

*Analyse du texte suite à son examen le 17 janvier 2017
en Commission du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire*

Contexte

Après de nombreuses annonces successives et avant-projets de loi avortés, une proposition de loi visant à réformer le code minier, pour laquelle le gouvernement a déclenché la procédure accélérée, est actuellement examinée par l'Assemblée nationale. **Elle sera discutée en plénière les 24 et 25 janvier.**

Cette proposition de loi s'inscrit dans un contexte de nouveau extractif latent en France : côté hydrocarbures, on compte encore 55 permis d'exploration en cours de validité et 132 demandes en attente ; côté métaux, un certain nombre de permis ont été octroyés depuis 2013, pour la première fois depuis 30 ans en métropole. Sur le terrain, les populations restent fortement opposées à ces projets extractifs.

La présente note propose de décrypter l'examen de cette proposition de loi en Commission Développement durable en passant en revue les principaux amendements adoptés et rejetés ou retirés.

Le rapporteur socialiste de cette proposition de loi, Jean-Paul Chanteguet, également président de cette commission, s'est quasi systématiquement opposé aux amendements qui n'étaient pas les siens, ou a demandé leur retrait, alors que nombreux de ces amendements proposaient des rédactions plus ambitieuses ou complètes en termes d'intégration des enjeux sociaux et environnementaux au code minier, ce qui est pourtant censé être l'objectif de cette proposition de loi.

Néanmoins, les députés de cette commission et le rapporteur ont pris en compte, bien que de façon souvent très partielle, quelques recommandations que Les Amis de la Terre France et d'autres associations et collectifs citoyens avaient formulées lors des auditions.

Concernant les principaux enjeux liés aux mines et hydrocarbures en France, et pour visualiser une carte des permis, nous vous invitons également à consulter **notre récent rapport : Creuser et forer, pour quoi faire ? Réalités et fausses vérités du nouveau extractif en France**².

Accord de Paris et enjeux climatiques

Les constats scientifiques sont clairs : pour rester en dessous des 2°C de réchauffement climatique, il faut laisser 80 % des énergies fossiles dans le sol. Concrètement, tenir les engagements pris lors de l'Accord de Paris signifie que plus aucun investissement ne doit être fait dans les énergies fossiles, et que certains projets actuels soient même abandonnés. Cela veut donc dire que plus aucun permis d'exploration ou d'exploitation d'hydrocarbures, conventionnels ou non, ne doit être octroyé ou prolongé³.

Le député Jean-Paul Chanteguet a pourtant choisi de nier l'urgence climatique, expliquant qu'il ne partageait pas « le débat porté par certaines associations » visant à renoncer même aux hydrocarbures conventionnels pour des raisons climatiques. Il a même souligné le **rôle du gaz comme « énergie de la transition » énergétique, reprenant les arguments des industriels** qui cherchent à faire passer le gaz pour une « énergie propre », alors qu'il s'agit bien d'une énergie fossile, aux impacts climatiques, longtemps sous-estimés, qui sont aujourd'hui bien démontrés, et seraient même plus importants que ceux du charbon en raison des importantes fuites de méthane lors de la production et le transport du gaz⁴.

Par conséquent, **ont ainsi été systématiquement rejetés tous les amendements introduisant des références explicites à l'Accord de Paris**, qui auraient permis de subordonner le code minier à celui-ci, et plus largement au respect des engagements nationaux et internationaux de la France.

Enjeux environnementaux et possibilité de rejeter des demandes de permis

Plusieurs amendements ont été rejetés alors qu'ils visaient à renforcer la prise en compte, de façon globale,

1 Proposition de loi n°4251. Dossier législatif accessible ici : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/droit_environnement_adaptation_code_minier.asp

2 Le rapport est disponible ici : http://www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/rapport_extractivisme_web.pdf

3 Voir notamment le rapport d'Oil Change International, « The Sky's limit » (Septembre 2016) : <http://multinationales.org/Sortie-des-energies-fossiles-pourquoi-les-demi-mesures-ne-suffiront-pas> ; http://priceofoil.org/content/uploads/2016/09/OCI_the_skys_limit_2016_FINAL_2.pdf

4 Voir notamment les études de Robert Howarth, de l'Université de Cornell : http://www.eeb.cornell.edu/howarth/summaries_CH4_Fr.php (résumé en français)

des enjeux environnementaux au travers de diverses dispositions :

- le caractère obligatoire du cahier des charges qui sera annexé à l'acte octroyant le permis d'exploration ou d'exploitation.
- L'obligation de refuser des demandes de permis si la possibilité d'exploration ou exploitation porte atteinte à l'environnement.

