



## ENCADREMENT JURIDIQUE DES PROJETS MINIERES

### Quels leviers d'actions pour les associations ?

**Antoine GATET**

*Administrateur de FNE – Membre du Directoire du réseau juridique*

*Juriste de Sources et Rivières du Limousin*

*Responsable de la cellule juridique de Limousin Nature Environnement*



# PLAN GENERAL

## I- HISTOIRE DE L'ENTERREMENT DE LA REFORME DU CODE MINIER

## II- PRINCIPES ET INSUFFISANCES DU DROIT MINIER

## III- ACTIONS POSSIBLES AU STADE DU PERM

## IV- ACTIONS POSSIBLES AU STADE DES TRAVAUX DE RECHERCHE

## V- ACTIONS POSSIBLES AU STADE DE LA CONCESSION



## I- HISTOIRE DE L'ENTERREMENT DE LA REFORME DU CODE MINIER

### De la relance des mines en France à la « Charte de la mine responsable »

- Enjeu de la réforme du code minier est apparu en **2011** à l'occasion du dossier des gaz de schiste et de la loi interdisant la fracturation hydraulique
- **Ordonnance du 20 janvier 2011 portant codification du droit minier avec léger toilettage**
- **Arnaud Montebourg**, ministre du Redressement productif : « il doit être possible de « développer de nouveaux projets miniers en France » - « La France doit redevenir un pays minier » - *réunion du Comité pour les métaux stratégiques octobre 2012*
- **Octobre 2012-décembre 2013** : **Thierry TUOT** (Conseiller d'État président de la 10ème sous-section de la section du contentieux) encadre les travaux d'un groupe de concertation (FNE, WWF, Amis de la Terre pour les ONG) chargé de rédiger un projet de réforme du code minier – Rapport remis à Martin et Montebourg le 13 décembre 2013 : « Projet de code minier »
- Arrivée de **Ségolène Royal** en **avril 2014** à l'environnement. La réforme du code minier n'apparaît plus comme une priorité
- La réforme du code minier est reposée **fin 2014** suite à un amendement de la député de l'Ardèche, Sabine Buis, dans le cadre de l'examen de la loi « Macron ». Cette amendement propose l'adoption du « code Tuot ».
- **Janvier 2015** le ministre de l'économie **Macron** annonce qu'un projet de loi portant réforme du code minier est en cours d'élaboration par ses services sera déposé par le gouvernement rapidement
- **Février 2015** est adoptée la "stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020« qui contient la volonté de réformer le code minier + de créer une « charte de la mine durable » pour accompagner les dossiers
- **Mars-avril 2015** est soumis à la consultation publique un projet de « *Loi portant réforme du régime des mines et portant habilitation du gouvernement* à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à l'adaptation et à l'actualisation du droit minier ». Le contenu de ce projet n'a plus rien à voir avec la réforme ambitieuse proposé par Tuot
- **Septembre 2015** : position de FNE très critique sur le projet de texte issu de la consultation = loin des enjeux
- **Octobre 2015** : RDV FNE avec le cabinet de Macron : position de FNE claire : la « mine responsable » ne remplacera pas la modernisation du code minier = Retrait de FNE et de ISF des discussions sur le « mine responsable »
- **Juin 2016** : FNE est « re-convoqué » pour une réunion avec le directeur adjoint de cabinet de M. Macron. Souhaitant connaître notre position sur la mine responsable. Nous avons réitéré notre position de principe : pas de réforme du code = pas de « mine responsable ».



