CONSEIL DE L'EUROPE

COUNCIL OF EUROPE

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

TROISIÈME SECTION

DÉCISION FINALE

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 65411/01
présentée par Société des Mines de SACILOR LORMINES
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (troisième section), siégeant le 12 mai 2005 en une chambre composée de :

MM. B.M. ZUPANČIČ, *président*,
J. HEDIGAN,
L. CAFLISCH,
C. BÎRSAN,
Mmes A. GYULUMYAN,
R. JAEGER, *juges*,
M. M. LONG, *juge* ad hoc,
et de M. V. BERGER, *greffier de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 18 octobre 2000,

Vu la décision partielle du 13 novembre 2003,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles présentées en réponse par le requérant,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérante, la Societé des Mines de Sacilor Lormines, 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. Elle est représentée devant la Cour par Me Rémy Schmitt, avocat à Strasbourg.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

1. Genèse de l'affaire

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.

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.

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 Droit interne pertinent).

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.

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

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 termes 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.

(...) »

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.

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 » (voir droit interne pertinent). 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.

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 (voir Droit interne pertinent) modifiant certaines dispositions du code minier et qu'elles 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, voir Droit interne pertinent).

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.»

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. »

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.

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.

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.

Par un arrêt du 5 avril 2002 (n°s 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 ».

3. L'arrêté interpréfectoral du 24 juillet 1998

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.

(...) »

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.

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.

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.

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.

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.

Par un arrêt du 5 avril 2002 (n° 199686, 205909), le Conseil d'Etat (siégeant dans un 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, en huitième lieu, qu'il ne peut, en tout état de cause, être sérieusement soutenu (...) que les charges financières qui résulteront de l'application [de l'arrêté attaqué peuvent être] assimilées à une dépossession de la société requérante alors d'ailleurs que l'article 1er du premier protocole additionnel à ladite convention réserve la possibilité pour les Etats de « mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général » (...) ;

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 (...) ;

Sur les conclusions tendant au remboursement des frais exposés par la Société des Mines de Sacilor Lormines pour mettre en oeuvre l'arrêté litigieux :

Considérant, d'une part, qu'il résulte de ce qui précède que les préfets de la Moselle, de la Meuse et de Meurthe-et-Moselle n'ont commis aucune illégalité constitutive d'une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat ;

Considérant, d'autre part, que le risque d'affaissements et l'intervention consécutive de l'administration pour prescrire les mesures susceptibles d'y remédier sont inhérents à l'activité minière et doivent normalement entrer dans les prévisions du concessionnaire ; que la société requérante n'est pas fondée, en tout état de cause, à invoquer la théorie du fait du prince et la théorie de l'imprévision ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les conclusions susanalysées ne peuvent qu'être rejetées ;

(...) »

B. Le droit et la pratique internes pertinents

1. Police des mines et réformes successives du droit minier

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. »

L'article 17 de la loi nº 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 nº 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 nº 92-3 du 3 janvier 1992 précité. »

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. »

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. »

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. »

2. Le Conseil d'Etat

a) Arrêt *Kress c. France* ([GC], n° 39594/98, ECHR 2001-VI)

« B. Statut des magistrats de l'ordre administratif

31. Les magistrats de l'ordre administratif bénéficient d'un statut particulier, distinct de celui des magistrats judiciaires du siège comme du parquet. Ils relèvent du statut général de la fonction publique ; toutefois, ils disposent en pratique de l'indépendance et de l'inamovibilité (paragraphe 35 ci-dessous). En 1980, une décision du Conseil constitutionnel (CC, 22 juillet 1980, *Journal officiel* du 24 juillet, p. 1868) consacra l'existence et l'indépendance de la juridiction administrative, qui figurent parmi les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ayant rang constitutionnel.

32. Le Conseil d'Etat comprend environ trois cents membres dont les deux tiers sont en activité au sein du Conseil et un tiers à l'extérieur. Il est présidé en droit par le premier ministre et, en fait, par le vice-président du Conseil d'Etat. En vertu de l'article 13, troisième alinéa, de la Constitution, relatif aux pouvoirs de nomination du président de la République, tous les conseillers d'Etat sont nommés par décret du président de la République pris en Conseil des ministres, tandis que les auditeurs et maîtres des requêtes sont nommés par décret simple du président, en vertu de l'article 2 de l'ordonnance du 28 novembre 1958 portant loi organique relative aux emplois civils et militaires.

1. Le recrutement des membres du Conseil d'Etat

33. Le recrutement des membres du Conseil d'Etat se fait de deux façons : soit par concours, soit par le tour extérieur. Les auditeurs, recrutés par concours à la sortie de l'Ecole nationale d'administration, deviennent, par avancement, maîtres des requêtes après environ trois ans de carrière, puis conseillers d'Etat environ douze ans plus tard.

Les nominations au tour extérieur sont soumises à l'avis du vice-président du Conseil d'Etat.

2. Les garanties d'indépendance

34. Le statut des membres du Conseil d'Etat est moins défini par les textes que garanti par la pratique. Au titre des premiers, il faut mentionner le décret du 30 juillet 1963 qui porte statut des membres du Conseil d'Etat. Ce statut est très proche du droit commun de la fonction publique (notamment, aucune inamovibilité n'est prévue), à plusieurs exceptions près : aucune notation n'est prévue, aucun tableau d'avancement n'est établi et une commission consultative remplace à la fois la commission administrative paritaire et le comité technique paritaire.

35. C'est finalement davantage de la pratique que viennent les garanties dont jouissent les membres du Conseil d'Etat. Trois usages sont à cet égard aussi anciens que décisifs : tout d'abord, la gestion du Conseil d'Etat et de ses membres est assurée de façon interne, par le bureau du Conseil d'Etat, composé du vice-président, des six présidents de section et du secrétaire général du Conseil d'Etat, sans interférences extérieures. En particulier, il n'y a pas, au sein de la juridiction administrative, la distinction entre magistrats du siège et du parquet qui existe pour les juges de l'ordre judiciaire, où les membres du parquet sont soumis à l'autorité hiérarchique du ministre de la Justice.

Ensuite, même si les textes ne garantissent pas l'inamovibilité des membres du Conseil, en pratique, cette garantie existe. Enfin, si l'avancement en grade se fait, en théorie, au choix, il obéit dans la pratique, et suivant un usage qui remonte à la moitié du XIXe siècle, strictement à l'ancienneté, ce qui assure aux membres du Conseil d'Etat une grande indépendance, tant à l'égard des autorités politiques qu'à l'égard des autorités du Conseil d'Etat elles-mêmes.

36. Au sein du Conseil d'Etat, la plupart des fonctions peuvent être exercées par tous les membres quel que soit leur grade. Ainsi, la fonction de commissaire du gouvernement, si elle est généralement confiée à des maîtres des requêtes, peut également être assurée par des auditeurs ou des conseillers d'Etat.

37. La loi du 31 décembre 1987 a institué un Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, dont la composition assure l'indépendance et la représentativité. Le Conseil a un rôle consultatif général pour les questions concernant le corps (mesures individuelles intéressant la carrière, l'avancement, la discipline des magistrats).

