

Le régime juridique de la remise en état dans le domaine des mines : des progrès sont-ils possibles ?

Les lois et règlements actuels sont mal adaptés à l'après-mine, peut-être parce que le sol appartient à l'Etat. Comment les faire évoluer alors que les propositions de loi pullulent ?

par **Christian Huglo**
Docteur en Droit, avocat à la Cour

La question de savoir si le droit minier actuel suffit à assurer la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement s'est trouvée reposée à la suite d'effondrements récents survenus en Lorraine et qui ont défrayé la chronique, déclenchant une inflation de propositions de loi de tous horizons.

D'évidence, seul pourra apporter une réponse le vote d'un texte nouveau qui respecte à la fois les droits acquis et évite les inconvénients du système

actuel résultant, en particulier, du principe en vigueur dans le droit des concessions et qui prévoit le retour du bien à l'Etat. C'est ce dernier qui devrait être regardé, en droit, comme responsable des dommages causés.

La loi du 15 juillet 1994 avait accompli un premier effort pour pallier cet inconvénient majeur en transposant dans le droit minier, le droit de la remise en état tel que défini par la législation des installations classées. Cet effort est-il suffisant ?

Pour éviter de se lancer dans une polémique inutile il nous a paru utile d'esquisser un bref bilan de l'acquis récent issu de la loi du 15 juillet 1994, et de faire le point sur les principes fondamentaux qui régissent

tant la responsabilité civile que la responsabilité pénale de l'ancien exploitant.

Règles fixant les obligations et sanctions administratives à l'égard de la remise en état du site minier

Le fondement et la procédure suivie en matière de remise en état

L'article 84 1^{er} alinéa du Code minier, tel qu'il résulte de sa nouvelle rédaction, crée dorénavant, à la charge des exploi-

tants et/ou des explorateurs (ce qui donc vise à la fois les permis de travaux et d'exploitation), une obligation de faire connaître à l'administration les mesures qu'ils envisagent de prendre et de mettre en oeuvre pour préserver les intérêts mentionnés à l'article 79 et de faire cesser, de façon générale, les troubles de toute nature.

En ce sens, l'article 84 va au-delà des prescriptions de la loi du 19 juillet 1976 sur les installations classées, puisqu'il impose à l'exploitant désirant cesser son exploitation, totalement, partiellement ou avant le terme du titre, d'envisager les mesures de remise en état du site, lesquelles sont soumises au contrôle de l'admini-

nistration et du juge. L'article 44 du décret n° 95-696 du 9 mai 1995, relatif à l'ouverture des travaux miniers et à la police des Mines, fixe la procédure à suivre en vue de l'arrêt des travaux.

Tout d'abord, l'exploitant doit adresser au préfet, six mois avant l'arrêt définitif de tout ou partie des travaux, la déclaration prévue par l'article 84 du Code minier. Cette déclaration doit être accompagnée d'une étude d'impact. Celle-ci doit prévoir un bilan des effets des travaux sur la présence, l'accumulation, l'émergence, le volume, l'écoulement et la qualité des eaux de toutes natures ; elle doit évaluer les conséquences de l'arrêt des travaux ou de l'exploitation sur la

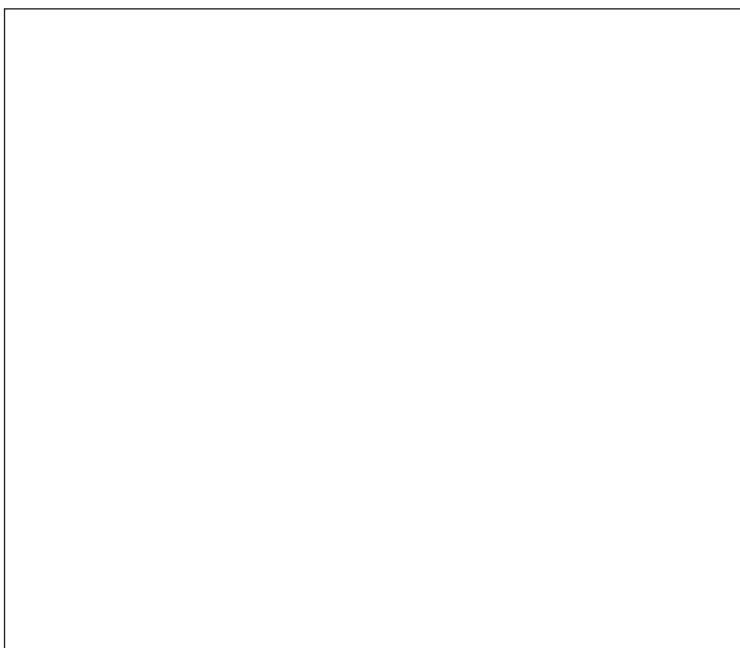
situation ainsi créée et les usages de l'eau ; elle doit, enfin, indiquer les mesures compensatoires envisagées.