## I- HISTOIRE DE L'ENTERREMENT DU PROJET DE REFORME DU CODE MINIER

### De la relance des mines en France à la « Charte de la mine responsable »

#### BILAN

- La réforme du code minier est enterrée – Échéances électorales = pas avant 2018
- Le code minier actuel continue de contenir ses lacunes en terme de protection de l'environnement et de participation du public et des collectivités locales
- La « *Mine responsable* », outil de communication, ne contient aucune obligation nouvelle
- Les PERM continuent à être délivrés sur le territoire (Bretagne et Limousin en particulier)
- La mobilisation locale est plus que jamais nécessaire pour dénoncer le cadre juridique dans lequel ces permis sont délivrés
- Nécessite une bonne connaissance de ce droit dérogatoire aux principes environnementaux



## II- PRINCIPES DU DROIT MINIER

### Un droit à l'exploitation minière

- **Principe code civil 1804** : « *la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir SAUF les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines* »
  - **Principe droit minier 1810** : « *Les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en Conseil d'état* »
- = Inscription dans le droit de la reconnaissance du caractère public des ressources minérales du sous-sol français
- Création du code minier par le **décret du 16 août 1956** (reprise de la loi sur les mines du 21 avril 1810).
  - **1810 – 1980** : le droit minier ne s'occupe que de régler les conflits entre propriétaires des sols et exploitants miniers
  - **1960-1980** : les enjeux environnementaux et sanitaires apparaissent en même temps que les techniques chimiques se développent pour traiter les minerais
- = **1980** : Décret du 7 mai 1980 créant le RGIE (règlement général des industries extractives) - Titre relatif à la protection de l'environnement + des conditions de suivi post-exploitation
- **Loi n°94-588 du 15 juillet 1994** crée un nouvel article 79 du code minier qui élargit les obligations des exploitants miniers en matière d'environnement pour les « travaux de recherche et d'exploitation d'une mine ».
  - **Loi no99-245 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, va enfin créer un chapitre du code minier consacré à « **L'arrêt des travaux miniers et de la prévention des risques** ».
  - **Ordonnance du 20 janvier 2011** « portant codification de la partie législative du Code minier », introduit enfin à l'article L163-3 du (nouveau) code minier une procédure de fermeture des mines dans laquelle l'ancien exploitant doit prévenir et suivre dans le temps ses effets environnementaux.



## II- PRINCIPES DU DROIT MINIER

### Un droit à l'exploitation minière

#### Mine ou carrière ?

Repose sur la nature du matériau, que l'extraction se fasse a ciel ouvert ou en souterrain

**Article L111-1 du code minier** = Mines pour substances listées dans la loi :

- 1° De la houille, du lignite, ou d'autres combustibles fossiles, la tourbe exceptée, des bitumes, des hydrocarbures liquides ou gazeux, du graphite, du diamant ;
- 2° Des sels de sodium et de potassium à l'état solide ou en dissolution, à l'exception de ceux contenus dans les eaux salées utilisées à des fins thérapeutiques ou de loisirs ;
- 3° De l'alun, des sulfates autres que les sulfates alcalino-terreux ;
- 4° De la bauxite, de la fluorine ;
- 5° Du fer, du cobalt, du nickel, du chrome, du manganèse, du vanadium, du titane, du zirconium, du molybdène, du tungstène, de l'hafnium, du rhénium ;
- 6° Du cuivre, du plomb, du zinc, du cadmium, du germanium, de l'étain, de l'indium ;
- 7° Du cérium, du scandium et autres éléments des terres rares ;
- 8° Du niobium, du tantale ;
- 9° Du mercure, de l'argent, de l'or, du platine, des métaux de la mine du platine ;
- 10° De l'hélium, du lithium, du rubidium, du césium, du radium, du thorium, de l'uranium et autres éléments radioactifs ;
- 11° Du soufre, du sélénium, du tellure ;
- 12° De l'arsenic, de l'antimoine, du bismuth ;
- 13° Du gaz carbonique, à l'exception du gaz naturellement contenu dans les eaux qui sont ou qui viendraient à être utilisées pour l'alimentation humaine ou à des fins thérapeutiques ;
- 14° Des phosphates ;
- 15° Du béryllium, du gallium, du thallium.

