

La secrétaire générale

Réf. : SG - 18 - 01951 - D

Paris, le

19 JUL. 2018

Monsieur le Président,

Vous avez demandé le 18 mai 2018 au vice-président du Conseil d'Etat, sur le fondement de la loi du 17 juillet 1978, la communication de l'ensemble des contributions extérieures adressées au Conseil d'Etat dans le cadre de la préparation de l'avis rendu le 1^{er} septembre 2017 sur le projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement. Cette demande porte aussi, au titre de l'article L. 124-3 du code de l'environnement, sur les informations relatives à l'environnement qui seraient contenues dans ces documents.

Cette demande, qui pose des questions juridiques nouvelles, appelle les réponses suivantes.

Selon l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, aujourd'hui codifié à l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, les avis du Conseil d'Etat ne sont pas communicables. Cette disposition fait obstacle à la communication du dossier de l'avis sur le fondement du régime juridique général de l'accès aux documents administratifs.

En revanche les articles L. 124-1 à L. 124-4 du code de l'environnement, qui constituent un régime spécial, peuvent s'appliquer à des informations relatives à l'environnement qui seraient contenues dans le dossier d'un avis du Conseil d'Etat, à condition que la communication ne porte pas atteinte au secret des délibérations du Gouvernement.

La notion d'information relative à l'environnement est définie par l'article L. 124-2 du code de l'environnement. Le 2° de cet article mentionne les décisions, activités et facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur l'état de l'environnement. Le 4° mentionne les analyses des coûts et avantages et les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités mentionnées au 2°.

Dans ces conditions, peuvent être considérées comme des informations relatives à l'environnement les observations envoyées au Conseil d'Etat, sur le projet de loi relatif aux hydrocarbures, qui concernent le modèle économique de l'exploitation minière et son rapport avec l'environnement. En revanche des argumentations purement juridiques n'ont pas ce caractère.

Par ailleurs la communication de ces informations relatives à l'environnement, qui sont fournies spontanément au Conseil d'Etat, à l'occasion d'un projet de loi, par des entreprises ou des associations, ne porte pas atteinte au secret des délibérations du Gouvernement.

Il vous est donc communiqué :

- les observations du MEDEF et de l'Union Française des Industries Pétrolières, qui concernent le modèle économique de l'exploitation minière et son rapport avec l'environnement ;
- les observations présentées par avocat pour la société Vermilion, qui contiennent notamment de telles informations.

En revanche ne sont pas communiquées deux observations qui se bornent soit à présenter des argumentations juridiques concernant la conformité du texte à la Constitution ou au droit international, soit à suggérer des ajustements rédactionnels du texte.

Vous trouverez donc ci-joint copie des observations contenant des informations relatives à l'environnement.



Catherine Bergeal

Monsieur Florent Compain
Président
Les Amis de la Terre France
Mundo M
47, avenue Pasteur
93100 Montreuil

« Le MEDEF tient à exprimer ses vives préoccupations relatives au le projet de loi interdisant l'exploration des hydrocarbures et présenté au CNTE le 23 août dernier, à la fois sur les orientations de ce texte et sur l'absence de véritable concertation.

Le MEDEF s'inscrit dans la feuille de route du CNTE présentée en juillet par le ministre Hulot : concilier écologie et économie, adopter des orientations énergétiques et climatiques ambitieuses et ajuster le calendrier, s'inscrire dans un horizon de temps réaliste, permettre aux entreprises de s'adapter, faire du CNTE un organe de concertation pragmatique sur les mesures à prendre pour atteindre les objectifs affichés. Nous regrettons que la réunion du CNTE du 23 août n'ait pas respecté cette méthode. Il s'étonne de l'urgence dans laquelle ce texte a été présenté, sans consultation préalable des intéressés territoires et entreprises. Nous contestons également l'intitulé restrictif du projet de loi, alors que ce dernier ne traite pas que d'exploration-production, mais de diverses mesures modifiant les codes de l'énergie, de l'environnement et minier.

Le MEDEF reconnaît les objectifs du Plan climat, en particulier de neutralité carbone à l'horizon 2050.