C. L'activité juridictionnelle contentieuse

38. La procédure administrative contentieuse s'est construite pour l'essentiel sous l'influence du juge administratif lui-même. Elle s'efforce de réaliser un compromis entre l'intérêt général incarné dans le procès par l'administration et les intérêts des particuliers qui doivent être protégés efficacement contre les abus de la puissance publique. Il s'agit d'une procédure inquisitoire, écrite et peu coûteuse, dont la spécificité réside dans l'existence d'un justiciable public.

39. Le Conseil d'Etat est composé de cinq sections administratives (Intérieur, Finances, Travaux publics, Sociale, Rapport et études) et d'une section du contentieux, elle-même divisée en dix sous-sections. »

b) Article 28 du décret du 30 juillet 1963

« La Section du contentieux est composée de conseillers d'Etat en service ordinaire occupant les fonctions de président-adjoint de la section et de président de sous-section, des conseillers d'Etat en service ordinaire appartenant en même temps à une section administrative ainsi que de maîtres des requêtes et d'auditeurs. »

c) Chapitre 2 (attributions en matière administrative et législative) du titre I (attributions) du Livre I (le Conseil d'Etat) du code de justice administrative

Article L112-1

« 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 L112-2

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

Article L112-3

« 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 L112-4

« 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. »

d) Avis n° 360332 du 29 septembre 1997 de la section des travaux publics du Conseil d'Etat

«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. »

GRIEFS

1. La requérante soutient que le Conseil d'Etat n'est pas un tribunal indépendant et impartial.

a) Elle estime que le Conseil d'Etat n'est pas indépendant en raison de la dualité fonctionnelle de celui-ci, de la carrière et du statut de ses membres.

Elle fait valoir que le Conseil d'Etat est le conseil du gouvernement et que la coexistence structurelle en son sein de fonctions de conseil du gouvernement et de fonctions contentieuses a violé son droit à un tribunal indépendant. Elle expose que le Conseil d'Etat a donné son avis, en application de l'article 39 de la Constitution, sur le projet de loi n° 346 (1990-1991), soumis ensuite par le gouvernement au Sénat, et qui est devenu la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau dont les articles 17 et 46 III ont alourdi les obligations pesant sur l'exploitant minier. Il en est allé de même pour le projet de loi n° 462 (1992-1993) qui est devenu la loi n° 94-588 du 15 juillet 1994, modifiant certaines dispositions du code minier et pour le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 15 janvier 1999. De ce processus est issue la loi n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation. Après avoir conseillé le gouvernement dans cette politique législative, le Conseil d'Etat a participé à l'édiction des décrets en Conseil d'Etat n°s 95-427 du 19 avril 1995, relatif aux titres miniers, 95-696 du 9 mai 1995 relatif à l'ouverture des travaux miniers et à la police des mines, et 2001-209 du 6 mars 2001 modifiant le décret précédent. Ainsi, contestant les mesures de police des mines qui lui étaient imposées en application du décret en Conseil d'Etat n° 95-696 du 9 mai 1995, la requérante prétend qu'elle n'avait aucune chance d'obtenir gain de cause puisque dans ce litige le Conseil d'Etat, intégré à l'action gouvernementale, était juge et partie.

Par ailleurs, la requérante rappelle que saisi du recours hiérarchique contre l'arrêté du 18 mai 1997, le secrétaire d'Etat à l'Industrie a posé à la section des travaux publics du Conseil d'Etat plusieurs questions dont celles de l'application immédiate du nouvel article 84 du code minier au regard des droits acquis par les titulaires des titres miniers et du principe de proportionnalité des actes de police administrative. Or, de son avis, pour statuer le 5 avril 2002 (n° 199686 et 205909), le Conseil d'Etat n'aurait fait

que se conformer à sa précédente décision du 19 mai 2000, laquelle aurait repris l'analyse de sa section des travaux publics. La requérante affirme que, sur ordre exprès du gouvernement, le Conseil d'Etat a publié cet avis de la section des travaux publics dans son rapport de 1998. La requérante ajoute enfin qu'elle avait déjà contesté plusieurs mesures de police des mines, notamment les arrêtés préfectoraux des 26 mai et 18 juillet 1997, sur lesquelles le Conseil d'Etat s'est prononcé dans son arrêt du 19 mai 2000, et soutient que la règle selon laquelle le Conseil d'Etat refuserait en principe de répondre à une demande d'avis d'un ministre lorsque le point de droit fait directement l'objet d'un recours contentieux pendant devant une juridiction n'a pas été respectée. Dans ces conditions, elle affirme que sa requête n'avait aucune chance d'aboutir et ajoute qu'elle en a eu la certitude lorsqu'elle a appris que le litige ne serait pas tranché par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat (selon un usage qui voudrait que le contentieux ne puisse prendre une position contraire à celle des formations administratives que dans son instance la plus solennelle, l'Assemblée du contentieux).

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.

Enfin, 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 c. Luxembourg,* arrêt du 28 septembre 1995, série A n° 326). La requérante soutient que d'une manière générale, les membres du Conseil d'Etat ne bénéficient pas de garanties particulières contre les pressions extérieures.

b) Reprenant les arguments avancés sur le manque d'indépendance du Conseil d'Etat, la requérante estime qu'au cours des dix dernières années, les formations administratives et consultatives ont élaboré une jurisprudence

qui est en contradiction avec ses intérêts. Compte tenu de l'autorité qui s'attachait à cette jurisprudence du Conseil d'Etat statuant comme conseil du gouvernement, la haute juridiction ne pouvait plus passer pour un tribunal impartial au sens de l'article 6 § 1. Cette situation a été aggravée par la décision non motivée par laquelle le Conseil d'Etat a refusé de communiquer les avis rendus par les formations administratives dont pourtant la transmission s'imposait, ne fût-ce que pour permettre de s'assurer que ses juges n'avaient pas déjà pris des positions incompatibles avec les intérêts de la société dans l'exercice de leur fonctions de conseil du gouvernement. La publication de l'avis dans le rapport public pour 1998 interdisait de considérer que le Conseil put à l'avenir constituer un juge impartial. C'est ce que le Conseil d'Etat a décidé lui-même dans un arrêt d'Assemblée du 23 février 2000 (société Labor Metal et autres). La violation serait d'autant plus évidente qu'il semblerait que certains membres de la formation de jugement qui a rendu l'arrêt du 5 avril 2002 ont eu à connaître des mêmes questions dans l'exercice des fonctions consultatives. Or, la requérante rappelle que la Cour a déjà constaté que ce cumul était contraire à l'article 6 § 1 (arrêt Procola précité).

2. La requérante se plaint d'une violation de l'égalité des armes en raison des pièces non communiquées soumises à la formation de jugement. Elle fait valoir que conformément à sa pratique constante, le Conseil d'Etat a statué au vu des avis rendus par ses formations consultatives sur les questions de droit minier. Le fait d'avoir soumis à la formation de jugement ces avis et le refus de lui communiquer ces documents constitue, selon elle, une violation grave et manifeste de l'égalité des armes.

