

Le projet de Code minier parvient-il à réconcilier l'écologie et l'économie ?

Christine Le Bihan-Graf

Le projet de loi de refonte du Code minier sera présenté en Conseil des ministres avant la fin mai, a déclaré mi-février le ministre de l'Écologie, Philippe Martin. Ce projet qui passera devant le Parlement cette année a pour objectif de « marier écologie et économie », selon le ministre du Redressement productif, Arnaud Montebourg. Le Code minier, qui date de 1810, ne répond plus aux exigences du XXI^e siècle. Dans sa version actuelle, le projet de réforme, issu des travaux de la commission Tuot, permet d'introduire des avancées importantes relatives à la prise en compte des enjeux environnementaux et à l'amélioration de la participation des parties intéressées dans l'élaboration des décisions minières, tout en ménageant les industriels.

« Aujourd'hui, le Code minier tel qu'hérité du XIX^e siècle est un Code qui ne donne satisfaction à personne, ni aux associations qui défendent l'environnement, ni aux industriels », déclarait Arnaud Montebourg à l'occasion de la remise au gouvernement du projet de Code minier élaboré par le groupe de travail présidé par Thierry Tuot, conseiller d'État.

Cette critique apparaît sans doute justifiée, dans la mesure où les fondements du droit minier en vigueur remontent à 1810 et n'ont jamais fait l'objet d'une véritable révision. Si une nouvelle codification a été effectuée en 2011, elle a été réalisée à droit constant et a seulement permis d'améliorer la lisibilité du Code, sans en modifier le fond.

Les insuffisances du Code actuel justifient sa refonte. Elles concernent principalement la prise en compte des enjeux environnementaux et les obligations d'information et de participation du public. Elles expliquent que les autorisations délivrées aux industriels sur le

fondement du Code actuel fassent l'objet de nombreux recours des associations environnementales et des riverains notamment. Le Code est donc devenu une source d'insécurité juridique.

Le principal enjeu de la révision du Code minier est de parvenir à « marier l'écologie et l'économie », pour reprendre à nouveau les propos du ministre. C'est ce mariage idéal que Thierry Tuot a été chargé d'organiser dès septembre 2012. Le groupe de travail qu'il a présidé a rédigé un texte comportant 700 articles, dans lequel 80 % des dispositions de l'actuel Code minier sont mainte-

nues. Si plusieurs innova-

tions juridiques ont été retenues, le projet de Code permet surtout de réaliser un toilettage du droit minier afin de le rendre plus lisible et plus cohérent. Il devrait être présenté avant la fin du mois de mai en Conseil des ministres. Le gouvernement avait indiqué vouloir déposer le projet de loi au Parlement au printemps, mais la densité du projet et l'agenda parlementaire

Les insuffisances du Code actuel justifient sa refonte

pourraient conduire à faire adopter la réforme par voie d'ordonnance.

Le projet de Code permet incontestablement d'introduire des avancées importantes relatives à la prise en compte des enjeux environnementaux et à l'amélioration de la participation des parties intéressées dans l'élaboration des décisions minières. Il ménage également les industriels qui disposeront de procédures simplifiées et plus lisibles, et qui pourront continuer à faire valoir un droit de suite.

Le projet de Code minier renforce l'implication des parties prenantes aux décisions minières et garantit une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux

A) Les obligations relatives à l'information et à la participation du public sont renforcées pour pallier les lacunes du Code actuel

Parmi les objectifs du groupe de travail figurait la mise en œuvre effective du principe de participation du public, consacré par l'article 7 de la Charte de l'environnement. En complément des dispositions déjà existantes¹ – reprises en majorité dans le projet de Code –, le projet actuel propose deux nouvelles dispositions permettant de renforcer la participation du public, ainsi que la création d'un Haut conseil des mines ayant vocation à se prononcer sur toute question relative au droit minier.

