

Projet de code minier
Propositions du Collectif de Défense des Communes
Minières à l'issue du Colloque de Février 2012.

**Proposition n° 1 : assurer la responsabilité environnementale des
explorateurs et des exploitants.**

Le droit commun de la responsabilité impose de répondre d'un dommage causé à autrui. Mais la responsabilité suppose l'existence d'une victime ayant qualité pour agir devant le juge compétent. Lorsque le dommage affecte l'environnement, il n'est pas certain qu'une victime soit identifiée (pollutions des nappes ou des sols par exemple). En pareil cas, le droit de l'environnement prévoit un mécanisme de prévention et de responsabilité objective à l'égard de l'Etat. Il s'agit ici de proposer sa transposition au droit minier.

« Les activités d'exploration et d'exploitation des mines sont soumises aux dispositions du Titre VI du Livre I du Code de l'environnement ».

Proposition n° 2 : Permettre une intervention contentieuse efficace des personnes publiques concernées.

Les collectivités territoriales et leurs groupements doivent pouvoir intervenir en justice de façon efficace soit pour contester décisions permettant l'exploration ou l'exploitation minières, soit pour demander réparation des préjudices qui en résultent.

I) Pour assurer l'efficacité de leur intervention à titre préventif, il est utile de favoriser la suspension de décisions irrégulières en transposant un mécanisme de référé suspension dérogatoire bien connu par ailleurs en droit de l'environnement. L'intérêt est de supprimer toute discussion relative à l'urgence de la suspension et de faire des personnes publiques les garantes de l'application régulière du droit minier.

« Les collectivités territoriales et leurs groupements territorialement concernés peuvent demander au juge administratif l'annulation de toute décision administrative relative à l'exploration ou à l'exploitation d'une mine. La requête en annulation peut être accompagnée d'une demande de suspension. Le juge administratif fait droit à la demande de suspension si elle comporte un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de celle-ci. Saisi d'une requête en ce sens, le juge des référés se prononce dans un délai d'un mois ».

II) Les personnes publiques doivent également pouvoir engager la responsabilité des explorateurs ou exploitants ayant méconnu le droit minier, lorsque ces faits ont causé un préjudice direct ou indirect au territoire sur lequel elles exercent leurs compétences. Il s'agit là de la transcription en droit minier de l'article L. 142-4 du code de l'environnement.

« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect au territoire sur lequel ils exercent leur compétence et constituant une infraction aux dispositions législatives ou réglementaires du code minier ».

Proposition n° 3 : Permettre la contestation rapide des plans de prévention des risques miniers quand ils ont des effets sur le développement des collectivités locales

Comme chacun sait, dès leur approbation de principe, les plans de prévention des risques miniers sont accompagnés de documents graphiques qui ont des conséquences préjudiciables sur le développement urbanistique des collectivités territoriales anciennement minières. Ainsi l'intégration dans un périmètre de prévention des risques miniers a le plus souvent pour conséquence l'inconstructibilité totale ou partielle des zones concernées.

Pour autant, sur le plan contentieux, seules les décisions préfectorales d'approbation définitive des plans de préventions sont susceptibles d'être contestées devant le juge, alors que les arrêtés de simple prescription du plan ne le sont pas.

Il en résulte un gel des zones concernées pendant plusieurs années, avant même de pouvoir le contester devant les juridictions.

Nous proposons donc un article inséré en les termes suivants :

« Par exception aux règles du droit commun, les actes de prescription des plans de prévention des risques miniers sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir, dans le délai de droit commun à compter de leur publication. »

Proposition n° 4 : définir la réparation du dommage minier.

En vertu de l'article L. 155-6 du code minier, « *l'indemnisation des dommages immobiliers liés à l'activité minière présente ou passée consiste en la remise en l'état de l'immeuble sinistré. Lorsque l'ampleur des dégâts subis par l'immeuble rend impossible la réparation de ces désordres dans des conditions normales, l'indemnisation doit permettre au propriétaire de l'immeuble sinistré de recouvrer dans les meilleurs délais la réparation intégrale de son préjudice en recouvrant un bien neuf* » (comme lors d'un incendie : voir code des assurances). Cette définition mériterait d'être complétée par la prise en compte des préjudices indirects résultant de l'activité minière.