= Substances énergétiques et non-énergétiques



## II- PRINCIPES DU DROIT MINIER

### Un droit LOIN des préoccupations environnementales

#### POURTANT

- Effets territoriaux d'une mine importants : l'exploitant n'ayant pas le choix de son site d'activité
- Activité très liée au régime des ICPE : l'exploitation minière s'accompagne toujours d'une activité chimique de transformation des minerais + d'une activité de stockage de déchets dangereux
- Problématiques de long-terme très fortes liées aux effets de l'activité en période post-exploitation = développement durable ?

#### = LACUNES PRINCIPALES DU DROIT MINIER ACTUEL :

- **La définition de l'intérêt stratégique national pour l'exploitation des ressources nationales** est laissée à la seule appréciation des groupes financiers privés. Manque un plan national stratégique.
- **Autorisations et déclarations de travaux de recherche (exploration et caractérisation)** : une procédure prenant insuffisamment en compte les enjeux environnementaux
- **Droit de suite** (article L 132-6 cm) : après la phase d'exploration, le bénéficiaire du permis de recherche dispose d'un droit à obtenir un permis d'exploitation des gisements trouvés. Quelle que soit la zone concernée et les activités qui s'y exercent.
- **Insuffisance de la participation du public** à la définition de l'opportunité de la recherche et donc de l'exploitation, comme des modalités de la recherche et de l'exploitation.
- **Insuffisance de la prise en compte des effets collatéraux de l'exploitation minière** : l'activité industrielle de transformation et la production de déchets laissés sur place.
- **Insuffisance de la prise en compte des effets sanitaires et environnementaux de l'après-mine.**



## Illustration : le potentiel minier en France d'après le BRGM (2015)

= aucun critère environnemental ou sociétal pour la définition des ressources prioritaires !

### Cibles minières prioritaires



### Ressources minières souterraines en France

#### > PRIORISATION DE CIBLES MINIERES :

#### Hierarchisation préliminaire des cibles potentielles en fonction de :

- l'intérêt économique du sujet dans le contexte actuel ;
- l'état d'avancement des connaissances sur le potentiel géologique du sujet ;
- la localisation du sujet dans un district minier connu.

→ 185 cibles sélectionnées issues de non de l'inventaire et classées en niveau de priorité.



## II- PRINCIPES DU DROIT MINIER

### Rappel des étapes de la procédure aboutissant à l'exploitation d'une mine

- 1- Permis exclusif de recherche** = titre minier = droit exclusif de rechercher les minerais sur un territoire donné – Instruit par le Ministre et délivré par décret ou arrêté ministériel pour une durée limitée (5 ans en général)
- 2- Déclarations ou autorisation de recherche** = reconnaissance puis caractérisation – Instruit par la DREAL et délivré par le Préfet
- 3- Concession minière** = titre minier = droit exclusif d'exploiter les filons découverts et caractérisés – délivré par le ministre de l'industrie pour une durée limitée (30 ans)
- 4- Déclarations ou autorisation d'exploitation minière**
- 5- Autorisation préalable au titre des ICPE** pour l'usine de traitement du minerai et la gestion des déchets des industries extractives
- 6- Déclaration d'arrêté définitif des travaux** au moins 6 mois avant la fin de l'exploitation – premier donné acte
- 7- Déclaration concernant les modalités de remise en état et de surveillance** – second donné acte
- 8- déclaration de fin d'exploitation de l'ICPE** – arrêté préfectoral de surveillance



### III- ACTIONS ASSOCIATIVES AU STADE DU PERM

**L'étape stratégique à ne pas manquer**

#### PERM

- Permis exclusif de recherche : première étape du projet Minier
- Etape clé car droit de suite = si le chercheur trouve quelque chose, il a le droit de l'exploiter
- Hypocrisie à ce stade : exploitations jusqu'aux années 80 + anciens PERM et aux anciennes concessions accordées + prospections du BRGM entre 1980 et 2005 = les zones de ressources sont parfaitement connues