L'obligation de participation du public pour toutes les décisions minières ayant une

1. L'actuel Code minier prévoit déjà une participation du public, à travers la mise en place d'enquêtes publiques préalables à l'octroi des concessions minières ou à la délivrance d'autorisations de travaux minières et, depuis l'intervention de la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012, à travers la mise en place obligatoire d'une consultation du public dans le cadre de la délivrance de permis exclusifs de recherches. Cependant, certaines décisions étaient toujours prises sans enquête publique et sans information locale.

incidence sur l'environnement figure désormais parmi les principes généraux définis au titre I^{er} du projet de Code². La participation du public et son information sont proportionnées

à l'objet des décisions administratives et à leur durée, ainsi qu'à l'incidence sur l'environnement des usages et travaux autorisés. Le projet crée, par ailleurs, une procédure renforcée d'information et de participation du public qui peut être mise en

œuvre sur décision motivée de l'autorité administrative, à titre dérogatoire et exceptionnel, dans le cadre de l'instruction d'une demande de titre minier ou d'une décision relative à des travaux minières³. Cette procédure permet principalement la mise en place d'un « *groupement momentané d'enquête* », associant des représentants de l'ensemble des parties prenantes du périmètre géographique concerné par le projet minier en cause, particulièrement les collectivités territoriales, les « *intérêts économiques et sociaux de toute nature* » et les associations de protection de l'environnement. Ce groupement serait chargé de conduire une procédure de consultation du public et de formuler une recommandation motivée à l'autorité administrative qui devrait ensuite motiver sa décision « *au regard des conclusions du groupe momentané d'enquête* ».

Le projet instaure, en outre, différents instruments visant à consolider les obligations relatives à l'information du public. Ainsi, le projet de Code affirme le droit à la communication des informations relatives aux activités minières, lorsque ces informations se rapportent à l'environnement et aux substances susceptibles d'être émises dans le sous-sol⁴. Dans la mesure où le projet de Code renvoie à la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 « *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre*

2. Art. L. 111-4 du projet de Code minier.

3. L'autorité administrative peut recourir à cette procédure si elle l'estime nécessaire afin de respecter les exigences environnementales, de sécurité et de santé publiques et dans l'intérêt des populations (art. L. 115-2 du projet de Code minier).

4. Art. L. 111-7 et L. 111-8 du projet de Code minier.

l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal », qui instaurait déjà le droit d'accès aux documents administratifs, il semble que l'introduction des dispositions relatives au droit à la communication des informations en matière minière soit surtout symbolique. Néanmoins, une innovation notable réside dans le caractère absolu du droit d'accès aux informations relatives aux substances susceptibles d'être injectées dans le sous-sol lors de travaux miniers, puisque ni le secret industriel et commercial, ni le droit de propriété intellectuelle ne seront opposables au public⁵.

Le projet propose également la création d'un « *schéma national minier de valorisation et de préservation du sous-sol* »⁶ tenu à la disposition du public (par voie électronique et sous forme papier dans différents lieux publics). Ce schéma décrirait les conditions dans lesquelles l'exploration et l'exploitation du sous-sol pourraient être conciliées avec la protection de l'environnement, de la santé publique et des travailleurs du secteur. Il présenterait, à cet effet, différentes données techniques relatives aux méthodes d'exploration et d'exploitation minières, au contenu et à la consistance des ressources en substances du sous-sol, ou encore à l'impact des activités minières sur les masses d'eau souterraines.

B) La prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de Code est renforcée non seulement au stade de la délivrance des titres, mais également après l'exploitation des gisements, à travers la définition d'un régime de « l'après-mine »

Face aux critiques de l'actuel Code minier portant sur la place trop restreinte des questions environnementales dans l'élaboration des décisions minières, le groupe de travail a proposé plusieurs évolutions.

Parmi elles, le projet renforce l'effectivité de l'étude environnementale préalable à la délivrance des titres miniers. Sur le fondement du Code actuel, au stade de l'instruction des demandes de titres miniers, le demandeur

n'est pas tenu de fournir des éléments précis sur les travaux qu'il entend entreprendre. Le contenu du dossier de demande de titre minier est actuellement fixé par un décret, qui impose que le pétitionnaire fournisse le « *programme des travaux envisagés* » lorsque la demande porte sur un permis exclusif de recherches ou le « *descriptif des travaux d'exploitation* » pour les demandes de concessions ainsi qu'une notice d'impact environnemental⁷. Il résulte des travaux du groupe chargé de la réforme que ces éléments ne sont pas suffisants pour permettre une véritable étude des incidences environnementales d'un projet, car la description des travaux est souvent trop succincte. Le projet de Code consolide donc les obligations du pétitionnaire en imposant, dès le stade de la demande de permis d'exploration ou d'exploitation, que le dossier indique « *la manière dont le demandeur compte procéder à l'exploration de l'aire géographique sur laquelle porte sa demande* »⁸.

