien de causalité entre les violations constatées et le préjudice matériel allégué par la requérante. Elle estime, par ailleurs, que le dommage moral se trouve suffisamment réparé par les constats de violation de l'article 6 § 1 de la Convention auquel elle parvient.

En revanche, la requérante a sans conteste subi un dommage moral du fait de la durée excessive des procédures. Statuant en équité, comme le veut l'article 41 de la Convention, la Cour lui alloue globalement 8 000 EUR à ce titre.

B. Frais et dépens

90. La requérante réclame le remboursement de ses frais et dépens devant le Conseil d'Etat soit 120 885,97 EUR correspondant aux honoraires de son avocat. Elle demande également le remboursement de ses frais et dépens devant la Cour soit 24 589 EUR. Elle explique que ce montant résulte de la multiplication du nombre d'heures passées par son représentant, en fonction d'un tarif horaire de 122 euros jusqu'en 2004 et 128 jusqu'en 2005. Elle précise ne pas fournir de factures détaillées en raison de l'importance des contentieux dans lesquels elle a été prise ; des factures globales et mensuelles ont été établies au sein desquelles les prestations effectuées pour la défense devant la Cour ne sont pas isolées. Elle indique simplement que le temps passé par son avocat pour la défense de ses intérêts devant la Cour a été de 63 heures en 2000, 1 heure en 2001, 37,5 heures en 2002, 7,5 heures en 2003, 48,5 heures en 2004 et 10,5 heures en 2005.

91. Le Gouvernement souligne que la requérante ne démontre pas que les frais dont elle sollicite le remboursement ont été engagés pour prévenir ou faire corriger la violation de la Convention constatée par la Cour européenne. Pour les frais devant la Cour, il propose une indemnisation à hauteur de 1 500 EUR.

92. Lorsque la Cour constate une violation de la Convention, elle peut accorder à un requérant le paiement non seulement des frais et dépens qu'il a engagés devant elle, mais aussi de ceux qu'il a exposés devant les juridictions nationales pour prévenir ou faire corriger par celles-ci ladite violation (*Hertel c. Suisse*, arrêt du 25 août 1998, Recueil 1998-VI). En l'espèce, la Cour constate que la requérante n'a pas exposé de tels frais et dépens pendant les procédures litigieuses. Quant aux frais et dépens devant elle, la Cour rappelle qu'un requérant ne peut obtenir le remboursement que dans la mesure où se trouvent établis leur réalité, leur nécessité et le caractère raisonnable de leur taux. En l'espèce, la Cour ne doute pas de la nécessité des frais réclamés, eu égard à la durée et à la précision des conclusions effectuées au nom de la requérante. Toutefois, celle-ci n'a présenté aucune facture, et la Cour considère dès lors qu'il n'y a lieu de les rembourser qu'en partie. En conséquence, elle alloue à la requérante 10 000 EUR à ce titre.

C. Intérêts moratoires

93. La Cour juge approprié de baser le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR,

1. *Dit*, par quatre voix contre trois, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en tant qu'il garantit le droit à un tribunal indépendant et impartial du fait des doutes objectivement fondés de la requérante au sujet de la formation du Conseil d'Etat qui a rendu l'arrêt du 19 mai 2000 ;

2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en tant qu'il garantit le droit à un tribunal indépendant et impartial du fait du cumul en l'espèce de la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat avec ses attributions administratives ;

3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention du fait de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat ;

4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention du fait de la durée des procédures ;

5. *Dit* à l'unanimité,
   a) que l'Etat défendeur doit verser à la requérante, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 8 000 EUR (huit mille euros) pour le dommage moral causé par la durée des procédures et 10 000 EUR (dix mille euros) pour frais et dépens, plus tout montant pouvant être dû à titre d'impôt ;
   b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ces montants seront à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage ;

6. *Dit*, à l'unanimité, que les constats de violation de l'article 6 § 1 du fait du défaut d'indépendance et d'impartialité du Conseil d'Etat ainsi que de la présence du commissaire du gouvernement au délibéré de la formation de jugement du Conseil d'Etat fournissent en soi une satisfaction équitable suffisante pour le dommage moral subi par la requérante ;

7. *Rejette*, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable pour le surplus.

