

Les principales dispositions de la proposition de loi (N°4251 du 23/11/2016)

- Ratification de l'ordonnance n°2011-91 du 25 janvier 2011 portant codification législative du code minier (article 1^{er}).
- Soumission des titres miniers à une évaluation environnementale (article 2).
- Règles relatives à la mise en concurrence des demandes de titres miniers (article 2).
- Création de la procédure renforcée d'information et de concertation du public - création du "Groupement participatif d'information et de concertation" (article 3).
- Possibilité d'instaurer une commission spéciale de suivi après l'octroi d'un titre (article 3).
- Création du Haut conseil des mines (article 4).
- Création de la "Politique nationale des ressources et des usages miniers" (article 4).
- Création d'un registre national des décisions administratives (article 4).
- Création de la procédure de validation par une cour administrative d'appel spécialisée, d'une décision administrative prise sur le fondement du code minier → rescrit procédural (article 5).
- Définition du champs de responsabilité des titulaires de titres miniers et création du Fonds de solidarité nationale après-mine dénommé « Mission d'indemnisation de l'après-mine » (article 6).

Dispositions contestables ou dangereuses

De nombreuses dispositions (qui étaient présentes dans la précédente version N°4043) restent contestables ou dangereuses.

L'État ne pourra motiver ou opposer le refus de délivrer un permis au nom de la politique nationale des ressources et des usages miniers

La plus emblématique est celle contenue dans l'article 4 (alinéa 13) concernant la politique nationale des ressources et des usages miniers qui ne serait pas contraignante.

« Art. L. 115-5. – Les décisions administratives prises en application du présent code ne peuvent être refusées au motif qu'à la date de la demande.....elles ne s'inscrivent pas dans les orientations de cette politique. (nationale des ressources et des usages miniers)

Autrement dit, l'État ne pourra motiver le refus de délivrer un permis au nom de cette politique, laquelle pourrait, par exemple, intégrer des objectifs climatiques, et de protection de l'environnement (au regard des enjeux de biodiversité, de protection de la ressource en eau, de qualité de l'air, etc...) ou des considérations relatives à l'aménagement du territoire. L'État ne pourra pas refuser un permis à un industriel au motif que ce permis ne s'inscrit pas dans la politique pourtant définie préalablement.

Confirmation du droit de suite

Le droit de suite n'est pas remis en cause, bien au contraire il est implicitement réaffirmé et consolidé.

L'article 2 (alinéa 6) précise que

*« les titres miniers d'exploration ou d'exploitation sont accordés après une mise en concurrence sauf :
« 1° lorsque la demande porte sur des substances non énergétiques ;*

« 2° lorsque la concession est octroyée sur le fondement de l'article L. 132-6.

Cela signifie que les permis de substances non énergétiques (toutes les substances minérales autres que les hydrocarbures) sont exemptés de la procédure de mise en concurrence et obtiennent de fait le droit de suite.

Pour les autres permis concernant les hydrocarbures, c'est l'article L. 132-6 qui prévaudra. Pour rappel, l'article L. 132-6 est celui qui organise le droit pour le titulaire d'un permis de recherche à exploiter :

*Article L132-6 : Sans préjudice des dispositions de l'article L. 142-4, pendant la durée de validité d'un permis exclusif de recherches, son titulaire peut seul obtenir une concession portant, à l'intérieur du périmètre de ce permis, sur des substances mentionnées par celui-ci. **Le titulaire d'un permis exclusif de recherches a droit, s'il en fait la demande avant l'expiration de ce permis, à l'octroi de concessions sur les gisements exploitables découverts à l'intérieur du périmètre de ce permis pendant la validité de celui-ci.***

Le droit de suite est confirmé. C'est pourquoi, la proposition de loi abroge l'article L.132-4 qui devient obsolète et ne sert plus à rien puisque le nouvel article 2 (alinéa 6) définit ce qui pourrait être mis en éventuellement en concurrence.

Le texte n'impose pas de qualifier et de désigner clairement la technique d'exploration/exploitation utilisée.

Le texte prévoit que les permis d'exploration et d'exploitation soient soumis à une évaluation environnementale et que celle-ci soit prise en considération en vue de la délivrance des permis.

Il stipule entre autres que l'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui « *présente les critères de choix des techniques envisagées au regard de l'ensemble des techniques disponibles, les impacts génériques liés à l'éventuelle mise en exploitation du gisement, et les moyens de les éviter, les réduire et, en cas d'impacts résiduels, les compenser* ».