Le cahier des charges sera donc facultatif.

Surtout, **une demande de permis ne pourra être refusée que s'il y a un « doute sérieux » de la possibilité de procéder à l'exploration et l'exploitation « sans atteinte grave » à l'environnement.** Si le terme « irréversible », avant accolé à « grave », a été supprimé, ce sera toujours sur l'État que portera la charge de la preuve : c'est à l'État qu'il reviendra de démontrer que le projet peut porter une atteinte grave à l'environnement, et non l'entreprise pétitionnaire de démontrer que son projet est sans danger. Cette possibilité de refus d'une demande de permis sera donc difficile à mettre en œuvre dans les faits.

Par ailleurs, cette proposition de loi crée une « **Politique nationale des ressources et usages miniers** ». Là encore, la référence au respect de l'Accord de Paris n'a pu être introduite. Deux améliorations et deux opportunités manquées sont à noter :

- dans le texte initial, cette politique devait simplement « servir l'intérêt économique des territoires et de la nation ». Les intérêts sociaux et environnementaux devront être aussi considérés... ce qui est quand même le minimum à attendre dans une proposition de loi qui vise à adapter le code minier au droit de l'environnement.
- Dans le texte initial, l'État organisait son impuissance puisqu'il était indiqué qu'une demande de permis ne pouvait être refusée au motif qu'elle ne s'inscrivait pas dans les orientations de cette politique nationale. La politique créée, même si elle intégrait des dispositions ambitieuses en termes sociaux et environnement, aurait donc été d'une grande inutilité. Cette disposition a été supprimée par un amendement.
- L'amendement visant à soumettre cette politique à un vote du Parlement (et non un simple débat), a été rejeté.
- L'amendement visant à valoriser les matières premières présentes dans les déchets et favoriser le recyclage afin de réduire notre consommation de métaux, au lieu de rouvrir des mines, a également été rejeté.

Enfin, concernant l'après-mines, le périmètre de recherche de la responsabilité de l'entreprise ainsi que des indemnités faites par l'État en cas de défaillance ou disparition de l'entreprise a été élargi au-delà des seuls dommages immobiliers, pour inclure également les dommages sanitaires et environnementaux.

Hydrocarbures non conventionnels

La loi « Jacob » d'interdiction de la fracturation hydraulique, adoptée en 2011, est depuis le départ insuffisante, notamment car elle n'interdit qu'une technique.

Plusieurs amendements ont donc été déposés afin d'introduire dans le code minier lui-même une **interdiction de l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures non conventionnels, quelle que soit la technique utilisée.** Plusieurs amendements prévoyaient également une sanction économique importante, d'un million d'euros par forage, pour dissuader toute violation de cette interdiction par les entreprises, sachant qu'actuellement de nombreux permis sont demandés officiellement pour des hydrocarbures conventionnels alors que les entreprises visent en réalité la recherche d'hydrocarbures non conventionnels.

Là encore le rapporteur a demandé le retrait de ces amendements pour que ce soit son amendement qui soit adopté. Or l'amendement proposé par Jean-Paul Chanteguet était le seul à définir de façon moins précise les hydrocarbures non conventionnels et surtout le seul à **exclure les gaz de couche ou de houille** de cette définition, et par ailleurs, le seul à **ne pas prévoir de sanction.** Pourtant, rien ne justifiait cette exclusion des gaz de couche (« coal bed methane » en anglais) : ce sont bien des hydrocarbures non conventionnels, et leur extraction a de lourds impacts environnementaux et climatiques, comme leur exploitation en Australie et aux États-Unis l'a déjà montré. De plus, si de petites quantités de gaz de couche peuvent effectivement être récupérées sans fracturation hydraulique, l'exploitation de manière rentable de ces gisements nécessite le recours à cette technique.

Seules l'exploration et l'exploitation des gaz et huiles de schiste seront donc interdites quelle que soit la technique si cette disposition est adoptée en plénière.