3. La requérante se plaint du fait que le commissaire du gouvernement a participé au délibéré du Conseil d'Etat.

4. La requérante considère que sa cause n'a pas été entendue dans un délai raisonnable dans les procédures ayant abouti aux arrêts du Conseil d'Etat du 5 avril 2002.

5. La requérante se plaint d'une violation de son droit au respect de ses biens et invoque l'article 1 du Protocole n° 1. Elle dénonce l'ingérence de l'Etat dans son droit à disposer librement de ses biens, sous la forme en l'espèce, de la renonciation aux concessions minières qu'elle a cessé d'exploiter et pour lesquelles elle a effectué les travaux prescrits par l'administration en vue de leur abandon définitif. En considérant que l'Etat pouvait encore exercer la police des mines sur un certain nombre de concessions et que ce dernier a choisi de différer l'acceptation de la renonciation à ces concessions, l'imposition de charges pécuniaires illimitées et lourdes alors que l'exploitation minière a cessé depuis 1990 constitue une ingérence dans le droit au respect de ses biens (*Spacek c. République tchèque*, n° 26449/95, 9 novembre 1999).

Cette ingérence ne saurait constituer une simple réglementation de l'usage des biens mais doit être examinée au regard de la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 1 du Protocole n°1. A cet égard, la requérante

considère que l'ingérence n'est pas légale, qu'elle n'est pas justifiée par un but d'intérêt général et qu'elle méconnaît l'exigence d'un juste équilibre entre l'intérêt général et les impératifs de la sauvegarde de ses droits fondamentaux.

a) L'ingérence n'est pas légale car le Conseil d'Etat a fait une application rétroactive de la loi du 15 juillet 1994 et a porté atteinte au principe de la confiance légitime. De même, les charges nouvelles imposées par cette loi étaient imprévisibles lorsqu'elle a commencé à cesser son activité minière. Plus généralement, les modifications successives du droit minier ont mis les exigences de stabilité et de sécurité juridiques à néant. L'état du droit était d'ailleurs tellement inintelligible que le gouvernement lui-même a dû saisir la section des travaux publics du Conseil d'Etat pour tenter de clarifier le droit en la matière (avis du 29 septembre 1997).

Le système d'acceptation de la renonciation par l'Etat dégénère dans l'arbitraire selon la requérante, et l'Etat n'en userait qu'aux seules fins d'imposer des charges nouvelles, imprévisibles et exorbitantes. La requérante affirme que pour chaque concession visée par les arrêtés interpréfectoraux, elle avait fait une déclaration d'abandon et une demande d'acceptation de renonciation conformément au décret du 7 mars 1980. Ainsi, dans la mesure où elle considère qu'elle ne devait plus être titulaire des concessions en cause au moment où l'Etat prétendait encore y exercer la police des mines, la requérante conclut que les charges exorbitantes que ce dernier a fait peser sur elle sont contraires à l'article 1 du Protocole n°1.

b) La requérante prétend que l'imposition d'obligations financières illimitées a pour seul objectif de s'approprier son patrimoine et que l'affectation de ses biens au financement de dépenses publiques ne saurait répondre à une finalité d'intérêt général, motif pris de la sécurité publique. Elle considère qu'elle n'a pas à pâtir de la mauvaise conception et de l'imprécision des textes intervenus au cours des dix dernières années en matière de police des mines. Elle affirme dès lors qu'on ne saurait servir l'intérêt général en imposant à un ancien exploitant qui ne dispose plus d'aucun moyen financier, technique, ni en personnel, de réaliser les prescriptions du pouvoir de police.

c) La requérante soutient enfin que c'est à tort que le Conseil d'Etat a suivi l'avis de sa section consultative selon lequel « l'administration n'est pas liée par les capacités humaines, financières ou techniques de l'exploitant ». Avant même de se voir imposer des coûts supplémentaires au titre de la police des mines, la requérante rappelle qu'elle a effectué des dépenses considérables en vue de mettre fin, dans de bonnes conditions à son exploitation minière. Elle fait valoir que le coût de l'arrêt des exploitations s'est élevé à 28 507 966 euros pour le reclassement du personnel et à 30 642 252 francs pour les travaux d'abandon. Elle rappelle que ces sommes ne comprennent pas les frais liés aux mesures de police prise après l'exécution des procédures d'abandon, ni les consignations de frais de surveillance des anciennes exploitations minières pour les dix ans à venir

prévues par la loi du 30 mars 1999. Face à cette situation financière, l'Etat doit une contrepartie financière. Elle rappelle à cet égard une jurisprudence du Conseil d'Etat selon laquelle il ne peut être imposé au concessionnaire d'une mine, par l'effet d'une législation de police postérieure à l'institution de la concession, des charges nouvelles et imprévues (CE, 27 juillet 1906, Cie PLM, Rec. 702).

En résumé, la requérante considère que les mesures infligées par l'Etat constituent un enrichissement illicite en sa faveur et que pareil enrichissement n'est pas conforme à l'exigence du juste équilibre entre l'intérêt général et les impératifs de sauvegarde de ses droits.

EN DROIT

A. Sur l'exception d'irrecevabilité tirée du recours parallèle devant une autre instance internationale

Le Gouvernement demande à la Cour d'apprécier la recevabilité de la requête au regard de l'article 35 § 2 de la Convention, compte tenu des plaintes déposées par la requérante devant la Commission des Communautés européennes contre la France sur le fondement de manquements au traité CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier) puis devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes.

La requérante informe la Cour de l'arrêt adopté par le Tribunal de première instance le 7 juillet 2004 (affaires jointes T. 107/01 et T. 175/01) qui a déclaré irrecevables ses recours visant le refus de la Commission européenne de faire droit à sa plainte introduite afin de faire constater la violation par la France des dispositions de l'article 4, sous b) et c), du traité CECA et de l'article 86 du traité CECA, en raison de l'imposition de charges prétendument excessives dans le cadre de l'engagement des procédures d'abandon et de renonciation à ses concessions minières.

Le Tribunal a considéré que dès lors que les plaintes de la requérante concernaient des charges créées par les lois du 15 juillet 1994 et 30 mars 1999 précitées qui n'existaient pas au moment de la cessation des activités de production en 1993, celle-ci ne pouvait pas être considérée comme une entreprise au sens de l'article 80 du traité CECA.

La Cour rappelle que, selon l'article 35 § 2 b) de la Convention, elle ne retient aucune requête individuelle lorsque elle est essentiellement la même qu'une requête déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement.

La Cour observe que, par un courrier du 22 octobre 2004, le représentant de la requérante a confirmé qu'elle ne s'est pas pourvue en cassation contre l'arrêt précité du 7 juillet 2004 et que dès lors cette décision est définitive. Par conséquent, au moment où elle examine la recevabilité de la requête que

la requérante a présenté devant elle, la Cour constate que la condition de recevabilité établie par l'article 35 § 2 de la Convention se trouve remplie.