Au vu de cette déclaration, et après avoir consulté les conseils municipaux des communes intéressées et entendu l'exploitant, l'autorité administrative édicte des prescriptions, en tant que de besoin. Lorsque les mesures prescrites par le Préfet ont été réalisées, celui-ci donne acte à l'explorateur ou à l'exploitant de l'achèvement des travaux de remise en état : l'obligation de remise en état s'arrête en principe ici.

Les sanctions administratives

L'obligation de remise en état du site n'est pas à proprement parler soumise au régime des sanctions dès lors que l'on considère qu'elle s'intègre dans les obligations du concessionnaire ; elle est la contrepartie de la délivrance de la concession.

Des sanctions administratives sont prévues en amont et en aval de cette procédure. En amont, elles sont d'abord applicables aux cessations partielles d'exploitation ou encore au cas où le concessionnaire aura omis de faire mention de l'arrêt de l'exploitation avant les six mois précé-



Le camion au premier plan a une capacité de 150 tonnes

dant la cessation d'activité. L'article 119-1 du Code minier prévoit alors la possibilité pour l'administration de retirer le titre minier, en cas notamment d'infractions graves aux prescriptions de police, de sécurité ou d'hygiène, ou d'inobservation des mesures imposées au titre de l'article 79 de ce code. Plus intéressante est la possibilité pour l'administration de refuser de délivrer un titre minier, pendant une durée de cinq ans à compter du jour où la peine est devenue définitive, à toute personne condamnée pour la non-exécution des obligations lui incombant au titre des articles 79 à 87 du Code minier (art. 86 bis). Une disposition en ce sens est également prévue dans le droit des carrières.

En aval, l'article 86 bis prévoit la possibilité pour l'administration de refuser la délivrance d'un titre minier lorsque l'exploitant ne s'est pas conformé aux obligations de remise en état visées par l'article 84. Cet alinéa de l'article 86 bis ne vise naturellement que le non respect des prescriptions visées aux alinéas 4, 5 et 6 de l'article 84. Enfin, les 8^e et 9^e alinéas de l'article 84 prévoient une procédure de sanctions - l'exécu-

tion d'office de certains travaux- ainsi qu'une procédure de consignation entre les mains d'un comptable public des sommes nécessaires à la réalisation des travaux exigés. Il s'agit là d'une copie allégée des dispositions introduites à l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976 par la loi du 13 juillet 1992 ; toutefois, on le verra plus loin, les solutions dégagées au titre de l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976 ne sont pas transposables *mutatis mutandis* au droit minier.

L'article 84 du Code minier précise expressément que le débiteur de l'obligation de remise en état est l'explorateur ou l'exploitant ; si la notion d'explorateur ne pose pas de difficulté d'interprétation particulière, il convient d'observer que le législateur n'a pas souhaité employer le terme de « concessionnaire » et cela alors même que, depuis la loi du 15 juillet 1994, le Code minier ne connaît plus que deux titres minières : l'exploitation d'Etat et la concession minière. Ce faisant, il convient de comprendre que la personne débitrice de l'obligation de remise en état est en principe le concessionnaire lorsqu'il est exploitant direct ; elle

sera en revanche l'amodiatiaire dans le cadre d'un contrat d'amodiation conclu et accepté par le Ministre chargé des mines, dans les formes prévues aux articles 26 et suivants du décret n° 95-427 du 19 avril 1995 relatif aux titres minières.

Reste une question délicate à trancher : l'obligation de remise en état du site par le dernier exploitant pour des risques créés qui ne sont pas de son seul fait.

La question se pose en effet de savoir si le nouvel exploitant peut être tenu à une obligation de remise en état du fait de l'activité de l'ancien exploitant ; on sait en effet qu'aux termes de l'article 23 de la loi du 19 juillet 1976, le débiteur principal de l'obligation de remise en état est l'exploitant en cours mais également, selon la formule désormais consacrée, le « dernier exploitant » d'une installation classée ayant cessé toute activité [1]. Cette solution est-elle transposable aux exploitants de mines ?

