

L'après-mine

La société évolue, ses priorités changent et la loi doit s'adapter. Ainsi de la législation minière qui met aujourd'hui l'accent sur la sécurité des biens et des personnes et la préservation de l'environnement.

par Danièle Devillers

Premier conseiller des tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel, chef du service de la législation minière DIMAH – DGEMP Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Autres temps, autres règles ...

Il est courant de dire que gérer, c'est prévoir. De là à imaginer que les lois anticipent sur les événements, il n'y a qu'un pas... à ne pas franchir. Les règles de droit reflètent l'état d'esprit et les préoccupations de la Nation à un moment et dans un contexte donné. Le législateur a certes pour ambition de répondre à l'intérêt général mais, outre que celui-ci se heurte souvent à des intérêts particuliers dont il est difficile de faire totalement abstraction, la notion même d'in-

térêt général est éminemment évolutive et s'apprécie inévitablement au regard des circonstances et des enjeux du moment.

Indépendamment de la question de l'opposition entre l'intérêt général et les intérêts particuliers, se pose celle du choix crucial à opérer, pour répondre précisément à cet intérêt général, entre des droits fondamentaux comme le droit de propriété et des libertés publiques comme celle du commerce et de l'industrie. Ce problème se pose tout particulièrement en matière de droit minier parce qu'il s'agit d'un droit composite où interfèrent le droit privé et le droit public. Il n'existe donc, à l'évidence, pas de solution idéale chaque fois qu'un

tel choix doit être opéré puisque privilégier un droit aboutit inéluctablement à en limiter un autre.

L'histoire montre que le remède s'est parfois avéré pire que le mal.

C'est ainsi, pour prendre un exemple dans le droit minier, que la loi du 28 juillet 1791, en privilégiant le droit de propriété du propriétaire du sol sur celui de l'exploitant des mines - cette loi laissait la mine à la disposition du propriétaire du sol jusqu'à cent pieds de profondeur et ce propriétaire avait un droit préférentiel absolu à obtenir la concession - a eu pour effet de provoquer un énorme gaspillage des ressources minières de notre pays pendant près de vingt ans.

Retour de balancier sous l'Empire...

La loi du 21 avril 1810 a favorisé au contraire, conformément à l'intérêt général de l'époque, la bonne exploitation des ressources minières au détriment du droit de propriété. Ce texte a institué un régime de concessions exclusives et perpétuelles conférant un véritable droit de propriété du sous-sol aux concessionnaires de mines ainsi que des servitudes grevant les terrains du propriétaire du sol au profit des exploitants de mines et minières.

Les lois ont ainsi assez souvent eu des effets pervers qu'il

aurait été possible d'éviter en appliquant ce que le juge administratif appelle la théorie du bilan, qui consiste à examiner si les inconvénients ne sont pas supérieurs aux avantages attendus. Ce contrôle, connu sous les termes de « contrôle maximum », inauguré à propos de la liberté de réunion, est effectué par le juge administratif lorsqu'il est saisi de recours en excès de pouvoir contre des actes administratifs qui portent atteinte aux libertés publiques et au droit de propriété, y compris si les actes en cause ont été pris dans le cadre du pouvoir discrétionnaire.

Une évolution lente...

Aussi surprenant que cela puisse paraître, l'article 84 du code minier relatif à la protection de la sécurité publique, dans son édition de 1960, était la reprise pure et simple de l'article 50 de la loi de 1810... Les intérêts protégés par ce texte se limitaient à la sécurité publique, à la conservation des mines, à la sûreté et à l'hygiène des ouvriers mineurs, à la solidité des habitations, à l'usage des sources et des nappes d'eau destinées à la consommation humaine ainsi