B. Sur le bien-fondé des griefs

1. La requérante se plaint du manque d'indépendance et d'impartialité du Conseil d'Etat et invoque l'article 6 § 1 de la Convention, aux termes duquel :

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

Sur la première branche du grief tirée de l'absence d'indépendance des membres du Conseil d'Etat, 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 d'indépendance, 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 c. Pays-Bas* ([GC], nos. 39343/98, 39651/98, 43147/98 and 46664/99, ECHR 2003-VI). 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.

Sur la deuxième branche du grief tiré du 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.

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.

A titre subsidiaire, le Gouvernement rappelle que ni l'arrêt Procola ni l'arrêt Kleyn et autres précités 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 en charge 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.

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. 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 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.

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.

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 citée par la requérante) ; 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.

Le Gouvernement en conclut que le grief doit être rejeté comme étant manifestement mal fondé.

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* précité) 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.

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 (voir lois précitées) ; or la requérante explique qu'elle a eu particulièrement 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 le gouvernement sur le fondement de textes législatifs à la conception desquels le Conseil d'Etat 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 : « Sur un plan juridique, le Conseil d'Etat est co-auteur des décisions réglementaires qui lui sont présentées. Le Gouvernement agissant seul et le Gouvernement se prononçant en Conseil d'Etat sont regardés comme des autorités différentes » (M. Long « Le Conseil d'Etat et la fonction consultative : de la consultation à la décision, RFDA 1991, p. 787). Cette analyse est partagée par les auteurs de l'ouvrage *Les grands avis du Conseil d'Etat* (Yves Gaudement, Bernard Stirn, Thierry Dal Farra et Frédéric Rolin) : « Dans tous les cas où la consultation est obligatoire, le Conseil d'Etat a réussi, sans texte, par sa seule jurisprudence, à se hisser au rang de co-auteur de l'acte, aux côtés du gouvernement, sans que cette position lui soit vraiment contestés et alors même qu'elle échappe

à toute justification constitutionnelle.» Cela résulte 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. 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. 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.

La requérante fait valoir que le Conseil d'Etat exerce par ailleurs une fonction administrative, puisqu'il constitue pour le gouvernement, un « réservoir » de hauts fonctionnaires et d'hommes ou de femmes politiques. Au 1er janvier 2001, près du tiers de l'effectif des membres du Conseil d'Etat était en service à l'extérieur de cette institution, dans l'administration active pour l'essentiel. Cette situation ne permet pas de garantir au justiciable l'indépendance et l'impartialité nécessaires au pourvoi judiciaire et la requérante dit en avoir fait l'expérience puisque M. Pêcheur, l'un des membres de la formation de jugement qui a rendu l'arrêt du 19 mai 2000, a été nommé par décret du 26 mai 2000, secrétaire général du ministère en charge des mines. Cela signifie que, en cours de délibéré, l'un des membres de la formation de jugement a été pressenti pour exercer des fonctions particulièrement importantes au seins du ministère opposé au concessionnaire. Il s'agit, selon la requérante, 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 absence constitue, selon elle, une violation en soi de l'article 6 § 1 de la Convention (*Cöeme c. Belgique*, nos 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 et 33210/96, ECHR 2000-VII, § 98).

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 questions 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).

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).

La requérante ajoute que le fait que l'avis litigieux ait été publié 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. 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.

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. Elle estime que la situation qui se dégage dans ce contexte est donc fort différente des faits qui ont donné lieu à l'arrêt Kleyn précité. 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.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

2. La requérante se plaint de la durée des procédures achevées par les arrêts du Conseil d'Etat rendus le 5 avril 2002. La partie pertinente de l'article 6 § 1 de la Convention dispose :

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

Le Gouvernement fait partir le point de départ de la procédure relative à la contestation de l'arrêté préfectoral du 24 juillet 1998 le 17 septembre 1998, date de l'enregistrement de la requête auprès du Conseil d'Etat. Après avoir joint le recours en annulation du refus implicite du ministre de faire usage de son pourvoir hiérarchique pour retirer ledit arrêté, le Conseil d'Etat a rendu sa décision le 5 avril 2002. La procédure a donc duré trois ans et six mois.

A la lumière des critères dégagés par la Cour en la matière, le Gouvernement 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 et conclut que le procès n'a pas dépassé le délai raisonnable au sens de l'article 6 § 1 de la Convention.

Le Gouvernement ne produit pas d'observations sur la durée de la procédure relative aux recours formés contre les arrêtés interpréfectoraux des 26 mai 1997 et 18 juillet 1997.

La requérante rappelle que la compétence directe du Conseil d'Etat qui statue en premier et dernier ressort 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 enfin de la procédure relative aux arrêtés interpréfectoraux des 26 mai et 18 juillet 1997, la requérante considère que le point de départ à prendre en considération est celui de la réclamation préalable auprès du ministre soit les 2 juillet et 17 septembre 1997. Quant au terme de cette procédure, elle rappelle qu'elle a dû entamer une procédure relative à l'exécution de l'arrêt rendu le 19 mai 2000 qui s'est achevée par un arrêt du Conseil d'Etat du 5 avril 2002, et considère dès lors 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 ».

La Cour rappelle qu'elle a interrogé les parties sur la compatibilité de la durée des procédures administratives ayant abouti aux arrêts du Conseil d'Etat du 5 avril 2002. Il lui appartient en conséquence de déterminer 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, la procédure a débuté le 2 juillet 1997, date de la réclamation préalable, et s'est terminée par l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 avril 2002, celui-ci ayant statué sur l'exécution du précédent arrêt rendu le 19 mai 2000. La Cour rappelle en effet que la procédure d'exécution passe pour la seconde phase de la procédure principale (*Messochoritis c. Grèce,* 12 avril 2001, n° 41867/98, § 29) et en déduit que cette dernière s'étend sur quatre années, neuf mois et trois jours.

La seconde procédure relative à l'arrêté interpréfectoral du 24 juillet 1998 a débuté le 17 septembre 1998 par la saisine du Conseil d'Etat et s'est achevée par l'arrêt du Conseil d'Etat rendu le 5 avril 2002. Elle s'étend en conséquence sur trois années, six mois et dix-sept jours.

Sur le caractère « raisonnable » de la durée de ces procédures, la Cour estime, à la lumière des critères dégagés par sa jurisprudence en matière de « délai raisonnable », et compte tenu de l'ensemble des éléments en sa possession, que ce grief doit faire l'objet d'un examen au fond.

3. La requérante se plaint de la participation du commissaire du gouvernement au délibéré et du défaut d'équité de la procédure qui en résulte sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention :

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

Le Gouvernement rappelle que la Cour a conclu à la violation de l'article 6 § 1 de la Convention en raison de la participation du commissaire du gouvernement au délibéré (*Kress* précité). 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 rappelle que par une instruction du 23 novembre 2001, le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat a fixé la conduite à tenir par l'ensemble des formations de jugement : le commissaire peut assister au délibéré mais ne doit pas intervenir dans celui-ci en prenant la parole. 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. Désormais, les craintes du justiciable prises en considération par la Cour lorsqu'elle fait application de la théorie des apparences sont levées.