La jurisprudence du Conseil d'Etat semble aller dans un sens contraire ; dans un arrêt du 30 mai 1986 (Houillères du Bassin du Centre et du Midi c/ Préfet de la Loire), le Conseil d'Etat a considéré que c'était à bon droit que le préfet avait pu ordonner à l'exploitant actuel

La question se pose de savoir si le nouvel exploitant peut être tenu à une obligation de remise en état du fait de l'activité de l'ancien exploitant.

« concessionnaire » et cela alors même que, depuis la loi du 15 juillet 1994, le Code minier ne connaît plus que

la prise en charge des mesures de sécurité appropriées, notamment le comblement des vides découverts, résultant de travaux réalisés par l'ancien exploitant.

Mais le critère retenu par le Conseil d'Etat résidait non pas dans la qualité de dernier exploitant mais dans la possibilité pour l'administration compétente d'exercer ses pouvoirs de police, ce qui impliquait qu'aucune procédure d'abandon ou de renonciation n'avait été formellement engagée pour certaines parties du site, à tout le moins celles qui avaient été explorées par les anciens exploitants.

Le Conseil d'Etat a confirmé sa jurisprudence dans un arrêt n° 84-022 du 22 novembre 1989, en décidant que l'actuel exploitant était tenu de faire les travaux impartis pour combler les vides d'explorations effectuées par un ancien exploitant pendant l'occupation allemande de 1914-1918, dès lors que l'état du sous-sol était de nature à compromettre la sécurité publique, et que les travaux à l'origine des vides n'avaient pas fait l'objet d'une déclaration d'abandon. En d'autres termes, il semble que l'ancien exploitant ne peut voir sa responsabilité administrative recherchée que s'il n'a pas souscrit aux obligations mises à sa charge par l'article 84 lors de l'abandon de la

mine. Dès lors qu'il a rempli cette obligation, sa responsabilité ne pourra être recherchée à nouveau pour des dommages apparus après la cessation régulière de son activité, alors même qu'il n'y a pas de nouvel exploitant auquel peut être imposée la remise en état au titre de l'article 79 du Code minier.

Responsabilité civile de l'exploitant après l'exploitation

La responsabilité civile est de deux ordres : contractuel et délictuel.

La responsabilité contractuelle

Il s'agit d'une responsabilité à l'égard des acquéreurs successifs du site. Inspiré des dispositions de l'article 8 de la loi du 19 juillet 1976, le nouvel article 75-2 du Code minier dispose que : *« le vendeur d'un terrain sur le tréfonds duquel une mine a été exploitée est tenu d'en informer par écrit l'acheteur ; il l'informe également, ou pour autant qu'il les connaisse, des dangers ou inconvénients importants qui résultent de l'exploitation. »* A défaut de cette information, l'acheteur a le choix de poursuivre la

résolution de la vente ou de se faire restituer une partie du prix ; il peut aussi demander, aux frais du vendeur, la suppression du danger ou des inconvénients qui compromettent un usage normal lorsque le coût n'en paraît pas disproportionné par rapport au prix de vente ».

Ce texte doit être complété par l'article 17 de la loi du 15 juillet 1994 non inséré au Code minier et qui est ainsi rédigé :

« Dans un contrat de mutation immobilière, conclu avec une collectivité locale ou avec une personne physique non professionnelle, toute clause exonérant l'exploitation de la responsabilité des dommages liés à son activité minière est frappée de nullité d'ordre public ».

Ces deux textes sont en réalité indissociables et méritent quelques commentaires.

On observera, d'abord, que ces deux articles relatifs à la seule responsabilité contractuelle ne visent que la situation de l'exploitant et non pas celle du titulaire du permis de recherche.

Ensuite, ce texte concerne tant la vente d'un terrain sur lequel est exploitée une mine que toute forme de mutation immobilière autre que la vente. Il oblige, d'une façon générale, le vendeur à informer par écrit l'acheteur de la situation de la mine et plus précisément *« des dangers et inconvénients importants qui résultent de l'exploitation ».*

Il s'agit en réalité d'une obligation de moyen et non pas de résultat, puisque l'obligation d'information ne vise que les dangers ou inconvénients importants et ce, dans la mesure où, d'une part le vendeur connaît effectivement lesdits dangers ou inconvénients et, d'autre part, où ceux-ci résultent de l'exploitation strictement parlant.