#### LACUNES DU DROIT MINIER ACTUEL AU STADE DU PERM

- Absence d'information sur les projets en cours, avant la publication de l'appel public à concurrence
- Participation du public limitée à une consultation en ligne de 15 jours + pas sur l'opportunité du projet mais sur les capacités techniques et financière du porteur de projet
- Absence de consultation des collectivités territoriales

Argument principal de l'administration : « *il ne s'agit que d'accorder à une personne morale le droit exclusif de rechercher des substances minière = dans l'intérêt national de connaître ses richesses*  
*Pour les travaux et l'exploitation éventuelle des autorisations seront délivrées ultérieurement* »



### III- ACTIONS ASSOCIATIVES AU STADE DU PERM

**L'étape stratégique à ne pas manquer**

#### ACTIONS ASSOCIATIVES POSSIBLES

- Obtenir et diffuser l'information disponible auprès de la DREAL le plus tôt possible

*L'ensemble du dossier déposé par le pétitionnaire est communicable dès sa réception à la DREAL et quand bien même il doit être éventuellement complété ultérieurement à sa demande.*

- Organiser une information et une consultation des populations sur la zone de recherche

*Zone de recherche = zone d'exploitation future*

- Transmettre aux collectivités territoriales concernées afin qu'elles prennent une position sur le projet de mine (la recherche induisant l'exploitation en cas de découverte)

*Exemple Limousin*

- Participer à la consultation publique de 15 jours en déposant une pétition afin de retourner la question vers l'opportunité du projet et dénoncer les lacunes de la procédure

**= Faire émerger une mobilisation locale importante, source d'insécurité juridique et technique pour les financeurs de l'opération**



## IV- ACTIONS ASSOCIATIVES AU STADE DES TRAVAUX DE RECHERCHE

### L'étape de terrain

Travaux de recherche = 2 types de travaux (forages la plupart du temps)

Travaux de reconnaissance / Travaux de caractérisations

### LACUNES DU DROIT MINIER ACTUEL AU STADE DES TRAVAUX DE RECHERCHE

- Manque de clarté sur la différence entre reconnaissance et caractérisation
- Effets juridiques important de la distinction en terme de procédure : autorisation ou déclaration

Article L162-1 du code minier + Décret 2006-649 du 2 juin 2006 + Note technique du 4 mars 2015 *apportant des précisions sur certains forages soumis à déclaration en application du décret no 2006-649 du 2 juin 2006 suite à sa modification par le décret no 2014-118 du 11 février 2014*

= **Travaux de reconnaissance** : autorisation si > 100 m de profondeur / si terrassement total d'un volume supérieur à 20 000 mètres cubes / si Travaux entraînent la dissolution de certaines couches du sous-sol / si Travaux effectués sur des terrains humides ou des marais. Si aucun de ces cas = Déclaration.

= **Travaux de caractérisation** : autorisation dans tous les cas

= Evaluation environnementale + enquête publique ou consultation du public en cas d'autorisation



## IV- ACTIONS ASSOCIATIVES AU STADE DES TRAVAUX DE RECHERCHE

### L'étape de terrain

### ACTIONS ASSOCIATIVES POSSIBLES

- Demander communication des informations concernant les travaux, et notamment les déclarations
- Vérifier que les travaux déclarés relèvent bien du régime de la déclaration. Dans le cas contraire contester la légalité de ces déclarations en recours gracieux ou devant le Tribunal Administratif
- Vérifier en particulier les effets sur les milieux aquatiques
- Exiger que le pétitionnaire distingue bien la reconnaissance de la caractérisation (contexte : connaissance BRGM assez précises...)
- Sensibiliser les propriétaires des terrains concernés au dangers d'accepter des travaux de recherche sur leurs terrains (si découverte = exploitation = perte de leur terrain ou effets important sur leurs usages).