Ce rapport environnemental demande à l'opérateur la manière dont il compte procéder à la recherche ou l'exploitation en présentant un choix sur les possibles techniques envisagées, il ne vise pas explicitement la technique qu'utiliserait l'opérateur. On reste dans le champ d'une présentation des possibles. Or, il est important que le texte impose à l'opérateur de désigner clairement et en toute transparence la technique utilisée pour l'exploration ou l'exploitation.

L'opérateur sait au moment du dépôt de sa demande quelle technique sera utilisée, dans le cas contraire, on pourrait s'interroger sur ses capacités techniques à mener à bien son exploration ou exploitation. La technique d'exploration ou d'exploitation doit être indiquée clairement et sans ambiguïté dès la demande du titre minier.

Principe selon lequel « la demande de titre minier peut être refusée... »

Le texte prévoit que la demande puisse être refusée « *s'il existe un doute sérieux concernant la possibilité de procéder à l'exploration ou à l'exploitation du type de gisement visé sans porter une atteinte grave et irréversible aux intérêts mentionnés à l'article L. 161-1* ». (article 2).

Cette disposition reste facultative, elle est simplement indicative et non prescriptive. Il est indispensable que le texte indique l'obligation pour l'autorité administrative de refuser la délivrance d'un titre minier si celui-ci porte atteinte à l'état écologique, chimique ou quantitatif des eaux, de l'air et des sols, à la santé humaine, au maintien de la biodiversité, (espèces et habitats) ou constitue une menace imminente de dommage causé à la santé humaine et à l'environnement. C'est une mesure censée rassurer mais qui n'apporte garantie puisque soumise à la libre appréciation de l'autorité administrative.

Annexion éventuelle d'un cahier de charges au titre minier

Il est envisagé de joindre éventuellement un cahier des charges qui pourrait (ce n'est qu'une possibilité et non une obligation) être annexé précisant les conditions spécifiques à respecter par le demandeur.

Mais cette modalité ne serait, pour l'instant, que facultative. Aucune précision n'est apportée sur les conditions d'annexion de ce cahier des charges au titre minier, ni sur son élaboration, etc....

« Un cahier des charges précisant des conditions spécifiques à respecter par le demandeur peut être annexé à l'acte octroyant le titre minier. Il est porté à la connaissance du demandeur, préalablement à l'octroi du titre minier » (...) (article 2)

Principe de « limiter les formations géologiques »

Cette mesure, prévue dans le cahier de charges, serait également indicative et non prescriptive, **elle ne s'adresserait uniquement qu'aux permis d'exploitation.**

(...) « Pour les titres d'exploitation, il peut également, le cas échéant, limiter les formations géologiques auxquelles le titre s'applique. » (...) (article 2)

Ce qui signifie qu'elle ne s'appliquerait pas aux permis de recherche et ne poserait pas de limites à ceux-ci, toute formation géologique quelle qu'elle soit pourrait être prospectée. Comme on le sait, c'est la phase d'exploration qui décide de l'avenir du projet minier. L'enjeu, c'est la recherche. Quand un titulaire de permis d'exploration a trouvé, il est difficile en droit minier de ne pas lui accorder un permis d'exploitation puisque le droit de suite est réaffirmé.

Procédure renforcée d'information et de concertation du public - création du "Groupement participatif d'information et de concertation"

Le texte propose de créer une procédure renforcée d'information et de concertation du public pour l'instruction des demandes des permis miniers (article 3 de la proposition de loi).

C'est une procédure qui reste facultative pour l'instruction des demandes de titres miniers.

En effet, elle peut être engagée :

- soit, en début d'instruction, par le préfet, s'il estime qu'il y a des enjeux environnementaux significatifs ou si la majorité des deux tiers des communes concernées le demande.
-
- soit, en cours d'instruction et au plus tard jusqu'à quinze jours après la fin de la procédure de participation du public dans le cadre des titres d'exploration ou d'enquête publique dans le cadre des titres d'exploitation, par le préfet, le ministre en charge des mines ou le ministre en charge de l'environnement, si l'analyse des avis exprimés le justifie.

Si cette procédure suspend l'instruction des demandes de titres miniers tant que celle-ci n'est pas close, en revanche, elle est sujette à caution. En effet, cette procédure renforcée permet de recourir à des tiers experts (ou à des évaluations particulières) qui seront sélectionnés sur proposition du préfet et après accord du pétitionnaire, ce même pétitionnaire finançant ces expertises.

Le pétitionnaire finançant ces expertises, celles-ci pourraient quant à leurs conclusions, perdre en indépendance étant financièrement liées au pétitionnaire.

Toutes ces évaluations et contre expertises devraient être déconnectées financièrement du pétitionnaire et confiées à des experts n'émanant pas du donneur d'ordre.

Cette procédure est en quelque sorte une «super enquête publique» mais sa mise en œuvre n'est décidée:

- que dans certains cas
- elle est laissée en partie à la libre appréciation du préfet.