Fait en français, puis communiqué par écrit le 9 novembre 2006 en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Vincent BERGER
Greffier

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion partiellement dissidente commune à MM. Zupančič, Bîrsan et Long.

B.M.Z
V.B.

OPINION PARTIELLEMENT DISSIDENTE COMMUNE À MM. LES JUGES ZUPANČIČ, BÎRSAN ET LONG

A notre grand regret, nous ne pouvons être d'accord avec le premier point du dispositif de l'arrêt, à savoir « qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention en tant qu'il garantit le droit à un tribunal indépendant et impartial du fait des doutes objectivement fondés de la requérante au sujet de la formation du Conseil d'Etat qui a rendu l'arrêt du 29 mai 2000 ».

La requérante a soutenu, entre autres, que le Conseil d'Etat n'est pas une juridiction indépendante et impartiale en raison, d'une part, du cumul de fonctions qui lui sont attribuées et, d'autre part, du mode de nomination et du statut de ses membres, ce qui est illustré en l'espèce par la nomination, le 26 mai 2000, d'un des membres de la formation de jugement ayant rendu l'arrêt litigieux du 19 mai 2000 au poste de secrétaire général du ministère chargé des mines dont relevait pourtant ses activités, qui ont donné lieu au contentieux qui l'opposait au Gouvernement.

Si, sur le premier point, la Cour est arrivée à la conclusion que le cumul de la compétence juridictionnelle du Conseil d'Etat avec ses attributions administratives n'a pas été de nature à constituer une violation de l'article 6 § 1 de la Convention en suivant ainsi la jurisprudence *Kleyn c. Pays-Bas*, conclusion que nous partageons entièrement, en revanche, sur le deuxième point, la majorité de la chambre a trouvé une violation du même texte.

Il est tout à fait vrai que, sur ce deuxième point, la Cour, fidèle à sa ligne de jurisprudence en la matière, n'entend pas mettre en cause, de manière générale, le mode de nomination des membres du Conseil d'Etat ainsi que le déroulement de leur carrière. Ceci étant, dans la mesure où la requérante a soutenu que la nomination d'un membre de la formation de jugement au poste de secrétaire général du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie a été de nature à jeter « un doute sérieux » sur l'indépendance du Conseil d'Etat dans sa décision du 19 mai 2000, la Cour a eu à examiner si en l'espèce la haute juridiction administrative française possédait « l'apparence d'indépendance » requise par la jurisprudence de la Cour « au regard des garanties contre les pressions extérieures » (§ 59 de l'arrêt).

A cet égard, dans son raisonnement, la majorité de la chambre part d'un fait incontestable : la nomination en cause a été postérieure à la délibération du Conseil d'Etat du 26 avril 2000. Toutefois, elle a retenu, comme le Gouvernement l'a indiqué, que les pourparlers concernant cette nomination « auraient commencé » au mois d'avril 2000, soit « probablement » au moins un certain temps avant la délibération de la formation de jugement. Partant, avec la requérante, la majorité est d'avis que la nomination litigieuse « est de nature à faire douter de l'impartialité du Conseil d'Etat ». Elle considère que, étant donné qu'au cours du délibéré, « voire peut-être bien avant » – c'est nous qui le soulignons – un des membres de la formation de jugement était pressenti pour exercer des fonctions

importantes dans le ministère qui était son adversaire dans de nombreux litiges importants, celui-ci ne pouvait pas apparaître comme quelqu'un de neutre vis-à-vis de la requérante. La majorité estime qu'en l'espèce cette dernière ne disposait pas de garanties « contre une éventuelle influence extérieure » du fait de la nomination contestée « au moment de l'accomplissement de la fonction de juger en avril », ce qui pouvait « nourrir *a posteriori* des doutes objectivement fondés quant à l'indépendance et l'impartialité de la formation de jugement à laquelle appartenait l'intéressé » (§ 69 de l'arrêt).