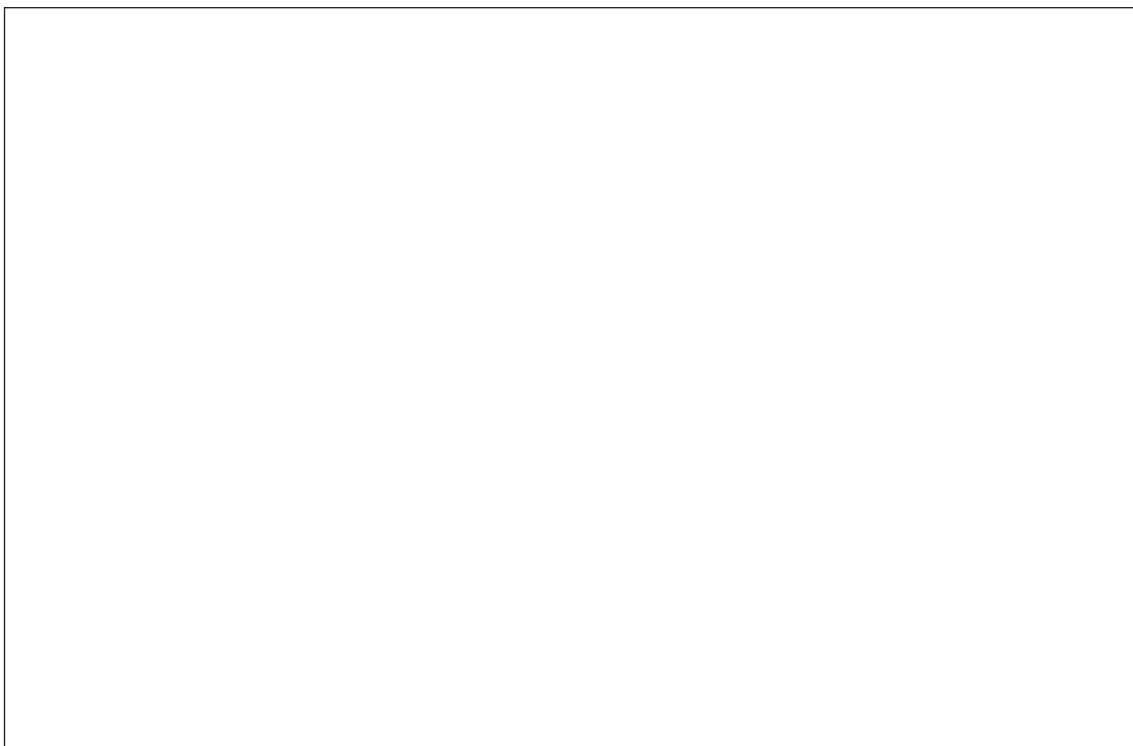


Photo : J.-Y. MURRAY/Charbonnages de France

Déjà la loi du 15 juillet 1994 avait singulièrement accru les exigences de l'Etat en fin de concession en disposant que le retour du gisement lui est fait après réalisation des travaux prescrits par l'administration. Ici, gisement après remise en état à Rieulay dans le Nord.

qu'à la protection des eaux minérales.

La modification de cet article n'est intervenue qu'en 1977. Ce n'est pas un hasard. La fermeture des mines devenait une réalité et l'opinion commençait à être sensibilisée aux risques présentés pour le milieu environnant par les activités industrielles. Le code minier a pris acte de la nécessité d'exiger de l'explorateur ou de l'exploitant, à ses frais, toute mesure permettant d'assu-

rer la salubrité publique, le maintien des caractéristiques essentielles du milieu environnant terrestre ou maritime, de la solidité des édifices publics ou privés, de l'usage, du débit, de la qualité des eaux de toute nature.

La loi n° 94-588 du 15 juillet 1994 est allée plus loin dans cette voie en ajoutant à la liste des intérêts à protéger ceux qui entrent dans les prévisions des lois de 1913 sur les monuments historiques, de 1930 sur les monuments naturels et sites caractéristiques, de 1976 sur la protection de la nature, de 1992 sur l'eau ainsi que les intérêts agricoles et ceux de l'archéologie. Cette loi a également singulièrement accru les

exigences de l'Etat en fin de concession en disposant que le retour du gisement lui est fait après réalisation des travaux prescrits par l'administration alors que, jusque là, le principe était que le retour du gisement à l'Etat était effectué dans la situation où il se trouvait.

Les affaissements qui se sont produits ces dernières années en Lorraine ont mis en évidence, qu'en dépit des améliorations apportées par la loi de 1994, le code minier ne permettait pas encore de régler convenablement les problèmes posés par la cessation de l'exploitation.

Les affaissements qui se sont produits ces dernières années en Lorraine, dans l'ancien bassin ferrifère, à Auboué et à Moutiers et, plus récemment, à Moyeuvre-grande et à Roncourt ont mis en évidence qu'en dépit des améliorations apportées par la loi de 1994, le code minier ne permettait pas encore de régler convenablement les problèmes posés par la cessation de l'exploitation, qu'il s'agisse de la réparation des dommages ou de la prévention et la surveillance des risques.