Dès lors, on peut se demander, à juste titre, si cette procédure renforcée sera activée par un préfet.

En revanche, elle peut être enclenchée par les communes concernées si elles réunissent une majorité des deux tiers pour autant qu'une majorité d'élus locaux soient opposés au développement de projets miniers sur leurs territoires.

Le fait qu'elle ne puisse pas être initiée par un système de «saisine citoyenne», en restreint considérablement la pertinence.

Il me semble indispensable que le code minier instaure un droit de «saisine citoyen», c'est-à-dire un dispositif qui permette à la population d'être informée et avertie du dépôt d'une demande de titre minier lui permettant de déclencher, dans un cadre formalisé, une participation «amont», qui porterait à la fois sur l'opportunité et les modalités du projet.

Cette participation « amont » donnerait la possibilité aux populations de témoigner de leurs interrogations et de leurs réflexions sur la pertinence de ces projets miniers et des politiques qui les sous-tendent, et si cela s'avère nécessaire, d'exprimer leur refus avant que la concrétisation de ces projets sur le territoire ne soit rendue irréversible si leur utilité ne participe pas indubitablement, à l'intérêt général de la collectivité.

Avec cette procédure renforcée, on reste toujours dans le cadre du format d'une enquête publique où l'essentiel porterait sur les modalités de réalisation du projet plutôt que sur son utilité publique, son intérêt général pour les populations.

Ci-joint ce que dit la proposition de loi

Art L. 114 - 4 Un dossier simplifié est constitué par le demandeur. Il est mis à disposition du public par le groupement participatif sur le site du représentant de l'État en charge de l'instruction locale de la demande. Le public est informé de l'objet de la procédure de participation et des lieux et horaires où le dossier papier peut être consulté.

« Au plus tard à la date de la mise à disposition ou de l'information mentionnée au premier alinéa, le public est informé, par voie dématérialisée et par voie d'affichage dans les mairies et les préfectures concernées par la demande, des modalités de la procédure de participation retenues. La durée de la consultation est de trente jours à compter de la mise à disposition du public du dossier mentionné au premier alinéa.5;,,)

Vous aurez remarqué un «dossier simplifié» pour le public.

La portée de cette procédure est également limitée par le fait que «*groupement participatif d'information et de concertation*» ne peut formuler que des recommandations motivées sur les suites à donner à la demande.

« Art. L. 114-6. – (...) Dans ses conclusions, le groupement participatif formule une recommandation motivée sur les suites à donner à la demande.(...)

Il serait souhaitable que les conclusions issues de cette procédure n'aient pas la portée de simples avis et qu'elles revêtent une portée juridique réelle vis à vis de l'autorité administrative.

Le recours auprès de la cour administrative d'appel n'annulerait pas le titre minier.

Le projet de loi, par son article 5, prévoit de sécuriser les procédures en instituant un système de rescrit

« - Lorsqu'une décision administrative a été prise sur le fondement du présent code, toute personne intéressée peut saisir dans le délai de deux mois à compter de l'affichage ou de la publication de cette décision, la cour administrative d'appel compétente d'une demande de confirmation de la procédure suivie. (...)

(...) La cour peut décider que la procédure est irrégulière. Elle adresse alors une injonction à l'autorité administrative compétente de l'État, indiquant les motifs de l'irrégularité et les modalités permettant d'y

remédier, assorties d'un délai.(...)

(...) Lorsque la cour décide que la procédure est régulière, les autres recours de toute nature dirigés contre la décision ne peuvent plus faire valoir, ni par voie d'action, ni par voie d'exception, de moyens relatifs à la régularité de cette procédure. »

Par cette disposition, le texte propose que les recours centrés sur la procédure soient dissociés de ceux portant sur le fond.

Il veut purger les procédures de leur vice de forme par un recours juridictionnel volontaire qui offrirait un recours juridique ouvert à toutes les personnes intéressées. Il porterait non sur le contenu de la décision mais bien sur la manière dont elle a été prise.

Ce recours permettrait, dès lors qu'un titre a été délivré, de s'assurer très vite devant un juge de la régularité de la procédure (donc de sa légalité) et d'éviter ainsi des annulations qui interviennent quelquefois années plus tard.

Toutefois, ce recours n'annule pas le titre minier et n'annule pas la procédure. En effet, si celle-ci est jugée irrégulière, la cour indique les motifs de l'irrégularité et enjoint l'autorité administrative compétente ainsi que le bénéficiaire, à prendre, dans un délai déterminé, les mesures pour y remédier. Cette disposition suspend l'examen, par toute autre juridiction, des recours dirigés contre cette décision. Il n'y aurait plus de recours ultérieur possible en cas de validation de la légalité de la procédure. Par exemple, si un requérant découvre un vice de procédure qui n'aurait pas été soulevé à l'occasion du recours devant la cour, il ne pourra plus jamais l'être.