Le Gouvernement affirme que, nonobstant les discussions ouvertes par la doctrine sur le sens du mot « participation » dans le dispositif de l'arrêt Kress, la Cour a choisi de reprendre ce terme dans les arrêts postérieurs (*Immeuble groupe Kosser c. France et APBP c. France*, n°s 38748/97 et 38436/97, 21 mars 2002, et *Theraube c. France,* n° 44565/98, 10 octobre 2002). Or, la portée de tout arrêt doit se déduire, avant tout, de son dispositif.

L'arrêt litigieux du Conseil d'Etat est postérieur à l'arrêt Kress et à la mise en place de l'instruction précitée et le commissaire du gouvernement n'ayant pas « participé » au délibéré mais n'ayant fait qu'y assister, sa seule présence n'était pas par elle-même susceptible de porter atteinte à l'impartialité objective de la juridiction.

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.

Le Gouvernement se réfère aux termes de l'opinion dissidente commune à sept juges de l'arrêt Kress qui vient au soutien du souhait de ne pas voir sacrifier l'institution du commissaire du gouvernement.

Enfin, le Gouvernement rappelle qu'en l'espèce, le conseil de la requérante, présent lors de l'audience devant le Conseil d'Etat, était en mesure d'éclairer la requérante sur le rôle objectivement impartial du commissaire du gouvernement et le caractère limité de sa présence au délibéré.

Le Gouvernement conclut qu'il n'y a en l'espèce aucune méconnaissance de l'exigence d'apparence d'impartialité objective de la juridiction.

La requérante relève que le Gouvernement ne conteste pas que le commissaire du gouvernement a pris part au délibéré dans les affaires jugées par le Conseil d'Etat les 19 mai 2000 et 5 avril 2002.

Elle considère également qu'il se déduit des observations du Gouvernement que la participation du commissaire du gouvernement au délibéré dans l'affaire tranchée par le Conseil d'Etat du 19 mai 2000 a contrevenu à l'article 6 § 1 de la Convention. Elle ajoute qu'il en est de même en ce qui concerne les arrêts du Conseil d'Etat du 5 avril 2002 pour les raisons suivantes. D'une part, la détermination des règles essentielles d'organisation de la procédure doit être « régie par une loi » (*Coëme* précité) et une simple instruction, non publiée, et dont les justiciables ne peuvent prendre connaissance, ne saurait répondre à une bonne administration de la justice. D'autre part, 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. La requérante est d'avis que le souci d'unification et d'évolution de la jurisprudence administrative ne saurait l'emporter « sur 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 » (*Kress* précité, § 85).

La requérante ajoute que l'interprétation par le Gouvernement de la jurisprudence de la Cour est biaisée et contredite par les motifs mêmes de l'arrêt Kress (§§ 82 et suivants), dans lequel elle a jugé que la présence du commissaire du gouvernement au délibéré, qui lui offre l'occasion d'appuyer ses conclusions à l'abri de la contradiction, constitue une violation du droit à un procès équitable. Elle estime d'ailleurs que la thèse du Gouvernement a d'ores et déjà été rejetée unanimement par des arrêts ultérieurs de la Cour (*ABPB c. France* et *Theraube* précités). Dans ces conditions, et au vu de cette jurisprudence constante et unanime de la Cour, le Gouvernement ne saurait se référer à l'opinion dissidente de l'arrêt Kress, et la requérante conclut qu'il y a violation de l'article 6 § 1 du fait de la participation du commissaire du gouvernement au délibéré y compris pour les arrêts du 5 avril 2002.

La Cour estime, à la lumière de l'ensemble des arguments des parties, que ce grief pose de sérieuses questions de fait et de droit qui ne peuvent être résolues à ce stade de l'examen de la requête, mais nécessitent un

examen au fond ; il s'ensuit que ce grief ne saurait être déclaré manifestement mal fondé, au sens de l'article 35 § 3 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été relevé.

4. Toujours sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint de la non-communication des avis des sections consultatives du Conseil d'Etat et y voit une violation du principe de l'égalité des armes et du contradictoire.

Le Gouvernement soutient que le grief est dépourvu de toute précision quant aux avis dont la communication a été sollicitée. S'agissant des avis rendus par les sections administratives sur divers projets de loi ou décret, il estime que la requérante ne justifie d'aucune utilité concrète pour sa défense que leur communication aurait pu présenter pour l'examen du litige soumis à la juridiction interne. Au demeurant, l'utilité pour la défense de la requérante de la connaissance des avis rendus par des sections consultatives du Conseil d'Etat sur des projets de lois soumis par le Gouvernement au Parlement est douteuse. De tels avis portent précisément sur le projet originel rédigé par le Gouvernement et non sur le texte de loi adopté et appliqué par la juridiction saisie, le second pouvant être différent du premier en raison de la réécriture résultant du travail parlementaire. Dans ces conditions, seuls les éléments résultant des travaux parlementaires relatifs aux lois en cause auraient été utiles pour la requérante ; or ces éléments sont publiés au Journal Officiel et sont accessibles. Le Gouvernement conclut que cette partie du grief est insuffisamment étayée.

Quant à l'avis du 23 septembre 1997 de la section administrative des travaux publics, le Gouvernement rappelle qu'il a fait l'objet d'une publication dans le rapport public annuel du Conseil d'Etat de 1998, soit antérieurement aux diverses décisions juridictionnelles dans le litige porté devant la juridiction interne. Il constate que cette situation est reconnue par la requérante elle-même, qui, paradoxalement, se plaignait précisément de la publication de cet avis. Dans ces conditions, le Gouvernement soutient que le grief ne peut qu'être rejeté.

La requérante se réfère à l'ouvrage précité (*Les grands avis du Conseil d'Etat*, 1997, p. 52) afin de démontrer que les formations de jugement qui ont rendu les arrêts des 19 mai 2000 et 5 avril 2002 ont eu communication et connaissance non seulement des avis rendus par les sections administratives du Conseil d'Etat mais aussi des entiers dossiers relatifs à ces interventions du Conseil d'Etat : « La pratique semble établie qui veut que les formations contentieuses du conseil ayant à connaître d'un texte sur l'adoption duquel le Conseil d'Etat a été consulté dispose de l'avis donné par le conseil et même de l'entier dossier de la formation administrative consultée ; celui-ci n'est en revanche pas communiqué aux parties, et notamment pas à l'administré requérant. »

La requérante réitère que les textes législatifs précités à la conception et à l'élaboration desquels le Conseil d'Etat a été associé, en application de l'article 39 de la Constitution, ont considérablement renforcé les contraintes

imposées aux concessionnaires miniers. Il est même permis de dire, selon elle, que ces textes ont été pris expressément à son encontre.

En outre, c'est l'avis du 29 septembre 1997 lui-même qui a été communiqué aux membres des formations de jugement en l'espèce mais également l'entier dossier relatif à cet avis dont elle dit n'avoir pas eu communication. La publication de celui-ci dans le rapport annuel de 1998 ne change rien puisqu'il se peut que l'interrogation soumise à la section des travaux publics ait été plus large que celle dont il a été rendu compte dans ledit rapport. Au demeurant, la requérante estime que la publication dans un rapport public est, du point du vue du défaut d'indépendance et d'impartialité de la haute juridiction, un facteur aggravant.