Les gaz de couche présentaient pourtant un enjeu particulier en France puisque qu'actuellement des projets

d'exploration de gaz de couche ont déjà commencé, en Lorraine. Un autre point sur lequel le rapporteur a donc cédé aux demandes des industriels, reprenant là encore leurs arguments qui visent à entretenir la confusion entre le gaz de couche et le gaz de mine⁵.

Consultation du public

Il s'agissait du point de départ des différents projets de réforme du code minier, suite aux importantes mobilisations de citoyens et d'élus locaux contre les gaz et huiles de schiste en 2010-2011. Dans le code minier actuel, il n'existe qu'un simulacre de consultation. Si l'actuelle proposition de loi crée une procédure renforcée d'information et de concertation, les améliorations restent insuffisantes pour garantir une réelle prise en compte de l'avis des populations.

Dans les faits, les autorités administratives locales (préfet notamment) ne sont pas impartiales mais bien sont souvent acquiescentes aux projets des industriels.

Plusieurs amendements visant à rendre obligatoire cette procédure renforcée ont été rejetés. Bien que le mot « facultative » ait été retiré, **cette procédure renforcée ne pourra donc être enclenchée que si le préfet le décide** :

- en fonction des « enjeux significatifs pour l'environnement, la sécurité et la santé publiques et l'intérêt des populations ; »,
- si la majorité des deux tiers des communes le demande
- si 30 % des électeurs du territoire, impacté d'un point de vue environnemental, sanitaire ou socio-économique, le demande ;

Cette dernière modalité, de « saisine citoyenne », est une amélioration qui a été adoptée par la commission. Cependant, un autre amendement, avec un seuil plus bas d'électeurs à réunir, a été rejeté. Il faudra donc voir si cette possibilité de saisine citoyenne sera réellement effective dans la réalité.

Un amendement adopté permettra à l'entreprise de retirer du dossier communiqué au groupement participatif les informations relevant du **secret industriel et commercial**. Or on sait bien que les entreprises se servent de façon excessive de l'argument du secret industriel et commercial pour cacher des informations indispensables à la bonne analyse du projet.

Les délais dont dispose ce groupement pour rendre ses conclusions ont été légèrement allongés (4 mois prolongeables 4 mois au lieu de 2, délai commençant à courir à partir de la première réunion du groupement et non sa création). Néanmoins, ces **délais restent trop courts** au vu des expertises et consultations que doit pouvoir faire le groupement afin de rendre des conclusions informées et éclairées. Un autre amendement proposait pourtant de porter ce délai à 6 mois renouvelables, ce qui paraissait bien plus approprié.

Le **groupement devra soumettre le choix des experts à l'avis de l'entreprise** sollicitant un permis (et non plus à son « accord »). Des amendements proposaient pourtant de supprimer toute intervention de l'entreprise afin de garantir une impartialité totale des experts.

Tout comme l'évaluation environnementale, **les conclusions de ce groupement n'ont aucun caractère contraignant**, libre au ministre d'octroyer un permis malgré une opposition forte des populations locales au projet ou un avis défavorable de l'autorité environnementale. A été simplement introduite une obligation pour l'autorité administrative d'expliquer comment elle a pris en compte les conclusions du groupement participatif ou les raisons pour lesquelles elle s'en est écartée.

La seule amélioration qui a pu être adoptée, malgré l'opposition du rapporteur, est une **conception plus large des collectivités locales et populations locales qui doivent être informées et consultées**, pour tenir compte du fait que les conséquences de l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures et métaux se font ressentir bien au-delà des limites administratives des communes sur lesquelles se trouvent le projet. Le texte parle donc maintenant de collectivités locales et populations « impactées d'un point de vue environnemental, sanitaire ou socio-économique » au lieu simplement de « concernées ».

Enfin, il a été reconnu que les enjeux sociaux et environnementaux étaient importants dès la phase d'exploration, et un amendement a été adopté pour qu'une enquête publique soit faite dès cette phase et non seulement pour les demandes de permis d'exploitation. Ceci dit, le rapporteur avait reconnu lui-même, en audition, le caractère défailant des enquêtes publiques comme processus de consultation.