Or, en réalité, il peut se trouver que le vendeur du terrain ne soit pas forcément l'exploitant. Il en résulte, dans ce cas de figure, que le propriétaire doit prendre des précautions. Tout d'abord, dans l'hypothèse d'une distinction entre l'exploitant et le vendeur du terrain, il conviendrait que le propriétaire exige des informations de la part de l'exploitant. Les seuls destinataires de ces informations sont, selon l'alinéa 4 de l'article 84 du Code minier, les communes et l'administration ; c'est auprès de ces autorités que le propriétaire devrait également et par prudence se renseigner.

Mais la présomption de responsabilité qui pèse sur l'exploitant en vertu de l'article 75-2 du Code minier, et qui est une responsabilité de plein droit, s'efface dès lors que l'acquéreur du terrain a été informé des risques [2].

Généralement, les arrêts de la Cour de Cassation s'interrogent sur le point de savoir si les risques étaient connus.

Ainsi, quand les terrains présentent un risque inhérent au site minier que ne peut méconnaître l'acquéreur, il ne peut y avoir responsabilité de l'ancien propriétaire ou du vendeur [2].

Mais un point doit être souligné qui est ici d'importance : même dans l'hypothèse où la responsabilité de l'ancien exploitant ou du propriétaire est recherchée, le propriétaire final peut être regardé comme non responsable de l'effondrement partiel, dû à un phénomène naturel de vieillissement par désagrégation progressive de la voûte et des piliers de la mine, considéré comme un phénomène naturel susceptible de constituer un cas de force majeure [3].

Ceci nous amène à examiner l'étendue de la responsabilité de l'ancien exploitant à l'égard des tiers. Toutefois, il convient de tirer au préalable les conclusions des observations qui précèdent.

A cet égard, notre opinion est que la présomption de responsabilité qui pèse sur l'exploitant en vertu de l'article 75-2 du Code minier peut être écartée soit parce qu'il peut être démontré que les victimes ont

eu connaissance des risques, soit parce qu'en toute hypothèse l'exploitant peut invoquer la force majeure liée au phénomène naturel de vieillissement des voûtes et des piliers.

La responsabilité délictuelle

Il s'agit d'une responsabilité à l'égard des tiers.

L'article 75-1 du Code minier, introduit par la loi du 16 juillet 1994, instaure expressément un principe de responsabilité à la charge de l'exploitant pour les dommages causés en surface par son activité, celui-ci ne pouvant s'exonérer de sa responsabilité qu'en apportant la preuve du caractère étranger de la cause du dommage. Cet article codifie une jurisprudence constante dégagée par la Cour de Cassation au cours du XIX^e siècle.

Il s'agit ainsi d'une présomption de responsabilité et, donc, en définitive, d'une présomption de causalité. Bien que l'expression « de plein droit » ne figure pas dans le texte, il ne saurait y avoir de doute sur la nouvelle responsabilité affirmée par le législateur, qui ne peut être qu'« objective ».

Le concessionnaire d'une mine a l'obligation légale de ne pas nuire par ses travaux aux

immeubles de surface et est tenu de réparer les dommages résultant de ces travaux, même exécutés dans les règles de l'art et en l'absence de toute faute, le droit minier n'exigeant pas que la conséquence des dommages soit contemporaine des travaux dès lors qu'ils en sont la conséquence directe.

Ainsi, a été reconnue la responsabilité de plein droit du concessionnaire d'une mine qui avait abandonné toute exploitation depuis plus de 50 ans, dès lors que les acquéreurs ne pouvaient pas être au courant des risques résultant des galeries dont ils ignoraient l'emplacement [4]. D'évidence, la jurisprudence aura à déterminer l'étendue et l'influence sur celle-ci d'une cause étrangère. Mais c'est la seule échappatoire.

Les deux nouveautés essentielles, on doit le relever, sont que la loi du 15 juillet 1994, d'une part, crée un seul et même régime de responsabilité pour le titulaire du permis exclusif de recherche et pour l'exploitant et, d'autre part, ne limite pas non plus les dommages à prendre en considération au titre de l'ancien article 28 dans la rédaction de la loi du 2 janvier 1970. Toutefois, on peut se demander dans quelle mesure ce

texte n'a pas vocation à ne s'appliquer qu'aux dommages causés à des tiers lors de l'exploitation ; qu'en est-il des dommages nés après l'exploitation, notamment en cas d'éboulement ou d'affaissement de la mine ?