L'existence de risques miniers est ainsi susceptible de justifier des charges pesant sur les propriétaires ou occupants de biens immeubles. Ces charges peuvent résulter de décisions de police administratives ou de servitudes d'utilité publiques comme les plans de prévention des risques (qu'ils soient en l'état du droit, des plans de prévention des risques miniers ou naturels, puisque certains risques résultant de l'activité minière sont à ce jour traités comme des risques naturels). Or, dans le cadre d'un plan de prévention des risques, miniers ou naturels, il est possible d'imposer aux collectivités publiques, dans le cadre de leurs compétences, des mesures de prévention, de protection et de sauvegarde (L. 562-1-II-3° C. env.). Le plan de prévention peut également définir les mesures relatives à l'aménagement, l'utilisation ou l'exploitation des constructions, des ouvrages, des espaces mis en culture ou plantés existants à la date d'approbation du plan qui doivent être prises par les propriétaires, exploitants ou occupants (L. 562-1-II-4° C. env.). La mise en œuvre de ces prescriptions doit obligatoirement réalisée dans un délai de cinq ans à compter de l'approbation du plan (L. 562-1-III C. env.). S'agissant des mesures imposées au titre de l'article L. 562-1-II-4° C. env., elles ne peuvent porter que sur des aménagements limités dont le coût est inférieur à 10 % de la valeur vénale ou estimée du bien à la date d'approbation du plan (R. 562-5-III C. env.). Il n'est pas normal que ces conséquences de l'activité minière ne soient pas à la charge de l'exploitant ou de l'Etat en cas de défaillance du premier, alors que leur responsabilité est affirmée de plein droit par l'article L. 155-3 du code minier. Il serait bon d'explicitier cette conséquence particulière du principe, en complétant l'article L. 155-3 du code minier.

Par ailleurs, les servitudes d'utilité publique imposées par les plans de prévention des risques ne peuvent faire qu'exceptionnellement l'objet d'une indemnisation. Là encore, il convient de déroger au droit commun pour rappeler que les conséquences financières de l'institution de servitudes justifiées par l'activité minière doit être prise en charge par le responsable de l'activité minière au titre de l'article L. 155-3 du code minier.

« Lorsqu'une personne publique ou privée supporte, du fait de mesures de police administrative ou de servitudes d'utilité publique ayant pour cause un risque ou un dommage minier, une charge financière, elle est en droit d'en obtenir l'indemnisation intégrale par l'explorateur ou l'exploitant, le titulaire du titre minier ou l'Etat en cas de défaillance de ces derniers. Cette réparation s'étend également aux conséquences résultant des atteintes à des droits acquis. L'absence d'indemnisation préalable exonère, sauf en cas d'urgence, la personne publique ou privée de son obligation de se conformer aux mesures de police ou aux prescriptions des servitudes d'utilité publique ».

Proposition n° 5 : réformer l'indemnisation des dommages miniers.

I) Assumer la responsabilité de l'Etat en matière d'après-mines.

En l'état, l'indemnisation des dommages miniers est assurée par le Fonds de Garantie des assurances obligatoires de dommages (L. 421-17 du code des assurances). Le fonds de garantie est une personne morale de droit privé qui groupe toutes les entreprises d'assurance agréées en France et soumises au contrôle de l'Etat en vertu de l'article L. 310-1 qui couvrent les risques faisant l'objet d'une obligation d'assurance en vertu d'une disposition législative ou réglementaire. Il groupe également l'ensemble des entreprises qui offrent des garanties en matière d'assurance automobile et de chasse (L. 421-2 du code des assurances). Le fonds de garantie est alimenté par des contributions des entreprises d'assurance, des automobilistes assurés et des responsables d'accidents d'automobiles non bénéficiaires d'une assurance (L. 421-4 du code des assurances). En définitive, ce sont donc les assurés qui assument le coût de l'après-mines. Il serait donc pertinent de décharger le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommage pour créer un fonds d'Etat spécifique, alimenté par les redevances perçues par l'Etat en application du Code minier. Ce mécanisme permet seul de faire assumer aux explorateurs et exploitants la responsabilité effective des dommages causés par leurs activités. Le code minier pourrait donc être amendé (et les dispositions correspondantes du code des assurances abrogées).

« Il est institué un fonds de garantie des dommages miniers. Ce fonds est géré par l'Etat. Il est alimenté par un prélèvement sur les redevances dues au titre du présent code ».