Nous constatons toutefois que :

- Le projet n'a fait l'objet d'aucune concertation avec les territoires et les professionnels concernés, l'exposé des motifs comme l'étude d'impacts font apparaître de nombreuses erreurs, et l'absence d'évaluation convaincante des impacts sur l'indépendance énergétique, sur les prix de l'énergie.*
- Le projet n'est pas cohérent avec les objectifs proposés puisque l'arrêt des productions nationales entraînera une augmentation des émissions de GES, et n'aura aucun effet sur les consommations d'hydrocarbures responsables des émissions de GES.*
- Le projet n'introduit pas de proportionnalité entre les mesures prises et l'impact des activités concernées (1% des consommations nationales, quasi rien au niveau mondial).*
- Sous couvert de progressivité, le texte interrompt brutalement des activités de production pour des concessions à renouveler avant 2040, qui ont donné lieu à des travaux et des investissements dans la perspective d'une valorisation à moyen et long terme, et qui génèrent aujourd'hui emplois et activités dans les territoires. Cette mesure viendrait contredire les pratiques usuelles et mettrait en cause la parole de l'Etat. Elle porterait gravement préjudice aux intérêts des entreprises et des territoires concernés. Elle doit donc être révisée.*
- Le projet porte gravement atteinte à une filière d'excellence française qui contribue à la richesse et à l'emploi dans les territoires, et au rayonnement de la France dans le monde dans de nombreux secteurs autres que le secteurs des hydrocarbures, y compris dans la transition énergétique (énergies marines, ressources en eau, géothermie, stockage CO2, etc.), et qui est déjà en difficulté.*

Sur les autres points du texte :

- Nous nous interrogeons sur l'opportunité de différencier dans l'article 1^{er} le gaz issu des veines de charbon, le grisou en fonction de son mode de récupération et recommandons que l'exemption pour les dispositions du chapitre 1 s'étende à tout gaz issu des veines de charbon et pas uniquement au gaz de mine.*
- Nous insistons sur le fait que la réforme des stockages de gaz, objet de l'article 2, devra concilier les objectifs de sécurité d'approvisionnement et de compétitivité des consommateurs industriels français gazo-intensifs sans remettre en cause les effets des mesures adoptées en 2016 mais non mises en œuvre à ce jour (adaptation des tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution, contractualisation de capacités interruptibles) ;*

- ***En conséquence le MEDEF demande que :***
 - ***L'étude d'impact soit complétée et corrigée et fasse l'objet d'une consultation des territoires et professionnels concernés,***
 - ***Le texte de loi soit modifié en conséquence. »***

Remarques sur les dispositions relatives à l'exploration et la production d'hydrocarbures dans le projet de loi relatif à « l'interdiction de l'exploration des hydrocarbures »

Sur l'ensemble :

- Mesure imaginée comme de peu de conséquences alors qu'elle porte préjudice en fait au pays
- Le monde va avoir besoin d'énergie, de toutes les énergies
- Nous aurons encore besoin de pétrole et de gaz en France dans le cadre de la transition énergétique pour la mobilité et pour l'industrie pendant des décennies
- C'est le gage d'un mix énergétique diversifié
- Il faut mieux utiliser nos ressources (économies d'énergie, efficacité énergétique)

Sur le plan socio-économique

- L'activité d'exploration et de production est ancrée dans les territoires où elle existe : elle est reconnue comme participant à la vie des bassins économiques et d'emploi (l'histoire de LACQ, de sa reconversion, l'irrigation pérenne du tissu économique local qui en résulte en témoigne)
- 1% de la consommation française (800 000t de pétrole) : c'est vrai mais il s'agit de :
 - Contribution à la sécurité d'approvisionnement
 - Contribution à la réduction de la facture énergétique
 - Des dizaines, voire centaines, de millions d'euros d'investissements par an car il ne faut pas oublier que la diminution des investissements résulte des situations de blocage dans les attributions ou renouvellements de titres miniers depuis plusieurs années
 - Des taxes pour l'Etat : impôts sur les entreprises, redevance progressive des mines
 - Des recettes pour les départements et communes des zones concernées : 20 M euros/an
 - Une contribution majeure aux budgets de petites communes
 - De l'emploi direct, indirect et local, non délocalisable et actif dans des zones rurales souvent désertifiées
 - Un appui à la transition énergétique des territoires
 - Une opportunité pour le développement de nos outre-mers
- Une filière d'excellence associant pétrole, gaz, para pétrolier et para gazier, internationalement reconnue, forte de 64 000 emplois directs en France (rapport PIPAME de 2016) qui serait remise en cause

Sur le plan scientifique

- Un formidable acteur de la connaissance du sous-sol dont l'expertise et les données concourent aux autres utilisations du sous-sol (géothermie, stockage souterrain...) et dont la disparition compromet l'avenir des géosciences
- Les mesures proposées empêcheront tout nouvel investissement favorable à la connaissance de notre sous-sol, à la recherche, au développement et à l'innovation dans les métiers du sous-sol. Elles seront un obstacle à l'émergence de nouveaux concepts transposables aux autres activités (géothermie, captage de CO2, efficacité énergétique, etc.) jusque-là financés par les investissements pétroliers.