Le refus de communication des pièces précitées, non motivé au surplus, a porté atteinte au droit à une procédure contradictoire selon la jurisprudence constante de la Cour (*Nirderöst-Huber c. Suisse*, arrêt du 18 février 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-I, §§ 24 et 29). La situation dénoncée est également contraire à la jurisprudence même du Conseil d'Etat qui estime que « conformément au principe du caractère contradictoire de l'instruction, le juge administratif est tenu de ne statuer qu'au vu des seules pièces du dossier qui ont été communiquées aux parties » (CE Ass, 6 novembre 2002, Moon Sun Myung, n° 194295).

Cette méconnaissance est d'autant plus grave qu'elle entraîne une atteinte à l'égalité des armes : le Gouvernement a connaissance d'une partie ou de la totalité des dossiers relatifs aux interventions des sections administratives du Conseil d'Etat ; d'une part, il est à l'origine de l'intervention des sections administratives du Conseil d'Etat, d'autre part, il a connaissance des avis et décisions qui sont rendues par les sections administratives du Conseil d'Etat. Enfin, il est associé à l'élaboration des prises de position des sections administratives du Conseil d'Etat puisque notamment les représentants des ministères concernés sont auditionnés par les sections administratives et participent à leurs séances. La requérante en conclut que le Gouvernement disposait d'un avantage en partageant avec le Conseil d'Etat des documents et des secrets auxquels elle n'a pu avoir accès.

La Cour est d'avis, avec le Gouvernement, que la base factuelle du grief est insuffisante. Elle ne relève aucun élément susceptible de faire conclure que le Conseil d'Etat, pour prendre sa décision, se serait fondé sur des pièces qui n'auraient pas été communiquées à la requérante ou qui auraient été uniquement en possession de la partie adverse. Faute de preuve contraire, la Cour estime qu'il n'existe pas de raison de douter ni du respect du principe de la contradiction ni de celui de l'égalité des armes. Il s'ensuit que le grief doit être rejeté pour défaut manifestement de fondement, conformément à l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

5. La requérante se plaint d'une violation de son droit au respect de ses biens et invoque l'article 1 du Protocole n° 1, qui dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

Le Gouvernement soutient, à titre principal, qu'il n'y a pas eu d'atteinte au respect des biens de la requérante au sens de l'article 1 du Protocole nº 1. Il fait valoir que les concessions minières litigieuses, certes droits réels immobiliers, n'avaient plus strictement aucune valeur, le litige porté devant la juridiction interne concernant précisément le droit pour la requérante d'abandonner unilatéralement les droits de concession minière dont elle était titulaire, et dont elle ne tirait plus aucun bénéfice, l'exploitation ayant cessé. Il ne s'agissait donc pas pour la requérante de disposer de ses titres miniers dans un sens patrimonial du terme pour en obtenir un prix ou une autre rémunération. Dans ces conditions, la requérante n'a été privée ni de la valeur ni de l'usage de ses titres miniers, lesquels n'avaient plus aucune valeur et n'étaient plus exploités. Il en résulte que les concessions minières ne pouvaient avoir la nature de « biens » au sens de l'article 1 du Protocole nº 1.

Le Gouvernement ajoute que cette disposition n'a pas pour objet ou pour effet de garantir le droit d'abandonner un bien pour échapper à la responsabilité résultant de l'usage dont il a été fait de ce bien. Il explique que l'enjeu du litige porté devant la juridiction interne était ainsi pour la requérante, non pas de voir respecter ses droits de propriété, mais de se défaire de la responsabilité résultant pour elle de la fragilisation du sol par l'exploitation du sous-sol qu'elle a faite durant plusieurs dizaines d'années. La requérante ne s'en cache pas puisqu'elle invoque expressément le fait que la renonciation à une concession emporte retour de la mine à l'Etat, qui doit alors supporter les responsabilités y afférentes. Or, le Gouvernement affirme que ni la lettre ni l'esprit de l'article 1 du Protocole nº 1 n'ont pour objet ou pour effet de permettre, au nom du respect dû à ses biens, à une société commerciale ou à toute autre personne de « disposer » de son bien en l'abandonnant de façon à se défaire sur un tiers, en l'occurrence l'Etat, de sa responsabilité résultant des risques et dommages qu'elle a créé pour les tiers.

Le Gouvernement considère en troisième lieu que la mise à la charge de la requérante du coût des mesures de police des mines litigieuses ne pouvait être analysée comme une privation de propriété au sens des dispositions de l'article 1 du Protocole nº1. Ce coût est la raison même de la prise des mesures contestées, qui ont eu pour objet non de porter atteinte au droit de la requérante au respect de sa propriété mais de la mettre face à ses responsabilités en raison des conséquences pour la sécurité et le patrimoine des tiers de l'exploitation du sous-sol de nombreuses communes. La requérante aurait dû avoir conscience de ce qu'un sous-sol fragilisé par de

nombreuses galeries minières vouées à être un jour abandonnées à la fin de l'exploitation appellerait nécessairement des travaux importants de consolidation pour éviter ce qui s'est produit. Dans ces conditions, le Gouvernement estime que tant les mesures de police des mines litigieuses que le refus d'acceptation anticipée des concessions intervenu du fait que la sécurisation du site n'est pas apparue suffisante, n'ont pu porter atteinte au respect des biens de la requérante. La solution s'impose d'autant plus que la requérante n'a jamais prétendu que le coût des mesures de surveillance des risques miniers mis à sa charge par les arrêtés litigieux de police des mines aurait été excessif au regard des dommages et des risques causés par l'exploitation de l'activité minière qui était la sienne.

Ce n'est donc qu'à titre subsidiaire, si la Cour devait retenir que les mesures contestées ont porté atteinte au patrimoine de la requérante, que le Gouvernement démontre qu'il n'y pas eu rupture de juste équilibre entre la sauvegarde du droit de propriété et les impératifs de l'intérêt général.

Contrairement à ce que soutient la requérante, le Gouvernement affirme que les décisions litigieuses ont été prises dans les conditions prévues par la loi. Tout d'abord, ce que le premier appelle «frénésie normative» n'a été que le souci du législateur français d'adapter le code minier aux évolutions de la situation des mines. Ensuite, il n'y pas eu d'application rétroactive de la loi du 15 juillet 1994 : cette loi était d'application immédiate et s'appliquait aux situations en cours au moment de sa publication le 16 juillet 1994. Or, en l'espèce, le Gouvernement affirme qu'à cette date une partie des procédures d'abandon des travaux miniers étaient encore en cours et les dispositions de cette loi devaient s'appliquer, puis par la suite, le cas échéant, celles de la loi du 30 mars 1999. Par ailleurs, il résulte de la loi, et ce depuis 1970 (article 119-4 du code minier), que la renonciation à une concession minière ne devient définitive que par l'acceptation expresse de cette renonciation par le ministre chargé des mines et non dès lors que la réalisation des travaux a été constatée. Enfin, le Gouvernement soutient que les charges générées par les mesures de police imposées par l'administration n'avaient rien d'imprévisible. En réalité, toutes les mesures de police prescrites ne sont que la conséquence des affaissements miniers survenus en Lorraine. Par ailleurs, ce phénomène d'affaissement ne pouvait être assimilé à un évènement imprévisible pour l'exploitant minier requérant : les affaissements miniers constituent un aléa inhérent à l'exploitation minière que la requérante ne pouvait pas ne pas avoir pris en compte lors de la conclusion du contrat de concession.