II) Le champ de l'intervention du fonds de garantie doit être élargi à tous les dommages miniers.

En l'état, l'article L. 421-17 du code des assurances prévoit une intervention du fonds de garantie pour les seuls propriétaires d'un immeuble affectés par un dommage lié à l'activité minière alors qu'il était occupé à titre d'habitation principale. Le fonds de garantie doit être l'interlocuteur unique de l'ensemble des victimes de dommages miniers, sans distinction selon la nature du bien ou de son occupation. Le but est de constituer un « guichet » unique des réclamations minières et d'éviter aux victimes la charge d'un contentieux lourd face à des exploitants cherchant à échapper à leurs responsabilités.

La charge peut certes paraître très importante pour l'Etat. Mais elle a une valeur pédagogique. En effet, il est probable que l'implication des finances

étatiques rendra plus sensibles les autorités chargées de la police des mines, sachant que leur inertie coupable à l'égard des exploitants grèvera directement les deniers publics. Par ailleurs, à la différence des victimes, l'Etat dispose à l'égard des exploitants d'un pouvoir de persuasion qui n'est pas négligeable (ne serait-ce que par les dispositions relatives à la délivrance des titres miniers et des autorisations de travaux). Il dispose également des informations nécessaires, du fait de l'exercice de la police des mines, pour mettre en cause efficacement la responsabilité de l'explorateur ou de l'exploitant.

« I.- Toute personne propriétaire d'un immeuble ayant subi des dommages résultant d'une activité minière présente ou passée est indemnisée de ces dommages par le fonds de garantie.

II.- L'indemnisation versée par le fonds assure la réparation intégrale des dommages visés au I. Lorsque l'ampleur des dégâts subis par l'immeuble rend impossible la réparation de ces désordres, la réparation intégrale doit permettre au propriétaire du bien, d'obtenir dans les meilleurs délais la réparation intégrale de son préjudice en retrouvant un bien neuf. Si ces dommages font l'objet d'une couverture d'assurance, l'indemnisation versée par le fonds vient en complément de celle qui est due à ce titre.

III.- Toute personne victime de tels dommages saisit le fonds de garantie d'une demande indemnitaire motivée comprenant un descriptif des dommages qu'elle a subis, les éléments de nature à établir leur origine minière et le montant motivé des indemnités demandées au fonds.

Dans le mois suivant sa saisine, le fonds de garantie informe l'explorateur ou l'exploitant susceptible d'être à l'origine du dommage, ainsi que l'autorité compétence territorialement en matière de police des mines. Elle les invite à produire leurs observations dans le délai de trois mois.

Au vu de ces observations, le fonds de garantie décide s'il y a lieu de diligenter une expertise dont il assume la charge, pour établir l'origine minière, l'étendue ou les modalités de la réparation nécessaire. Cette expertise est menée de manière contradictoire avec la victime, le ou les explorateurs susceptibles d'être à l'origine du dommage ainsi qu'avec le service de l'Etat compétent en matière de police des mines.

La décision de mettre en œuvre une expertise doit être prise au plus tard dans le délai de six mois suivant la saisine du Fonds. A défaut, le fonds est présumé avoir acquiescé à la demande indemnitaire.

Au vu des résultats de l'expertise, le fonds de garantie statue sur la demande indemnitaire. Sa décision ne peut intervenir plus de dix-huit mois après sa saisine. A défaut, le fonds est présumé avoir acquiescé à la demande indemnitaire.

La décision du fonds de garantie statuant sur la demande indemnitaire est susceptible de recours de plein contentieux devant la juridiction administrative.

IV. Le fonds de garantie est subrogé dans les droits des personnes indemnisées à concurrence des sommes qu'il leur a versées, contre la personne responsable du dommage ou son assureur. Il a droit, en outre, à des intérêts calculés au taux légal en matière civile et à des frais de recouvrement.

Lorsque le fonds de garantie transige avec la victime, cette transaction est opposable à l'auteur des dommages, sauf le droit pour celui-ci de contester devant le juge le montant des sommes qui lui sont réclamées du fait de cette transaction. Cette contestation ne peut avoir pour effet de remettre en cause le montant des indemnités allouées à la victime ou à ses ayants droit ».

Proposition n°6: identifier les risques et les dommages miniers.

