

Le code minier et le développement durable, une perspective historique

Dès le début du XIX^e siècle, le code minier français a établi les règles de base d'un développement que l'on pourrait qualifier de durable. Même s'il n'en avait pas encore le nom, même s'il obéissait d'abord à un souci d'efficacité, de bonne gestion et de l'intérêt général, même si les moyens mis en œuvre se trouvaient limités par le niveau de la technique et des connaissances. Pour preuve, le nombre de codes miniers à travers le monde a en avoir repris les principes. Les plus récents y compris.

par Gilbert TROLY, Administrateur de la Chambre syndicale des Industries minières

Cet article utilise des conférences, jamais publiées, que j'ai données, il y a quelques années. L'une à Kiev, à l'occasion de la préparation d'un congrès minier international, les autres dans divers pays africains où, en compagnie de collègues juristes, nous rédigeons, à la demande de la Banque mondiale, des projets de code minier.

C'est, en partie, la publication de *Responsabilité & Environnement* d'avril 2007 dont le thème principal s'intitulait : *1970, L'invention de l'environnement ?* qui m'a incité à exhumer ces notes.

Autant le contenu de ce numéro me paraît intéressant, autant le titre m'en semble critiquable (bien que suivi d'un point d'interrogation). D'une part, il traduit, comme l'un des auteurs le signale, l'influence de la sémantique. On sait que l'éminent philosophe Karl Popper en jugeait l'emploi dans les discussions scientifiques, inutile sinon néfaste. Mais, surtout, le titre laisse entendre qu'avant cette date les Français ne s'étaient jamais préoccupés de ce que nous appelons aujourd'hui environnement ou développement durable. Cela tient de la naïveté de Monsieur Jourdain à propos de la prose.

Dans l'activité minière, depuis longtemps, des mesures qui, aujourd'hui, seraient qualifiées d'environnementales, ont été prises. Bien entendu, elles étaient à leur début limitées par le niveau de la technique et des connaissances, mais se sont perfectionnées sans cesse jusqu'à nos jours. Les actions ont été pensées, aidées et suivies par l'administration, le code minier en témoigne. Sans aucun doute, on retrouverait dans beaucoup de secteurs industriels des préoccupations du même ordre bien que le mot les caractérisant n'existât point.

Durant une longue période, en Europe, la plupart des pays admettaient tacitement, ou par jurisprudence, ou par réglementation, que la propriété de la surface entraînait celle du sous-sol et donc le droit d'exploiter les substances minérales que celui-ci pouvait renfermer.

Dès le XVIII^e siècle, en France, il est apparu à l'Etat que cette situation ne favorisait pas le développement de l'industrie minière : « *L'arrêt du 17 janvier 1744 réaffirme la propriété royale sur le tréfonds contre les prétendus droits des propriétaires de la surface et des seigneurs. Il établit le principe de la concession par permission du contrôleur général après enquête préalable sur la réalité du gisement et les moyens du demandeur.* »

Cet arrêt était motivé par l'état déplorable des mines. La petite propriété domine alors, chacun creuse son champ.

Une loi du 27 mars 1791 remettait partiellement en cause cette évolution. C'est au nom de la Révolution que les propriétaires de la surface demandaient l'abrogation des concessions, symboles de la royauté. Il s'agissait d'un véritable paradoxe, puisque cette Révolution, qui légiférait au nom du bien public, mettait en cause une réforme antérieure arrêtée au nom de ce même bien public. Napoléon en est conscient, il tranche : « *On peut si l'on veut ne pas dire expressément que les mines font partie du domaine public, mais j'entends qu'au fond cela soit ainsi* », et promulgue la loi du 21 avril 1810 qui établit définitivement ce principe.

Quelques Etats placent en préambule à leur code minier que le sous-sol appartient à l'Etat, ou à la Nation, ou au Peuple, en mettant dans leur énonciation un sens politique. On se souviendra, dans le même ordre d'idée, des interminables discussions internationales sur le droit d'exploitation des nodules de manganèse sous-marins, discussions qui, elles aussi, se déroulaient sur un plan politique. Le rappel historique qui vient d'être fait à propos de la France, démontre qu'en réalité, donner à l'Etat la propriété du sous-sol (à sa charge de le concéder dans des conditions équitables) correspond plus à un souci d'efficacité, et de bonne gestion, dans l'intérêt de tous, qu'à un grand principe.