Il est à noter aussi que la suppression du degré de juridiction qu'est le tribunal administratif est une perte de droits.

Les modalités d'instruction et d'octroi des permis miniers ne sont pas acceptables

Les modalités d'instruction et d'octroi des permis miniers ne sont pas acceptables dans leurs procédures ainsi que des modalités d'information et de « participation » du public qui interviennent toujours en fin d'instruction des permis.

Dans la proposition de loi, on trouve une « pyramide procédurale » qui se présente de la manière suivante: une entreprise postule, son dossier est examiné, si il est accepté par l'État il y a mise en concurrence. L'État choisit le titulaire du permis. A ce moment là seulement il y a une évaluation environnementale et puis de manière optionnelle il y a possibilité d'une consultation du public.

Il nous semble important d'inverser la pyramide procédurale, à savoir :

- une publication des demandes de permis dès leur dépôt par le(s) postulant(s)
- une évaluation environnementale lors de la mise en concurrence, chaque entreprise devant inclure les critères environnementaux dans le dossier de candidature, cette évaluation environnementale devant être un des points essentiels du dossier des postulants.
- une concertation citoyenne obligatoire avant la mise en concurrence au moment du dépôt de la demande de(s) postulants
- la mise en concurrence et la publication

Absence de définition des termes « communes concernées »

On peut s'interroger sur le sens de l'expression « communes concernées ». Ces termes ne sont jamais définis. On peut malheureusement considérer qu'il s'agit des limites administratives. Toutefois on sait que le nuage de Tchernobyl ne s'étant pas arrêté aux pointillés de la frontière française, en matière environnementale les limites administratives n'ont pas de signification. Raison pour laquelle l'étude environnementale doit avoir lieu en préalable de tout autre examen, ne serait-ce que pour définir le territoire impacté d'un point de vue environnemental qui est bien évidemment différent du territoire

administratif (vents dominants, nappes phréatiques, cours d'eau, bassins versants, etc). Il est indispensable de distinguer « périmètre administratif » et « périmètre impacté d'un point de vue environnemental ».

Disposition « silence gardé vaut rejet »

Il est aussi important de s'assurer que la disposition « silence gardé vaut rejet » (= les refus implicites) puisse être verrouillée juridiquement pour éviter que l'autorité administrative puisse revenir sur ses propres décisions.

Assurer une réelle évaluation financière des entreprises

Il est essentiel qu'une réelle évaluation financière des entreprises postulantes avec la mise en place d'un seuil minimal de surface financière afin de couper court à toutes les opérations de rabattage par des entreprises juniors, capable aujourd'hui de décrocher un permis de recherche d'hydrocarbure avec un capital social de 1000€. Nous demandons aussi que les services de l'État procèdent à une réelle enquête sur la fiabilité financière des entreprises postulantes et ne se satisfassent pas des déclarations (mensongères) faites par les dites entreprises.

Les travaux miniers

Il était prévu initialement que les procédures de demande d'ouverture de travaux miniers du code minier soient calquées sur la procédure des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui est une législation plus contraignante sur le plan environnemental. Dans cette proposition de loi, il n'en est plus fait mention.

Recours aux ordonnances pour moderniser le code minier

La proposition de loi demande (c-a-d les parlementaires, porteurs de ce texte) au gouvernement de la compléter par une demande d'habilitation à prendre par ordonnances les autres mesures qui s'avèreraient nécessaires pour moderniser le code minier. Par cette procédure de l'ordonnance, le Parlement autoriserait le Gouvernement à modifier toute une série de dispositions du code minier que celui-ci estimerait nécessaire sans passer par un débat et un vote au parlement.

Dispositions transitoires

Toutes les demandes de titres miniers dont l'instruction aura été jugée complète par l'autorité administrative, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, seront conduites, à leur terme, selon les dispositions du code minier actuel.

Ce qui interroge, c'est ce qui n'est pas écrit

Ce qui interroge, c'est ce qui n'est pas écrit et qui risque de revenir d'une façon ou d'autre dans le texte, lors de l'examen, par la Commission Développement Durable, en janvier, par exemple, les conditions d'obtention et de dérogation d'un titre minier, les zones à vocation minière, la limite des informations revêtant le secret, la règle «silence gardé» valant acceptation pour les prolongations/mutations de permis etc... Il ne faut pas non plus oublier que l'ordonnance de 2011 sera ratifiée (article 1 de la proposition de loi).