A titre liminaire, il convient de remarquer qu'il n'existe pas de définition du dommage minier, ce qui permet d'éviter, dans certains cas, l'application du droit minier. Un exemple classique est celui des cuvettes liées à des affaissements miniers. Ces zones sont parfois devenues inondables du fait de l'affaissement minier mais le risque est considéré par les services de l'Etat comme étant naturel. Or sans les travaux miniers, la zone ne serait pas inondable : les travaux miniers sont la cause déterminante du dommage. Une définition du dommage minier permet de manière générale d'éviter les stratégies dilatoires des potentiels responsables. Il y a lieu de tenir le même raisonnement s'agissant des risques miniers puisque la subsistance du risque minier conditionne l'application de dispositions spécifiques du code minier (notamment sur les possibilités d'intervention de l'autorité de police des mines). Pour mémoire, la notion de dommage minier est indépendante de celle de sinistre minier, qui n'a de sens qu'en ce qui concerne la problématique des clauses d'irresponsabilité dans les contrats de mutation immobilière (L. 155-5 C. minier).

« Un dommage ou un risque minier se définit au sens du présent code comme le dommage ou le risque ayant pour cause déterminante, directe ou indirecte, l'existence de l'activité minière ou des installations, ouvrages et modifications de l'environnement qui en résultent ».

Proposition n° 7 : définir la réparation du risque minier.

Il est essentiel de ne plus permettre l'application de l'ancien article 95 du code minier, ayant donné lieu à la jurisprudence « BECKER » du Conseil d'Etat et conduisant à ce que, en cas de risques miniers (c'est-à-dire lorsque le dommage minier n'est pas encore intervenu mais est susceptible de l'être) et que l'État décide alors, pour des raisons de sécurité des biens et des personnes, d'exproprier des biens, de mettre un terme aux anciennes dispositions de cet article 95, devenu l'article L 174-6, qui prévoit une indemnisation « *dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique* », c'est-à-dire limitée à la seule valeur vénale du bien

On proposera donc la suppression, dans le code minier, des allusions à cette indemnisation limitée aux règles du code de l'expropriation.

On pourra se contenter sur ce point d'amender les dispositions actuelles des articles L 174-6 et L 174-8 en les termes suivants :

Article L174-6

« Sans préjudice des dispositions prévues au 5° de [l'article L. 2212-2](#) et à [l'article L. 2212-4](#) du code général des collectivités territoriales, en cas de risque minier menaçant gravement la sécurité des personnes, les biens exposés à ce risque peuvent être expropriés par l'Etat ~~dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique~~, lorsque les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que l'expropriation ».

De même, le premier alinéa de l'article L 174-8 pourra faire référence aux principes de réparation intégrale des préjudices, c'est-à-dire au-delà de la seule valeur vénale des immeubles.

Article L174-8

« Pour la détermination du montant des indemnités d'expropriation dues à raison de la procédure prévue aux [articles L. 174-6 et L. 174-7](#), il n'est pas tenu compte du risque, mais il doit être fait réparation intégrale des préjudices. »

Proposition n° 8 : Prévenir les transferts de charges de l'Etat aux collectivités locales

Il faut d'une manière générale, dans le cadre de l'après mines, éviter que l'État, en sa qualité d'ayant droit de l'exploitant, se décharge sur les collectivités locales de ses responsabilités et surtout des dépenses y afférents en ce qui concerne la surveillance et l'entretien des anciennes dépendances légales et même d'une manière générale des biens d'origine minière (concept plus large).

Nous proposons donc la création d'un article relatif au transfert de biens, faisant expressément référence à l'article 72-2 de la constitution.

En cas de transfert d'un bien d'origine minière de l'exploitant, de l'Etat ou de tout ayant-droit à une collectivité locale, le transfert ne peut intervenir qu'après transfert effectif des équipements, des études et toutes les données nécessaires à l'accomplissement des missions de surveillance et d'entretien du bien, et après compensation intégrale, au sens de l'article 72-2 de la constitution, c'est-à-dire par l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à l'exercice des missions au titre de surveillance et de l'entretien et ce de manière pérenne.

Proposition n° 9 Intégrer les principes de la charte au code minier :

Tout le monde connaît les principes environnementaux intégrés dans la charte constitutionnelle de l'environnement, avec valeur constitutionnelle : le principe de prévention, le principe de précaution, le principe de réparation (ancien principe du pollueur payeur), le principe de participation et d'information, l'objectif de développement durable.