La responsabilité pénale de l'exploitant

En ce domaine comme dans d'autres, le but de sanctions pénales est généralement de renforcer les obligations administratives. On trouve ce même schéma dans la législation des installations classées. Ces sanctions pénales peuvent être appliquées cumulativement et successivement.

Les sanctions tirées du Code minier

Le titre X du livre 1^{er} du Code Minier, et spécialement les articles 141, 142 et 144-1, modifiés par la loi du 15 juillet 1994, visent les infractions et pénalités applicables aux concessionnaires de mines.

L'article 141-6° sanctionne notamment le fait, pour le concessionnaire, de ne pas déclarer régulièrement, au

terme du titre minier, l'arrêt définitif des travaux dans les conditions prévues à l'article 84. L'article 142-7° sanctionne, quant à lui, l'omission de déclaration en cas de cessation de l'activité en cours de validité du titre minier.

Le Code minier ne sanctionne pas à proprement parler les atteintes portées à l'environnement mais bien le fait de vouloir échapper aux mesures de remise en état visées à son article 84. Le rapprochement des législations propres aux mines et aux installations classées n'est donc pas total, puisque la loi du 15 juillet 1994 n'a pas « transposé » les dispositions de l'article 18 de la loi du 19 juillet 1976 qui prévoient, à titre de sanction pénale, la possibilité d'une condamnation à la remise en état.

Les sanctions pénales auxquelles s'expose l'exploitant négligent sont par conséquent relativement « classiques » dans le cadre du droit pénal de l'environnement : peine d'emprisonnement de deux ans et 200 000 francs d'amende au titre de l'article 141, un an d'emprisonnement et 100 000 francs au titre de l'article 142.

Cependant, l'article 144-1 prévoit la possibilité d'ajourner la peine, la possibilité d'enjoindre la personne, physique

ou morale, déclarée coupable, de se conformer aux prescriptions auxquelles il a été contrevenu.

On peut, toutefois, douter de l'utilité de cette mesure dans le cas du non respect de l'obligation déclarative prévue à l'article 84 du Code minier : il faut, en effet, comprendre que l'exploitant doit déposer sa déclaration six mois au moins à l'avance et, en toute hypothèse, avant le terme du titre minier.

Par conséquent, et sauf dans l'hypothèse d'une cessation partielle d'activité, l'exploitant n'aura souvent plus, au jour du jugement prononçant sa culpabilité, la possibilité de se conformer à ses obligations ; l'article 144-1 ne peut par conséquent trouver à s'appliquer que dans le cadre de l'article 142, relatif à la cessation partielle d'activité.

Enfin, l'article 143 permet la condamnation des personnes morales, celle-ci n'excluant pas, par ailleurs, la condamnation des dirigeants personnes physiques, dans les conditions des articles 138-38 et 131-39 du Code pénal.

Comme on le voit, la construction juridique adoptée par le législateur est très inspirée de celle qui régit les installations classées. Il existe tout de même une différence essentielle en

matière de remise en état : c'est l'absence d'application du régime des garanties financières prévues par le décret n° 94-485 du 9 juin 1994 qui s'applique, lui, aux carrières.

L'autre différence de taille est bien entendu l'impossibilité pour le juge pénal de prononcer des mesures de remise en état, contrairement au pouvoir qu'il détient selon l'article 18 de la loi du 19 juillet 1976.

Les autres dispositions applicables

Parallèlement à ces infractions tirées du Code minier, certains textes peuvent également être applicables.

Tel est le cas de l'article 22 de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 qui, inspiré de l'article L. 232-2 du Code rural, sanctionne certains faits de pollution de l'eau.

En effet, sur le fondement de ce texte, l'exploitant d'une mine pourrait voir engager sa responsabilité pénale en cours d'exploitation comme en fin d'exploitation lorsque son activité génère des écoulements susceptibles de polluer les eaux avoisinantes, par hypothèse souterraines.

La rédaction de l'article 22 de la loi du 3 janvier 1992 laisse percevoir la portée très large

de ce texte. En effet, les substances rejetées ne sont pas déterminées, l'article 22 employant les termes de « substances quelconques », ce qui permet de sanctionner les pollutions les plus diverses : pollutions organiques, chimiques, mécaniques, thermiques... ; le dernier alinéa de l'article 2 sanctionne également le fait de jeter ou d'abandonner des déchets en quantité importante dans les eaux.