Par ailleurs, le projet de Code consolide le régime de « l'après-mine » afin de garantir une réparation appropriée des dommages résultant de l'activité minière. Sur le fondement du Code actuel, seule la responsabilité de l'exploitant ou, à défaut, celle du titulaire du titre minier peuvent être recherchées par la victime de dommages imputables à l'activité minière⁹. Dans le projet de Code minier, le principe de la responsabilité de l'exploitant pour les dommages causés par son activité est maintenu et étendu au « *bénéficiaire de l'exploration ou de l'exploitation* » ou à « *la personne qui en a assuré la conduite effective* », dont la responsabilité pourra être recherchée en cas de défaillance de l'exploitant¹⁰. Cette nouvelle rédaction permettrait donc de mettre un terme aux pratiques de certaines sociétés minières qui échappaient à leur obligation de réparation des dommages causés par leur activité, en rapatriant les profits de l'exploitation dans une structure étrangère, la société française exploitante devenant une « *coquille vide* »

7. Art. 17 et 24 du décret n° 2006-648 du 2 juin 2006 relatif aux titres miniers et aux titres de stockage souterrain.

8. Art. L. 231-2 et L. 251-2 du projet de Code minier.

9. Art. L. 155-3 du Code minier actuel.

10. Art. L. 431-4 du projet de Code minier.

5. Art. L. 111-8 du projet de Code minier.

6. Art. L. 112-1 et suivants du projet de Code minier.

dont la responsabilité ne pouvait plus être recherchée.

En outre, le projet instaure un principe de solidarité nationale pour la réparation des dommages imputables à l'activité minière¹¹ et institue pour cela un « *fonds national de l'après-mine* »¹². Ce fonds permettrait d'indemniser les victimes, soit lorsqu'elles ne peuvent se retourner contre le bénéficiaire du permis, titre ou autorisation dans les conditions exposés *supra*, soit lorsqu'elles subissent des dommages immobiliers nécessitant des réparations urgentes, lesquelles pourraient être préfinancées par le fonds national. Le fonds souscrirait des polices d'assurance dont le coût serait financé par la fiscalité minière¹³.

Ainsi, le projet de Code minier permet des avancées notables qui devraient satisfaire les associations environnementales et se traduire par une diminution des recours à l'encontre des décisions minières, garantissant ainsi une plus forte sécurité juridique des titres et autorisations accordés aux porteurs de projets.

C) Tenant compte des impératifs de développement du secteur minier, le projet de Code témoigne d'un effort de sécurisation et de simplification des procédures et maintient le droit de suite des porteurs de projets

Les industriels du secteur minier devraient également bénéficier des diverses innovations juridiques proposées par le groupe de travail. En effet, les impératifs de sécurité juridique et de simplification du droit ont été pris en compte dans la rédaction du projet, ce qui était demandé par les porteurs de projets qui tenaient en particulier au maintien de leur droit de suite, ce qu'ils ont obtenu.

Le projet va dans le sens d'une plus grande simplification et sécurisation des procédures relatives aux titres et travaux miniers

La volonté de simplifier et de rendre plus lisible le droit minier a été un fil conducteur du travail réalisé.

Illustrant la démarche d'amélioration de la lisibilité du Code, la limitation des renvois à des textes réglementaires de mise en œuvre conduit à un texte quasiment « *auto-porteur* ». Le groupe de travail a voulu éviter le renvoi à des textes d'application dont les délais d'adoption sont souvent longs et qui ne sont pas toujours codifiés (à titre d'exemple, la partie réglementaire du Code de l'énergie n'a toujours pas été codifiée alors que ce Code est issu d'une ordonnance de 2011).

En outre, le projet opère une simplification du vocabulaire, notamment en substituant aux dénominations « *concession* » et « *permis exclusif de recherches* » les termes de « *permis d'exploitation* » et « *permis d'exploration* ». Cette nouvelle terminologie devrait éviter la confusion entre les titres miniers d'exploitation et les « *concessions* » au sens du droit de la commande publique, qui sont des contrats administratifs soumis à une réglementation particulière.

Par ailleurs, au titre de l'objectif de simplification des procédures, le projet propose une importante réduction des délais d'obtention des décisions relatives aux titres miniers. Actuellement, 15 mois sont nécessaires pour prolonger un permis exclusif de recherches et 2 ans pour la délivrance d'une concession. Le projet de Code vise à abrégé ces délais en proposant l'intervention d'une décision tacite d'acceptation du projet en cas de silence de l'administration dans un délai de 3 mois suivant l'achèvement de la procédure de demande¹⁴. Le projet de Thierry Tuot préserve la sécurité juridique des procédures, même en cas de décision tacite, en imposant la publication de la décision au *Journal officiel* de la République française, ce qui permettra de faire courir les délais de recours à son encontre.