Le Gouvernement considère que l'ingérence de l'administration dans l'exercice du droit de propriété de la requérante était justifiée par l'intérêt général. Il rappelle à cet égard que des affaissements de terrains s'étaient produits en 1996 et 1997 sur deux sites anciennement exploités par la requérante (Auboué et Moutiers) et que des centaines d'habitations ont dû être évacuées. De nouveaux incidents sont survenus en 1998 et dans ce contexte, où la sécurité publique était directement en cause, l'intérêt général

commandait que l'acceptation de la renonciation ne puisse intervenir avant la mise en place de l'ensemble des mesures nécessaires à la sécurisation des sites et à la constatation de leur caractère efficace et suffisant.

Le Gouvernement explique enfin que l'équilibre entre le respect des droits de la requérante et l'intérêt général n'a pas été rompu. L'objet social de la société, depuis la fermeture des mines de fer du bassin lorrain, est de procéder à l'exécution des mesures destinées à l'arrêt de l'exploitation minière.Il relève que les arrêtés contestés qui consistaient à mettre à sa charge la mise en place et le contrôle d'un système de surveillance des zones répertoriées à risques, ne représentaient pas un coût excessif par rapport aux dépenses incombant à une société chargée de mettre fin à l'exploitation de nombreux sites miniers. Le Gouvernement observe que les sommes invoquées par la requérante ne sont pas étayées par les documents comptables. En tout état de cause, l'importance de la responsabilité devant être mis à la charge d'une société commerciale en vue de la réparation des dommages et risques qu'elle a créés pour autrui ne saurait certainement pas dépendre de la capacité financière de cette société en fin d'exploitation mais de l'importance du dommage ou du risque créé par elle. Décider le contraire serait échapper à la réparation des dommages causés. Enfin, le Gouvernement soutient que les charges nouvelles sont inférieures au coût réel pour la collectivité des conséquences de la fragilisation de la surface par l'exploitation minière du sous-sol. Les mesures de police contestées ne portaient que sur l'organisation d'un système de surveillance des risques et non sur la remise en état des sites et la suppression du risque créé par son exploitation. Le coût des mesures litigieuses trouvera d'ailleurs une compensation favorable puisque dès lors qu'elle aura exécuté les travaux, la requérante pourra obtenir l'acceptation de la renonciation à l'ensemble de ces concessions. Dès lors, elle pourra se liquider et en application de l'article 75-1 du code minier, elle sera déchargée de toute responsabilité, laquelle sera alors transférée à l'Etat.

La requérante soutient que l'article 1 du Protocole n° 1 est applicable aux faits de l'espèce dès lors que la politique menée par l'Etat depuis plusieurs années consiste précisément à vouloir lui imposer toute une série de charges financières et à s'opposer, pour ce faire, à ce que la renonciation à ses concessions produise son effet.

S'agissant de la renonciation à ses concessions, la requérante fait valoir que le refus du ministre chargé des mines de prononcer son acceptation et la volonté corrélative de l'Etat de s'opposer à ce que ses concessions prennent fin doivent être appréhendés au regard du droit au respect des biens. Elle juge incompréhensible le système d'acceptation par le ministre compte tenu de que ce que la fermeture de la concession est organisée et contrôlée par l'administration. Les travaux d'abandon ont été définis par les préfets territorialement compétents et leur exécution a été vérifiée par des constats d'abandon effectif délivrés par la direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement («la DRIRE»). Dès lors que l'Etat a pu

s'assurer de la parfaite réalisation des opérations d'abandon, rien ne justifie l'exigence supplémentaire de l'acceptation par le ministre chargé des mines de la renonciation, qui doit produire par elle-même son plein effet.

Au surplus, dès lors que l'acceptation de la renonciation est de droit, le ministre devait accepter ces renonciations dans un bref délai compte tenu de sa compétence liée, puisque la DRIRE avait constaté la parfaite exécution par elle des travaux d'abandon prescrits par l'administration. La requérante considère que le refus de l'Etat de mettre fin aux concessions depuis 1996 et la volonté de continuer depuis lors à lui imposer celles-ci sont contraires au droit au respect des biens.

Il en est d'autant plus ainsi que selon la requérante que la politique de l'Etat découle de la volonté de l'Etat de la soumettre à une législation nouvelle et imprévisible imposant des charges financières exorbitantes. Elle fait valoir que la procédure d'abandon des concessions a été régie par le droit antérieur à la réforme législative du 15 juillet 1994. C'est au vu de ce droit que les préfets ont pris les arrêtés définissant les travaux d'abandon ; c'est en application du décret n° 80-330 du 7 mai 1980 que la DRIRE a constaté l'abandon effectif de ses concessions, même après l'entrée en vigueur de la loi du 15 juillet 1994. Elle estime donc que les réformes législatives des 15 juillet 1994 et 30 mars 1999 ne pouvaient lui être appliquées ; il en va ainsi au nom du principe de sécurité juridique. Sur l'imprévisibilité des changements législatifs, la requérante cite M. Petit, membre du Conseil général des mines, qui relève que les charges en cause n'ont pas été « annoncées à temps aux exploitants » («La complexité de la situation juridiques des mines arrêtées », *Techniques de l'industrie minérale*, n° 10, juin 2001). Elle dénonce la confusion faite par le Gouvernement qui considère que la fragilisation du sol était prévisible, et estime qu'il mélange une question de fait et de droit.

La requérante poursuit en faisant valoir que outre le refus d'accepter la renonciation à ses concessions, l'Etat, au moyen des réformes précitées, a fait peser sur elle des charges financières exorbitantes, et qu'il en est résulté une violation du juste équilibre qui doit régner entre l'intérêt général et le droit au respect des biens. Elle fait observer que le Conseil d'Etat, tant dans l'avis précité du 23 septembre 1997 que dans ses arrêts litigieux, a considéré que l'Etat n'était pas tenu de respecter le principe de proportionnalité pour lui imposer des charges. Elle conteste l'argument du Gouvernement selon lequel les charges imposées constitueraient la contrepartie de son exploitation minière. Elle rappelle à cet égard qu'elle a été constituée en 1978 et qu'elle a cessé toute activité en 1993 au plus tard et que en conséquence, il ne serait pas raisonnable de lui imputer un siècle et demi d'exploitation minière en Lorraine. Au surplus, on ne peut lui reprocher de ne pas avoir constitué, au cours de son exploitation, des provisions pour des charges qui n'étaient pas prévisibles. Celles-ci sont exorbitantes puisque les titres de perception (adressés par l'Etat à la suite de l'exécution par lui des mesures de police spéciale des mines qu'elle n'a pas pu ou voulu exécuter)

portent sur un montant d'environ sept millions d'euros et que le montant total des charges que l'Etat prétend faire peser au moyens des réformes précitées devrait s'élever à soixante ou quatre vingt millions d'euros. La requérante conclut finalement en affirmant que l'article 75-1 du code minier cité par le Gouvernement constitue, en lui-même, l'une des charges exorbitantes que l'Etat prétend faire peser sur elle. Dans ces conditions, la politique de l'Etat ne peut correspondre à aucun intérêt général et ne peut ménager un juste équilibre entre un éventuel intérêt général et son droit au respect de ses biens. La politique de l'Etat ne vise qu'à s'approprier le peu de patrimoine qui reste, en provoquant la faillite, afin de reprendre l'ensemble de ses droits et obligations. Mais en définitive, la requérante soutient qu'il ne sert à rien de lui imposer des charges exorbitantes puisqu'elle ne peut y faire face et que l'Etat, qui supporte les dépenses d'exécution des mesures de police prescrites à son encontre devra en supporter la charge définitive.