C'est ainsi qu'est née, au terme d'une concertation remarquable entre le gouvernement et le Parlement et après un vote unanime de l'Assemblée nationale et du Sénat, la loi du 30

mars 1999 connue sous les termes, de « loi après-mine ».

Cette loi réaffirme le principe de la responsabilité de droit commun de l'exploitant et instaure un régime d'indemnisation par l'Etat en faveur de personnes qui, du fait de « clauses minières » exonérant les vendeurs de leur responsabilité, se seraient trouvées, en cas de dommages résultant d'un sinistre minier, sans aucun recours. Prenant acte de ce que, bien souvent, il n'existe pas de mesures techniques raisonnablement envisageables permettant d'éliminer complètement tout désordre ou tout risque, elle, définit les conditions dans lesquelles devront être prises en compte et gérées les séquelles minières.

En matière de responsabilité civile, la loi assure une

La loi de 1994 avait prévu le transfert à l'Etat des droits et obligations du concessionnaire en cas de disparition ou de défaillance de l'exploitant. La loi de 1999 va plus loin dans la protection en faisant de l'Etat le garant de la réparation de ces mêmes dommages.

meilleure protection des victimes de dommages minières.

La loi de 1994 avait énoncé, pour la première fois, le principe de la présomption de responsabilité civile de l'exploitant ou du titulaire d'un permis exclusif

de recherches à raison des dommages causés par son activité, à charge pour lui, pour

s'exonérer de sa responsabilité, d'apporter la preuve d'une cause étrangère à ses travaux miniers. Cette mesure ne constituait pas en elle-même une novation puisque la jurisprudence de la Cour de Cassation l'avait consacrée dès le milieu du 19^e siècle. Mais son inscription dans le code, outre sa valeur symbolique et l'engagement politique fort qu'elle traduit, devrait permettre de prévenir le contentieux et, par là même, d'accélérer les procédures conduisant à l'indemnisation des dommages d'origine minière.

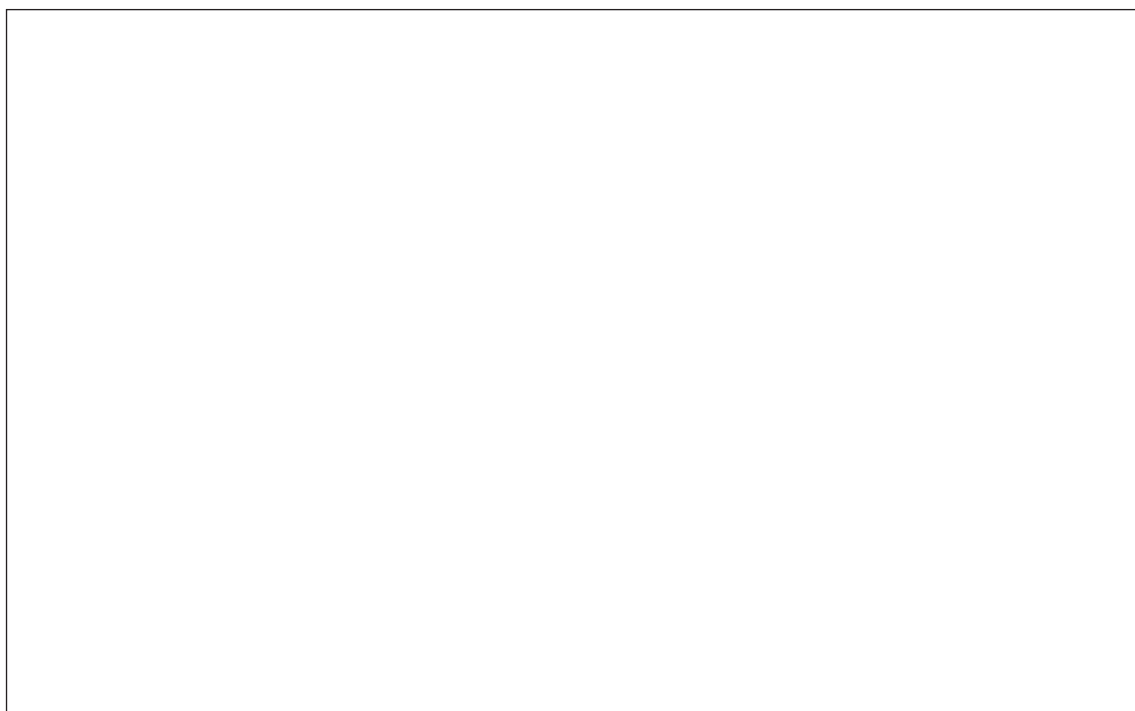
L'apport principal de la loi de 1999, sur ce point, consiste à préciser que la responsabilité du titulaire du titre minier peut