Sur le plan environnemental et climatique

- Une activité exercée de façon rigoureuse et respectueuse de l'environnement et des populations
- Une transparence envers toutes les parties prenantes
- Un cadre législatif et réglementaire très strict et un suivi très dense des opérations conduites
- En moyenne une tonne de pétrole produite en France émet trois fois moins de CO2 qu'une tonne de pétrole importée (la production française permet d'éviter l'émission de 100 000 tonnes de CO2 par rapport à l'importation de pétrole). Produire du pétrole en France est donc une contribution à la diminution de l'empreinte carbone dans le monde et est en ligne avec l'objectif de diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre
- Un avantage donné aux circuits courts
- Une contribution croissante à l'économie circulaire (valorisation de l'énergie calorifique de l'eau), atout pour les territoires à énergie positive, pour l'emploi local et pour la vitalité économique des régions

En conclusion

- Des mesures qui portent atteinte à l'attractivité et à la visibilité de l'investissement dans le pays
- Des mesures qui portent atteinte à la sécurité juridique des opérateurs et de leurs activités, sources de contentieux négatifs pour l'image du pays
- L'étude d'impact qui accompagne le projet de loi apparaît ainsi insuffisante dans son contenu et fondée sur des postulats inexacts sur de nombreux points, par exemple :
 - Pas d'analyse des effets économiques, sociaux et financiers sur les territoires effectivement concernés par les activités d'exploration et de production
 - Aucune prise en compte du fait que la production nationale permet d'éviter des émissions de CO2 par rapport aux productions importées
 - Aucun lien n'existe entre diminution de la production nationale et diminution de la consommation nationale d'hydrocarbures
 - La justification par le souci d'empêcher les accidents industriels qui résulteraient de l'exploration et de la production d'hydrocarbures en France est absolument infondée au regard des réalités de cette activité dans notre pays.

PIWNICA & MOLINIÉ
Avocat au Conseil d'Etat
et à la Cour de cassation
70, boulevard de Courcelles
75017 PARIS
Tél : 01.46.22.83.77
courier@p-m.fr

CONSEIL D'ETAT

SECTION DES TRAVAUX PUBLICS

**OBSERVATIONS SUR LE PROJET DE LOI RELATIF A
L'INTERDICTION DE L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES**

POUR : La société Vermilion REP, dont le siège social est situé 1762
route de Pontenx – 40160 PARENTIS EN BORN

SCP PIWNICA & MOLINIÉ

A l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à l'interdiction de l'exploitation des hydrocarbures, la société Vermilion REP souhaite appeler l'attention du Conseil d'Etat sur les points suivants.

- La société Vermilion REP est le plus important exploitant d'hydrocarbures en France, assurant 75% de la production d'hydrocarbures française. Elle est actuellement titulaire de 26 concessions d'exploitation d'hydrocarbures. Filiale du groupe canadien Vermilion Energy, la société opère en France depuis 1997, où elle a réalisé 1,2 milliards d'euros d'investissements.

- Le projet de loi relatif à l'interdiction de l'exploitation des hydrocarbures pose le principe de l'interdiction de la prolongation des concessions de mines d'hydrocarbures ou gazeux. Cette interdiction s'appliquerait aussi bien aux demandes de prolongation déposées à partir de la promulgation de la loi qu'aux demandes en cours d'instruction à la date de promulgation de la loi.

- Le code minier actuel prévoit que la durée d'une concession peut faire l'objet de prolongations successives, chacune d'une durée inférieure ou égale à vingt-cinq ans (article L. 142-7). L'octroi de la prolongation est de droit si certaines conditions (tenant notamment aux capacités techniques et financières du demandeur et à l'existence de gisements exploitables) sont remplies. Les demandes de prolongation de la durée de validité des concessions ont toujours été acceptées par le passé.