Le champ d'application de l'article 22 est encore élargi par la nature des eaux dans lesquelles sont déversées les substances nocives ; il a, en effet, vocation à s'appliquer aussi bien aux eaux douces, qu'aux eaux salées, superficielles ou souterraines, closes ou libres, relevant ou non de la domanialité publique.

En revanche, sont exclues du champ d'application les pollutions soumises à l'article L. 232-2 du Code rural. Mais on doit s'inspirer pour interpréter l'article 22 de la loi sur l'eau, des principes dégagés par la jurisprudence pour l'application de cet article.

Avant l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal fixée au 1er mars 1994, il était établi que l'article L. 232-2 du Code rural trouverait à s'appliquer

même en l'absence de faute intentionnelle [5].

Toutefois, et conformément au principe énoncé par l'article 121-3 du nouveau Code pénal, le délit de pollution des eaux ne peut être constitué que si l'élément intentionnel, ou tout au moins l'imprudence ou la mise en danger délibérée est prouvée ; il est cependant certain que cette imprudence sera plus aisément prouvée dans le cas d'un concessionnaire de mines dans la mesure où celui-ci peut être assimilé à un professionnel [6].

La position de la jurisprudence la plus récente, relativement à l'application de l'article L. 232-2 du Code rural, permet de penser que les dispositions de l'article 339 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal, qui dispose que « tous les délits non intentionnels réprimés par les textes antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi demeurent constitués en cas d'imprudence, de négligence ou de mise en danger délibéré de la personne d'autrui, même lorsque la loi ne le prévoit pas », seront également appliquées à l'article 22 de la loi du 3 janvier 1992 [7].

La question se pose cependant de la portée qui sera donnée à la loi n° 96-393 du 13 mai 1996, modifiant l'article 121-3 du Code pénal, lequel précise la notion d'imprudence et de négligence.

En dehors de cette problématique non résolue explicitement par la jurisprudence, il convient de relever que le délit n'est pas constitué si le titulaire de l'autorisation de rejet a respecté les prescriptions de l'arrêté préfectoral autorisant les rejets, délivré au titre des articles 8 et 9 de la loi du 3 janvier 1992.

Les sanctions encourues sont des peines d'amende de 2 000 à 500 000 francs et des peines d'emprisonnement de 2 mois à 2 ans. Ces peines peuvent être assorties de mesures spécifiques à la loi du 3 janvier 1992, copiées sur les mesures prévues par les articles L. 480-1 et suivants du Code de l'urbanisme.

Il résulte du bref aperçu qui précède que la solution à explorer ne réside pas, à notre sens, dans l'application de textes qui ont leur mérite en soi mais qui, à l'expérience, sont soit peu appliqués, c'est le cas des sanctions pénales, soit incapables de résoudre les

problèmes posés, car inaptes à régler le passé.

Il convient en revanche de rechercher et de mettre au point des mécanismes de garantie ou d'assurance adéquats et en quelque sorte de mutualiser le risque entre les différents partenaires que sont l'Etat, l'ancien concessionnaire et les assurances.

Pourquoi ne pas s'inspirer à l'égard de ces derniers partenaires du mécanisme qui a été mis au point pour les catastrophes naturelles ? L'évolution de la nature dans le sol ou le sous-sol n'est-il pas partiellement imprévisible ?

Bibliographie

- [1] • Conseil d'Etat : 2 arrêts du 21 février 1997
- [2] • Cour de Cassation Civ. 3^e pourvoi n° 92-13586 - 13 juillet 1994
- [3] • Cour de Cassation Civ. 3^e pourvoi n° 88-10323 - 7 juin 1989
- [4] • Cour de Cassation Civ. 2^e pourvoi n° 87-16965 - 23 novembre 1988
- [5] • Cour de Cassation. Bull. Crim. N° 250, 27 juillet 1970, Bull. Crim. N° 368, 28 avril 1977.
- [6] • C. Lepage Jessua, C. Huglo : La responsabilité pénale des personnes morales en matière d'environnement, DPCI septembre 1994.
- [7] • TGI Quimper, 2 juin 1994 - Fédération de pêche du Finistère, TGI Chaumont, 17 mai 1994 - Fédération de pêche de la Haute-Marne.