être engagée à défaut de celle de l'exploitant et que cette responsabilité ne se limite pas au périmètre du titre minier ni à la durée de validité du titre.

La loi de 1994 avait prévu le transfert à l'Etat des droits et obligations du concessionnaire en cas de disparition ou de défaillance de l'exploitant. La loi de 1999 va, dans ce dernier cas, plus loin dans la protection en faisant de l'Etat, à charge pour lui de se retourner, le cas échéant, contre le responsable par une action subrogatoire, le garant de la réparation de ces mêmes dommages. Il va de soi que cette mesure a pour objet d'instituer un filet de sécurité et que la disparition et la défaillance

correspondent à des notions qui doivent s'interpréter strictement au regard des règles du droit des sociétés et du commerce et qui ne sauraient recouvrir le mauvais vouloir de l'exploitant.

Il n'est pas rare que les exploitants aient vendu les logements des cités minières situées au dessus des mines en se prémunissant contractuellement, par un procédé connu sous les termes de « clauses minières », de tout recours de la part de l'acquéreur en cas de survenance de dommages liés à la présence de la mine. On doit à la vérité de préciser que le prix de cession tenait largement compte



L'intérêt général est désormais que la cessation de l'exploitation minière engendre le moins de dommages et de risques pour les populations concernées et pour le milieu environnant (reboisement sur terril - Wingles - Nord).

Photo : J.-Y. MURRAY/Charbonnages de France

de cette clause. La loi de 1994 avait prévu que ces clauses, en tant qu'elles concerneraient des mutations conclues avec des collectivités locales ou des personnes physiques non professionnelles, seraient frappées de nullité d'ordre public. La loi de 1999 a codifié ces dispositions qui figurent désormais dans le code minier mais ce n'est pas là l'essentiel. Son principal apport est d'avoir instauré, au titre de la solidarité nationale, un régime légal d'indemnisation par l'Etat des personnes qui, du fait de « clauses minières » valablement passées avant l'entrée en vigueur de la loi de 1994, n'auraient pu être indemnisées des dommages causés à leurs biens en cas de sinistre minier. L'adverbe « valablement » est important ; toute clause signée en vigueur antérieurement à la loi de 1994 n'est pas forcément valable. Ainsi, par exemple, une clause introduite de mauvaise foi ne devrait pas être considérée comme valable.

La notion de sinistre minier est très encadrée par la loi. Répond à cette définition « un affaissement ou un accident miniers

soudains, ne trouvant pas son origine dans des causes naturelles et provoquant la ruine d'un ou plusieurs immeubles bâtis ou y occasionnant des dommages dont la réparation équivaut à une reconstruction totale ou partielle ». Le terme « soudain » qui a provoqué bien des interrogations et des craintes, paraît, sous réserve de l'interprétation qu'en donnera le juge administratif s'il est saisi de recours, recouvrir les phénomènes qui seront apparus sans signe précurseur récent. La référence à la notion de ruine permet, en outre, d'affirmer que le phénomène doit présenter une certaine gravité pour être constitutif d'un sinistre au sens de la loi.

Le législateur a pris acte du fait que le degré zéro du risque est une vision de l'esprit et qu'il est irréaliste de faire peser indéfiniment des contraintes sur un exploitant qui n'est pas éternel. Les solutions retenues pour renforcer la sécurité des personnes et des biens sont empreintes de ce réalisme.