**Le refus des propriétaires des terrains bloquent l'exécution des travaux de recherche !**

- Vérifier systématiquement sur le terrain le respect des déclarations ou autorisations de recherche : localisation des forages notamment et conditions de leur exécution. Alerter la DREAL en cas de non respect (limites ici : procédure du code minier = compétence du Préfet pour mises en demeure, et sanctions pénales uniquement en cas de non respect de ces mises en demeure)



## IV- ACTIONS ASSOCIATIVES AU STADE DE LA CONCESSION

### L'étape ultime

#### Concession = concession par l'Etat du droit d'exploiter la ressource

- Effet : droit exorbitants du droit de propriété = plus besoin de l'accord des propriétaires
- Effet : ouvre droit à exploiter le filon quelque soit sa localisation et la sensibilité environnementales ou sociétale du site

#### LACUNES DU DROIT MINIER ACTUEL AU STADE DE LA CONCESSION

- Droit acquis à obtenir le titre minier (concession) en cas de découverte de filons exploitables
- Enquête publique obligatoire mais ne portant que sur les modalités de l'exploitation et pas sur son opportunité
- Lacunes en terme de gestion globale de l'opération = liens avec le droit des ICPE pour l'usine de traitement
- Lacunes du droit en terme de prise en compte des effets environnementaux et sanitaires de l'exploitation dans toutes ses dimensions



## IV- ACTIONS ASSOCIATIVES AU STADE DE LA CONCESSION

### L'étape ultime

#### ACTIONS ASSOCIATIVES POSSIBLES

- Participer le plus en amont possible à l'enquête publique (obtenir le dossier d'enquête, exiger une concertation)
- Exiger que le dossier ICPE soit joint au dossier
- Organiser des réunions publiques afin de sensibiliser le public et les élus aux effets environnementaux et sanitaires de l'exploitation d'une mine (coûts sociaux, activités supprimées, gêle du territoire pour le long terme, usine chimique et stockage de déchets)
- Utiliser les exemples français de pollutions de l'environnement pendant l'exploitation et de mauvaise gestion de l'après-mine (effets sanitaires et environnementaux des stockages de déchets)

#### A ce stade les arguments des exploitants miniers sont connus et doivent être démontés (exemples) :

- **Création d'emploi** // emplois non durables (10 ans d'exploitation), peu qualifiés et au détriment d'autres activités plus durables dans lesquelles les collectivités ont investies (activités agricoles et artisanales)
- **Mine du XXIè siècle plus propre** // technique de traitement chimique du minerai n'ont pas changées et production de déchets en quantités très importantes. Exemples actuels en France des effets des exploitations minières (Nouvelle Calédonie, pollutions récurrentes)
- Mine du XXIè siècle sont souterraines et moins à ciel ouvert // Mine n'est pas une carrière = usine chimiques l'accompagne
- **Mine du XXIè siècle plus participative et proche des territoires** // Faux en l'absence de réforme du code minier et de procédure de participation sur l'opportunité du projet. Le projet de « charte de la mine responsable » est une coquille vide remplie d'éléments de langage creux sans effets juridiques
- **Nécessité économique de l'exploitation des richesses nationales** // sobriété énergétique et low-tech + débat public sur la définition d'une stratégie nationale prenant en compte les besoins et les territoires et leur environnement.





## CONCLUSIONS

- L'action associative est essentielle concernant ces projets
- Elle doit temporairement compenser les lacunes du droit minier qui ne parvient pas à se réformer sous pression des acteurs industriels du secteur
- Elle est légitime au-delà de la seule défense du cadre de vie
- Le projet minier est de fait validé dès le PERM et le stade des travaux de recherche
- Le droit de l'environnement n'est pas armé pour faire intégrer ses enjeux au projet
- S'agissant de projets portés par des groupes financiers internationaux, la mobilisation locale est source d'instabilité juridique et de coûts financiers complémentaires liés aux contentieux (exemple creusois)
- L'assistance de juristes du réseau juridique de FNE est un atout pour les associations du mouvement

Merci de votre attention