- La demande de prolongation de la durée de validité d'une concession doit être déposée deux ans avant l'expiration de la précédente période de validité (article 46 du décret n° 2006-648 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain).

La mesure litigieuse bouleverse les modalités d'activité des opérateurs : les demandes de prolongation ont été préparées sous l'empire d'une législation qui autorise la prolongation, mais les règles sont brutalement et substantiellement modifiées, en violation de leurs espérances légitimes de se voir octroyer les prolongations.

D'un point de vue pratique, l'arrêt de l'activité d'exploitation doit être prévu plusieurs années à l'avance, et un arrêt de l'activité avec un préavis

extrêmement court (d'un an pour certaines concessions) crée des difficultés majeures en termes techniques, opérationnels et de sécurité, qui ne sont pas traitées par le projet de loi.

Ce projet est déconnecté de la réalité opérationnelle dès lors que l'exploitation d'une mine nécessite une phase d'exploration de plusieurs années, puis une phase d'exploitation de plusieurs décennies et enfin une phase de fermeture qui se déroule sur plusieurs années. Les calculs de rentabilité des opérateurs se trouvent donc anéantis du jour au lendemain par un dispositif qui ne comporte ni période transitoire ni régime indemnitaire.

- Ce dispositif présente en outre une incohérence majeure : d'une part, le projet de loi autorise la prolongation de permis exclusifs de recherches et l'octroi de nouvelles concessions alors que, d'autre part, il interdit la prolongation des concessions existantes. Au regard de l'objectif avancé de l'arrêt de l'activité d'exploitation d'hydrocarbures en 2040 et de l'octroi probable de nouvelles concessions, rien ne justifie que les concessions existantes ne puissent être prolongées.

- La mesure est contraire aux objectifs de la directive 94/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospecter, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures. L'objectif de cette directive est de favoriser les meilleures méthodes pour exploiter les ressources situées dans la Communauté afin de réduire la dépendance de la Communauté à l'égard des importations en ce qui concerne son approvisionnement en hydrocarbures. Elle n'autorise pas les Etats qui disposent de telles ressources de décider unilatéralement de l'arrêt complet cette activité.

- Le projet de loi en général porte une atteinte disproportionnée à plusieurs principes constitutionnels, notamment au droit de propriété et à la liberté d'entreprendre : il met fin à toute une industrie, sur la base d'une étude d'impact lacunaire et en l'absence de toute concertation.

- La mesure viole les engagements internationaux de la France en tant que membre du Traité sur la Charte de l'Energie de 1994 qui prévoit la protection des investissements dans le secteur de l'énergie. En vertu du Traité sur la Charte de l'énergie, ratifié par la France, mais

également par l'Union européenne, la France (i) doit accorder, à tout instant, un traitement juste et équitable aux investissements ; (ii) doit une protection et une sécurité les plus constantes possibles aux investissements ; (iii) ne peut entraver, en aucune manière, par des mesures déraisonnables ou discriminatoires la gestion, le maintien, l'utilisation, la jouissance ou la disposition des investissements ; (iv) ne peut traiter les investissements d'une manière moins favorable que celle requise par le droit international ; (v) doit respecter les obligations qu'elle a contractées vis-à-vis d'un investisseur ou à l'égard des investissements ; (vi) ne peut exproprier les investissements sans respecter certaines conditions telles que le prompt versement d'une compensation adéquate et effective.

Pour définir la notion de « traitement juste et équitable », les tribunaux arbitraux ont identifié cinq obligations principales, qui sont méconnues en l'espèce :

- l'Etat d'accueil ne peut agir à l'encontre des attentes légitimes d'un investisseur concernant les conditions clés de son investissement et la stabilité de l'environnement juridique et commercial dans cet Etat (en termes réglementaires ou contractuels) ;
- l'Etat d'accueil doit se comporter de manière cohérente avec l'investisseur et ne peut modifier le cadre juridique d'un investissement lorsque des promesses précises lui ont été faites ;
- l'Etat d'accueil doit agir de façon transparente envers l'investisseur ;
- l'Etat d'accueil doit agir de bonne foi en toutes circonstances ; et
- l'Etat d'accueil ne peut se comporter de façon arbitraire, manifestement injuste, discriminatoire ou irrégulière avec l'investisseur.

En l'état, le projet de loi relatif à l'interdiction de l'exploitation des hydrocarbures méconnaît plusieurs principes communautaires et constitutionnels, et est contraire aux engagements internationaux de la France.