L'état de sinistre minier devra être prononcé par un arrêté préfectoral après vérification de l'origine des phénomènes, ce qui implique des investigations géotechniques. Le processus d'indemnisation des dommages affectant les biens acquis pourra s'engager après l'intervention de l'arrêté. *Les dommages susceptibles d'être indemnisés* sont les dommages

« matériels, directs substantiels » dont la cause déterminante est un sinistre minier. Les deux dernières notions sont bien cernées par la jurisprudence administrative en matière de responsabilité. L'adjectif « direct » ne paraît d'ailleurs pas avoir suscité d'inquiétude particulière. Il en va un peu différemment pour l'adjectif « substantiel ». En matière de responsabilité décennale des constructeurs, le juge administratif retient les dommages qui portent atteinte à la solidité de l'immeuble ou sont de nature à le rendre impropre à sa destination. Il semble que cette interprétation puisse être valablement reprise. Ainsi, la simple fissure ne constituerait pas un dommage substantiel. Quant à la notion de dommages matériels, elle devra être précisée par décret mais il est d'ores et déjà permis d'indiquer que le préjudice moral et ce que la jurisprudence qualifie de troubles dans les conditions d'existence en seront exclus. Ce décret indiquera aussi les procédures à organiser pour permettre à l'administration d'apprécier le caractère indemnisable ou non des dommages ainsi que le coût des réparations. Il convient, à cet égard, de s'in-

L'une des grandes innovations de la loi consiste à prévoir l'élaboration de plans de prévention des risques miniers.

terroger sur le sens précis de l'expression un peu sybilline de « dommages irréparables dans des conditions normales ». Il ne fait guère de doute qu'elle fait référence au seul coût des travaux, l'Etat ne pouvant raisonnablement envisager de laisser exécuter des travaux de réparation excédant la valeur du bien dans l'état où il se trouvait juste avant la survenance des dommages. En pareille hypothèse, la victime des dommages devrait recevoir une indemnité d'un montant lui permettant de recouvrer la propriété d'un bien comparable à celui dont elle a perdu la jouissance. Il conviendra aussi de définir la portée exacte des expressions « l'indemnisation consiste dans la réparation » et « recouvrer la propriété » figurant à l'article 75-3 de la loi.

En matière de prévention, la loi renforce les mesures de surveillance et de prévention des risques ; elle fait peser également de nouvelles charge sur les exploitants.

L'une des grandes innovations de la loi consiste à prévoir l'élaboration de *plans de prévention des risques miniers* (article 94). La loi renvoie, en ce qui concerne les conditions de leur élaboration, aux articles 40-1 à 40-7 de la loi du 22 juillet 1987 modifiée en 1995

par la « loi Barnier » mais, d'une part, les conditions ne sont pas tout et, de plus, la loi renvoie expressément (article 96) à un décret en Conseil d'Etat le soin de définir les modalités d'application du chapitre où figure l'article 94. Il est donc bien clair, et la spécificité des risques miniers ainsi que le contexte particulier dans lequel s'inscriront les futurs plans le justifient pleinement, qu'ils se distingueront des PPR « risques naturels ».

Une autre innovation de la loi consiste dans l'institution d'une *Agence de prévention et de surveillance des risques miniers* ayant pour mission le recueil et la conservation de documents miniers qui seront consultables par les personnes intéressées, soit au titre de la réparation de dommages, soit au titre de la prévention.

Les procédures d'arrêt des travaux avaient besoin d'être précisées et modernisées. Le législateur a très opportunément pris acte du fait que le degré zéro du risque est une vision de l'esprit et qu'il est irréaliste de faire peser indéfiniment des contraintes sur un exploitant qui, personne morale ou physique, n'est pas éternel. Les solutions retenues par la loi nouvelle pour renforcer la sécurité des personnes et des biens sont empreintes de ce réalisme.

C'est ainsi que si des risques importants d'affaissement de terrain ou d'accumulation de gaz, qu'aucune solution technique raisonnablement envisageable ne permettait d'éliminer, ont été mis en évidence lors de l'arrêt des travaux, il sera exigé de l'exploitant qu'il mette en place et qu'il exploite les équipements nécessaires à la surveillance et à la prévention de ces risques, jusqu'à la fin de validité du titre minier. A ce moment là, sous certaines réserves et dans certaines conditions, l'Etat prendra le relais de l'exploitant, à charge pour ce dernier de lui verser une soulte correspondant au coût des dix premières années de la surveillance et de la prévention des risques ainsi que du fonctionnement des équipements.