⁵ Le gaz de mine ou « grisou », est un gaz qui circule librement dans les anciennes mines de charbon et doit être récupéré pour éviter fuites et accidents. A l'inverse, le gaz de couche est contenu - « enfermé » - dans le charbon, dans des zones très profondes (1000 à 4000 mètres), qui n'ont jamais été exploitées.

« Droit de suite »

Cet examen en commission aura aussi été marqué par le **rejet de tous les amendements visant à remettre en cause le controversé « droit de suite »**, selon lequel une entreprise qui détient un permis d'exploration obtient quasi automatiquement un permis d'exploitation. Ce droit, auquel les entreprises ne voudront jamais renoncer, est pourtant une limitation forte des prérogatives de l'État, sachant que l'octroi des permis d'exploitation intervient des années après le début de l'exploration.

Remise en cause de la règle « silence gardé vaut rejet » ?

En cas de mise en concurrence, l'État devra notifier ses « décisions expresses et motivées à chacun des candidats non retenus ». Lors des débats en commission, la députée Delphine Batho a souligné qu'il valait mieux garder la règle de « silence gardé vaut rejet », selon laquelle en absence de réponse de l'État dans un certain délai, la demande de titre minier est considérée comme étant refusée. Remettre en cause cette règle ouvre la voie à de nouveaux recours des industriels contre l'État, et ce, avant même que l'instruction des demandes des candidats retenus soient terminée et que le titre soit éventuellement octroyé à une autre entreprise (suite à l'évaluation environnementale, l'enquête publique etc.). Étonnement, le rapporteur a alors expliqué : « *Nous souhaitons le maintien de cette disposition précisément parce qu'elle permet de favoriser les recours : c'est un moyen – un peu machiavélique, je vous l'accorde – de purger la procédure et d'éviter d'allonger les délais* », avant de conclure « *Les industriels que nous avons rencontrés sont sensibles à ces dispositions.* ». Par cette disposition, le député donne donc satisfaction aux industriels en favorisant la multiplication des recours contre l'État, alors que plusieurs députés ont alors alerté sur l'ampleur des moyens juridiques, et d'influence, dont disposent ces sociétés pour attaquer, et en face, le manque de moyen de l'administration pour se défendre.

Par ailleurs, un amendement de la députée Chantal Berthelot, visant à renforcer la règle de silence vaut rejet en interdisant à l'État tout octroi, prolongation ou mutation de titre une fois le délai dépassé a été retiré avant la discussion. Cet amendement aurait pourtant été le bienvenu au vu de toutes les demandes actuellement en attente et qui pourraient être ressorties des tiroirs malgré le délai de réponse dépassé⁶.

Conclusions et demandes

Cette proposition de loi, qui se veut ambitieuse, n'est donc globalement qu'un simple habillage du code minier pour le « verdir » et soi-disant inclure le devoir de protection de l'environnement et la prise en compte de l'intérêt des populations. Dans les faits, elle manque l'opportunité de s'attaquer aux réels enjeux du code minier actuel, et de donner les moyens d'une part, de mettre en œuvre une politique ambitieuse de transition énergétique et de réduction de notre consommation d'énergies fossiles et de métaux, et d'autre part, de respecter réellement les droits des populations.

Résumé de nos demandes aux pouvoirs publics :

- **Cesser tout investissement dans les énergies fossiles** (exploration, extraction et infrastructures liées), afin de respecter nos engagements internationaux de lutte contre le changement climatique.
- **Allonger la durée de vie de nos produits et acter une politique nationale de recyclage**, afin de diminuer les besoins d'extraction et d'importation de métaux.
- **Mettre en place une consultation réelle et contraignante des populations**, y compris avant l'exploration, et à son issue.
- **Remédier le lourd passif environnemental des anciens projets miniers et pétroliers.**

CONTACT :

Les Amis de la Terre France

Juliette Renaud

Chargée de campagne sur les Industries extractives

+33 9 72 43 92 61 - juliette.renaud@amisdelaterre.org

www.amisdelaterre.org

⁶ Cela avait été le cas pour le permis de la « Folie de Paris » en Seine-et-Marne, décision qui fait d'ailleurs actuellement l'objet d'un recours des Amis de la Terre au nom des collectifs citoyens.
<http://www.amisdelaterre.org/Recours-Folie-de-Paris.html>