La Cour rappelle la jurisprudence constante des organes de la Convention selon laquelle des « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 peuvent être soit des « biens existants » (*Van der Mussele c. Belgique*, arrêt du 23 novembre 1983, série A n° 70, p. 23, § 48, et *Malhous c. République tchèque* (déc.), n° 33071/96, CEDH 2000-XII), soit des valeurs patrimoniales, y compris des créances, pour lesquelles un requérant peut prétendre avoir au moins une « espérance légitime » de les voir concrétiser (*Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, arrêt du 20 novembre 1995, série A n° 332, p. 21, § 31).

Elle rappelle également que la notion de « biens » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 a une portée autonome (*Beyeler c. Italie* [GC], no 33202/96, § 100, CEDH 2000-I). Il importe dès lors d'examiner si et à compter de quel moment, considérées dans leur ensemble, les circonstances de l'affaire ont rendu la requérante titulaire d'un intérêt substantiel protégé par cette disposition, compte tenu des éléments de droit et de fait pertinents.

A titre liminaire, la Cour relève qu'elle ne dispose pas, au vu des observations des parties, d'informations précises et fiables sur le fait de savoir si pour chacune des concessions visées par les arrêtés litigieux, la requérante a exécuté les prescriptions à ses frais ou si l'Etat a procédé à l'exécution d'office de ces mesures. Il apparaît cependant que dans cette dernière hypothèse, à laquelle la requérante a été confrontée puisqu'il ressort du dossier et de ses observations qu'elle a contesté devant les juridictions internes de nombreux titres de perception relatif aux recouvrements de créance à la suite d'un défaut d'exécution de travaux prescrit par les autorités administratives, c'est l'Etat qui est créancier d'une somme d'argent. Dès lors, il ne saurait y avoir ingérence de celui-ci dans le droit au respect des biens de la requérante, une dette n'étant pas susceptible d'être considérée comme un « bien » au sens de l'article 1 du Protocole n° 1 (voir, *mutatis mutandis*, *Cheminade c. France* (déc), n° 31599/96, 26 janvier 1999).

La Cour constate par ailleurs que la requérante a demandé l'annulation d'arrêtés qui lui imposaient des charges sur des concessions minières pour

lesquelles les renonciations demandées n'ont pas été acceptées par le ministre compétent. Il a ainsi été jugé qu'en dépit du donné acte de l'exécution des travaux prescrits par l'autorité administrative en vue de l'abandon des mines, l'administration a continué à exercer la police des mines sur le fondement de la loi du 15 juillet 1994. La requérante a ainsi continué à supporter des charges destinées à assurer la protection des objectifs de sécurité et de salubrité publiques et de solidité des édifices prévue par l'article 79 du code minier.

L'imposition de pareilles mesures ne saurait, aux yeux de la Cour, être constitutive d'une ingérence dans le droit au respect des biens de la requérante. Elle rappelle en effet que « dans bien des cas, un devoir prescrit par la loi entraîne certaines dépenses pour celui qui doit s'en acquitter. Si l'on considérait que l'imposition de pareil devoir constitue en soi une ingérence dans la propriété au regard de l'article 1 du Protocole n° 1, on donnerait à ce texte une interprétation extensive dépassant son but et son objet » (*Van der Mussele* précité, § 49). La Cour ne croit pas devoir s'écarter de cette affirmation en l'espèce nonobstant l'évolution de sa jurisprudence en la matière car, au fond, ce dont se plaint la requérante, c'est du refus des autorités internes de mettre fin à ses concessions et des charges qui en résultent. Or, ces charges, nécessaires à la prévention des affaissements, relèvent selon les autorités nationales de la responsabilité des anciens exploitants, responsabilité inhérente à l'activité minière devant entrer normalement dans les prévisions du concessionnaire. Sur les demandes de la requérante tendant au remboursement des frais exposés pour la mise en œuvre des arrêtés litigieux, il a par ailleurs été jugé qu'aucune faute de l'Etat n'était susceptible d'engager sa responsabilité. Dans ces conditions, la Cour considère que la requérante ne saurait se prévaloir d'une créance sur l'Etat susceptible d'être analysée comme un « bien ». La jurisprudence Cie PLM citée par la requérante à l'appui de son grief concernait la reconnaissance à une société minière concessionnaire de l'Etat le droit d'être indemnisée du préjudice subi en raison du pouvoir donné au préfet d'interdire les travaux souterrains à proximité d'une ligne de chemin de fer. Force est de constater que les circonstances de fait et de droit de la cause sont fort différentes de celles de la jurisprudence citée qui n'apparaît dès lors pas convaincante aux yeux de la Cour.

En tout état de cause, si partage de responsabilité il devait y avoir au regard des dommages survenus après l'exploitation, la Cour estime, et les observations des parties le démontrent amplement, qu'elle n'a pas la qualité pour substituer son propre point de vue sur ce que pourrait être la meilleure politique en la matière ou les mesures individuelles les plus adéquates en ce domaine. Etant en prise directe et permanente avec les forces vitales de leur pays, les autorités nationales sont en principe mieux placées qu'une juridiction internationale pour évaluer les besoins et le contexte locaux. Dans la mesure où l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire portant sur une multitude de facteurs locaux est inhérent au choix et à l'application de la

politique liée à la fin des activités minières, les autorités nationales jouissent en principe d'une marge d'appréciation étendue (voir, *mutatis mutandis, Buckley c. Royaume*-Uni, arrêt du 25 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, § 75).

Eu égard à ce qui précède, la Cour conclut que la mise à la charge de la requérante des mesures prescrites par les arrêtés litigieux ne constitue pas une ingérence dans le droit au respect des « biens » de celle-ci. Dès lors cette partie de la requête doit être rejetée comme étant incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare recevables, tous moyens de fond réservés, les griefs de la requérante tirés du défaut d'indépendance et d'impartialité du Conseil d'Etat, de la « participation » ou « présence » du commissaire du gouvernement au délibéré du Conseil d'Etat et de la durée des procédures ;

Déclare le restant de la requête irrecevable.

Vincent BERGER
Greffier

Boštjan M. ZUPANČIČ
Président