En fait, le point sur lequel nous sommes en désaccord avec la majorité porte sur l'application à la situation litigieuse des notions d'indépendance et d'impartialité objective, qui sont en l'espèce étroitement liées (§ 62 de l'arrêt). A cet égard, la Cour a constamment jugé que l'appréciation objective consiste à se demander si, indépendamment de la conduite personnelle d'un juge, certains faits vérifiables autorisent à douter de son impartialité, matière dans laquelle même les apparences peuvent revêtir de l'importance. Il y va en effet de la confiance que les tribunaux d'une société démocratique se doivent d'inspirer aux justiciables, avec pour conséquence que tout juge dont on peut légitimement craindre un manque d'impartialité doit se récuser. Pour se prononcer, dans une affaire donnée, sur l'existence d'une raison légitime de redouter chez un juge un défaut d'impartialité, l'optique d'une partie entre en ligne de compte mais ne joue pas un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées (voir, parmi d'autres arrêts, *Castillo Algar c. Espagne*, 28 octobre 1998, Recueil 1998-VIII, § 43 ; *Morel c. France*, 6 juin 2000, Recueil 2000-VI, § 45). De même, la Cour a jugé tout aussi constamment que l'appréciation finale exprimée dans une affaire par un juge intervient avec le jugement, et s'appuie sur les éléments produits et débattus à l'audience (voir, à titre d'exemples, *Hauschildt c. Danemark*, 24 mai 1989, série A n° 154, § 50, *Nortier c. Pays-Bas,* 24 août 1993, série A n° 267, § 332, *Saraiva de Carvalho c. Portugal,* 22 avril 1994, série A n° 286-B, § 35, et *Morel* précité, § 45).

Or, qu'en est-il en l'espèce ? Premièrement, nous considérons que la requérante n'a produit aucun élément de preuve qui puisse donner à penser que les garanties d'indépendance des membres de la haute juridiction administrative française, soulignées par la Cour dans l'arrêt *Kress c. France* (voir §§ 31-37 et 71 de cet arrêt), soient mises en discussion dans la présente affaire ; bien au contraire, le présent arrêt rappelle que le positionnement du Conseil d'Etat au sein des institutions françaises n'est point exclusif desdites garanties d'indépendance (voir § 66 de l'arrêt). Deuxièmement, nous estimons que, nonobstant les apparences, la nomination du conseiller d'Etat en cause ne peut à elle seule venir affaiblir le constat relatif à la pratique juridictionnelle générale du Conseil d'Etat pour la simple raison, non contestée et incontestable, qu'elle est intervenue

postérieurement à la fonction de juger exercée par l'intéressé. En outre, la requérante n'a pas démontré en quoi cette nomination aurait pu faire douter d'un lien du conseiller d'Etat avec la partie adverse ou révéler l'existence d'une quelconque influence extérieure dans l'accomplissement de ses fonctions. A notre avis, les éléments sur lesquels se fonde la majorité pour arriver à un constat de violation de l'article 6 § 1 de la Convention sur ce point – à savoir le fait que les pourparlers concernant cette nomination auraient commencé « probablement » au moins un certain temps avant la délibération compte tenu de l'importance de la fonction à pourvoir, « voire peut-être bien avant », et que lesdits pourparlers visaient un membre de la formation de jugement qui était pressenti pour exercer des fonctions importantes au sein du ministère opposé à la requérante – nous paraissent être de simples spéculations. Les apparences ont leurs propres limites, et doivent se baser sur des faits objectifs, ce que nous considérons ne pas être le cas en l'espèce. En définitive, dans une affaire qui pourtant s'y prêtait, il eut mieux valu que la Cour apportât des limites à un attachement extrême à la théorie des apparences, laquelle pourrait déboucher sur une forme de suspicion généralisée finalement génératrice d'insécurité juridique.