1) Dans une approche ambitieuse et révolutionnaire, il pourrait leur être réservé un chapitre spécial :

Même si le principe d'indépendance des législations ne peut plus être opposé à la pleine efficacité de la charte constitutionnelle de l'environnement, il n'est pas inutile d'en rappeler la portée en précisant également que les décisions prises dans le domaine du droit minier doivent prendre en compte les principes structurant le droit de l'environnement.

« Les plans et programmes, ainsi que les décisions prises en application du présent code, respectent les principes issus de la charte constitutionnelle de l'environnement et les principes de l'article L. 110-1 du code de l'environnement ci-après reproduit :

I. - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.

II. - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants :

1° Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;

2° Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

3° *Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;*

4° *Le principe selon lequel toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ;*

5° *Le principe de participation en vertu duquel toute personne est informée des projets de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement dans des conditions lui permettant de formuler ses observations, qui sont prises en considération par l'autorité compétente.*

III. - L'objectif de développement durable, tel qu'indiqué au II, répond, de façon concomitante et cohérente, à cinq finalités :

1° La lutte contre le changement climatique ;

2° La préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ;

3° La cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ;

4° L'épanouissement de tous les êtres humains ;

5° Une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables ».

2) Mais en cas de refus de cette disposition de principe, nous proposons une variante, sous la forme d'une intégration subtile, mais efficace dans des dispositions préexistantes du code minier en matière de cessation d'activités, des principes de précaution et de réparation:

En effet, le code minier connaît déjà parfaitement le principe de prévention (mesures à prendre compte tenu des données acquises de la science)

L'objectif de développement durable est en filigrane de toute la réforme du code minier

Le principe de participation et d'information est déjà présent dans l'avant-projet de réforme du code minier tel que défini par les instances nationales.

En revanche, le droit minier ignore, et en tous les cas le code minier ignore le principe de précaution, comme le principe de réparation.

Nous proposons de les intégrer par référence précise dans l'une ou l'autre des dispositions du code minier.

Article L163-3

Lors de la cessation d'utilisation d'installations mentionnées à l'article [L. 175-1](#) ou lors de la fin de chaque tranche de travaux ou, au plus tard, lors de la fin de l'exploitation et lors de l'arrêt des travaux, l'explorateur ou l'exploitant fait connaître les mesures qu'il envisage de mettre en œuvre pour préserver les intérêts mentionnés à [l'article L. 161-1](#), pour faire cesser de façon générale les désordres et nuisances de toute nature engendrés par ses activités, pour prévenir les risques de

survenance de tels désordres et pour ménager, le cas échéant, les possibilités de reprise de l'exploitation.

Nous proposons d'ajouter un paragraphe nouveau en les termes suivants :

Les mesures et travaux prescrits doivent être entendus au sens de l'article 4 de la charte constitutionnelle de l'environnement qui dispose que toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Article L163-4

Dans le cas où il n'existe pas de mesures techniques raisonnablement envisageables permettant de prévenir ou faire cesser tout désordre, il incombe à l'explorateur ou à l'exploitant de rechercher si des risques ,*au sens de l'article 5 de la charte constitutionnelle de l'environnement qui met en œuvre les obligations des autorités publiques en matière de principe de précaution,*~~— importants~~ susceptibles de mettre en cause la sécurité des biens ou des personnes subsisteront après l'arrêt des travaux. Si de tels risques subsistent, il étudie et présente les mesures, en particulier de surveillance, qu'il estime devoir être poursuivies après la formalité mentionnée au premier alinéa de [l'article L. 163-9](#).

Proposition n° 10 : éviter la prescription des obligations de réparation à la charge des exploitants et de l'Etat.

Le droit de l'environnement prévoit une prescription des obligations financières de réparation par trente ans, ce qui permet d'échapper au droit commun de la prescription. L'une des faiblesses de ce mécanisme est la détermination du point de départ de ce délai, fixé au fait générateur du dommage. Dans le champ complexe des dommages miniers, où les dommages se manifestent sur des temps longs, la référence au fait générateur doit être remplacée par celle de révélation du dommage.

« Les obligations financières liées à la réparation des dommages causés directement ou indirectement à l'environnement, aux personnes et aux biens par les installations, travaux, ouvrages et activités régis par le présent code se prescrivent par trente ans à compter de la révélation du dommage ».