Dans la même optique, la loi met de nouvelles obligations à la charge de l'exploitant qui doit, au moment de l'arrêt des travaux, remettre aux collectivités et établissements publics intéressés qui le demandent, à charge pour ces derniers d'assumer les droits et obligations résultant de ce transfert, les « installations hydrauliques utiles à l'assainissement, à la distribution de l'eau ou à la maîtrise des eaux pluviales, de ruissellement et souterraines ». La loi impose également le trans-

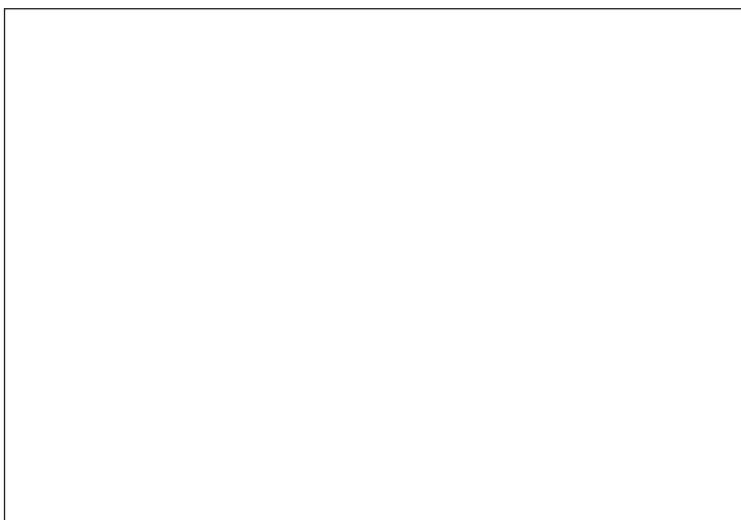
fert, à ces mêmes personnes publiques, des équipements nécessaires à la sécurité, c'est-à-dire à la prévention des inondations. Dans ce dernier cas (mais seulement dans ce dernier cas), le transfert s'accompagne du versement par l'exploitant d'une soulte correspondant au coût des dix premières années de fonctionnement des équipements et doit être approuvé par le préfet. L'avenir dira si, et dans quelle mesure, l'initiative laissée aux collectivités aura été couronnée de succès. Elle pourra l'être si l'équipement est remis rénové ou renouvelé et si la soulte prend en compte tous les éléments du coût de fonctionnement et, notamment, l'amortissement des équipements sur une durée réaliste. Il n'y a pas, a priori, de raison qu'il n'en soit pas ainsi.

La loi prévoit, enfin, l'application de la procédure d'arrêt des travaux, non plus seulement à la fin de chaque tranche de travaux mais aussi à une installation particulière, ce qui permet à l'exploitant de céder, sans attendre la fin de l'exploitation de l'ensemble de la mine ou d'une tranche de travaux, la propriété ou la jouissance des installations qui ne lui sont plus utiles, que ce soit des bâtiments, des entrepôts, voire même des terrils. Cette mesure, empreinte elle aussi d'un grand réalisme, permettra de soustraire à la police des mines, les installations devenues inutiles à l'exploitant, d'éviter leur dégradation, et de leur donner une affectation conforme à l'intérêt de la communauté, que ce soit dans les domaines social, culturel, sportif ou autre.

Il est clair que l'intérêt général est désormais, dans le contexte de la cessation progressive mais durable de l'ensemble de l'exploitation minière sur le territoire métropolitain, que cette évolution engendre le moins de dommages et de risques pour les populations concernées et pour le milieu environnant. Il existe, au demeurant, une attente très forte de ces populations et de leurs représentants élus en matière de sécurité. Le législateur a tracé avec un réalisme et un volontarisme qui méritent d'être salués, les voies nouvelles qui devront être suivies par les exploitants, par les collectivités publiques et par l'Etat lui-même pour atteindre cet objectif.

Une page d'histoire se tourne et la loi n'empêchera pas la nostalgie. Elle devrait permettre d'éviter de nouveaux sinistres ou, à tout le moins, d'en limiter les conséquences, ce qui est déjà beaucoup...

Photo : J.-Y. MURRAY/Charbonnages de France



La loi du 30 mars 1999 définit les conditions dans lesquelles devront être prises en compte et gérées les séquelles minières (Le puits Sabatier dans le Pas-de-Calais).