La simplification des procédures se traduit également par la mise en place d'un « *guichet unique* » pour l'obtention des diverses autorisations nécessaires à la réalisation d'un projet minier. Le projet de texte propose que toutes les demandes d'autorisations relatives à un projet minier, exigées par le Code minier

11. Art. L. 111-5 du projet de Code minier.

12. Art. L. 432-1 et suivants du projet de Code minier.

13. Art. L. 432-2 du projet de Code minier.

14. Art. L. 231-8 (permis d'exploration) et L. 251-8 (permis d'exploitation) du projet de Code minier.

et par d'autres législations, notamment par « le Code de l'environnement, le Code du patrimoine, le Code rural et forestier et le Code de l'urbanisme », puissent faire l'objet d'une instruction et d'une décision uniques¹⁵.

Enfin, une innovation notable du projet de Code réside dans la création du « *rescrit procédural* », qui permettrait à toute personne intéressée (le porteur de projet minier semble le principal opérateur visé par cette procédure) de faire valider par le juge administratif la régularité de la procédure de délivrance d'un titre minier ou d'une décision relative à des travaux miniers. Si le juge valide la procédure, aucun recours contentieux ne pourra ensuite faire valoir des moyens tirés de son irrégularité externe¹⁶. Le *rescrit procédural* est donc un puissant facteur de sécurisation des projets miniers.

Le projet de Code ne remet pas en cause le droit de suite qui facilite l'obtention d'un permis d'exploitation par les titulaires d'un permis d'exploration

Le maintien du droit de suite, c'est-à-dire le droit à l'obtention quasi-automatique d'un permis d'exploitation par le titulaire d'un permis d'exploration, était l'une des principales revendications des industriels du secteur qui faisaient notamment valoir la difficulté de réaliser des investissements de recherches sans certitude qu'ils soient ensuite amortis par l'exploitation des gisements. Ainsi que le prévoit déjà le Code actuel¹⁷, le titulaire d'un permis d'exploration pourra continuer de bénéficier d'une exclusivité, pendant la durée de validité de ce permis, pour l'obtention d'un permis d'exploitation portant sur le même périmètre et sur les mêmes substances¹⁸. Les demandes tendant à la délivrance d'un permis d'exploitation présentées par le titulaire d'un permis d'exploration sont exonérées de l'obligation de mise en concurrence, qui est

en principe obligatoire pour l'octroi d'un titre minier¹⁹.

S'il maintient le droit de suite pour les titulaires d'un permis d'exploration, le projet de Code permet néanmoins de dissocier totalement, dans certains cas, la phase d'exploration de la phase d'exploitation d'un gisement. En effet, le projet propose de distinguer les recherches purement académiques et les recherches ayant vocation à déboucher sur l'exploitation d'un gisement. Dans le premier cas, le porteur de projet ne disposerait pas de droit exclusif sur le gisement, mais pourrait effectuer ses recherches librement sans qu'un titre minier ne soit nécessaire. Ce principe de liberté ne permettrait pas d'échapper, néanmoins, à la procédure d'autorisation, enregistrement, ou déclaration des travaux miniers nécessaires aux explorations, même purement académiques²⁰.

Conclusion

Le travail de concertation avec l'ensemble des parties intéressées qui a été mené lors de la rédaction du projet semble donc avoir porté ses fruits : le projet de Code minier parvient à concilier la prise en compte des enjeux environnementaux et les impératifs de participation et d'information du public avec les intérêts des porteurs de projets. En allégeant les procédures de décisions minières et en conservant le droit de suite, le projet ne compromet pas le développement du secteur minier.

Néanmoins, le projet actuel n'épuise pas toutes les questions liées à l'exploitation des sous-sols. En particulier, la question de l'exploitation des gaz de schistes n'a pas été examinée car elle ne figurait pas dans le mandat du groupe de travail. Toutefois, les discussions sur ce sujet politiquement sensible ne paraissent pas terminées. Le régime des mines demeure plus que jamais un sujet d'actualité, qu'il s'agisse de mieux connaître les richesses du sous-sol français ou de discuter des meilleures méthodes ou modalités pour l'exploiter. ■

15. Art. L. 111-6 du projet de Code minier.

16. Art. L. 122-1 du projet de Code minier.

17. Art. L. 132-6 du Code minier actuel.

18. Art. L. 251-11 du projet de Code minier.

19. Art. L. 213-2 du projet de Code minier.

20. Art. L. 221-1 du projet de Code minier.