Quels ont été les motifs de cette innovation, traduits en langage du XXI^e siècle ? Tout d'abord, Louis XV voulait éviter les gâchis dus à l'incompétence des



© Coll. BHVP-Grob/KHARBINE-TAPABOR

Durant une longue période en Europe la plupart des pays admettaient que la propriété de la surface entraînait celle du sous-sol. Dès le XVIII^e siècle en France, il est apparu à l'Etat que cette situation ne favorisait pas l'industrie minière.

exploitants dont il sera jugé des moyens avant de leur accorder une autorisation. Cette règle est maintenant universellement adoptée dans tous les codes miniers. Les permis, qu'ils soient de recherche ou d'exploitation, ne sont accordés que si le demandeur présente des compétences techniques et financières.

Napoléon, tout en conservant cet objectif, en a ajouté deux autres :

- ✓ la sécurité des travailleurs, qui a été longtemps l'une des missions principales des ingénieurs des mines contrôlant les nombreuses exploitations ;
- ✓ la meilleure récupération possible, avec les moyens de l'époque, du gisement. Depuis, tous les mineurs traduisent cette partie du code suivant la formule : « Exploiter en bon père de famille ».

Il apparaît, pour ce dernier point, une préoccupation qui pourrait évoquer les soucis actuels relatifs aux ressources non renouvelables. En réalité, cette dernière réglementation visait l'autonomie nationale dans le domaine de la production des métaux. Elle était d'autant plus impérative que ce début du XIX^e siècle a vécu avec les blocus réciproques de la partie adverse par chacun des deux antagonistes : l'Angleterre et l'Europe napoléonienne. Depuis l'Antiquité, la satisfaction des besoins en un métal, quand il s'avérait que celui-ci n'existait pas ou n'avait pas été découvert dans le sous-sol d'un pays, était obtenue de deux façons. Soit par des échanges – depuis plus de deux mille ans la mondialisation existait pour les métaux –, soit par des incursions guerrières.

La notion de matière première non renouvelable à l'échelle du temps humain a été appréhendée scientifiquement par les développements de la métallogénie à la fin du XIX^e siècle. A cette époque, elle n'inquiète pas, pour plusieurs raisons. Il existe encore des régions peu connues, que l'on suppose receler des ressources. La population mondiale est beaucoup moins nombreuse qu'elle ne l'est aujourd'hui. En dehors de Malthus, peu écouté, personne ne se préoccupe de son accroissement et du problème que posera la satisfaction de ses besoins. La consommation des métaux par habitant est beaucoup plus faible. Enfin, il faut signaler l'innovation lancée aux Etats-Unis : l'exploitation des gisements de cuivre à basse teneur pour l'époque, mais à un tonnage très important, grâce à un matériel adapté.

Cet optimisme se prolonge après la Deuxième Guerre mondiale, renforcé par les progrès de l'exploration minière. Un premier signal a été lancé par le Club de Rome, en 1972, malheureusement sans études approfondies. D'où les doutes émis sur les conclusions de cet organisme.

Sur ce problème particulier, il apparaît que, même si les raisons avancées à l'époque n'étaient pas tout à fait celles d'aujourd'hui, dès le début du XIX^e siècle, le code minier français a établi des règles de base d'un développement durable. Ces bases sont mainte-

nant reprises dans tous les codes miniers. Le gaspillage des réserves, l'écroulement sont sanctionnés. Les grands pays miniers, l'Australie, le Canada ont, sur le plan pratique, amélioré le fonctionnement de cette règle. Une longue période de bas cours des métaux peut rendre une exploitation non rentable. La possibilité de la rouvrir est facilitée, pour une part, grâce à la mobilité de la main-d'œuvre, mais aussi par une souplesse de la législation. La mine est réouverte dès que les cours sont redevenus « équitables ».

L'appartenance à l'Etat du sous-sol dans son utilisation à des fins minières représente la base essentielle permettant la prise en compte des problèmes environnementaux au sens large du terme. Elle en rend l'Etat comptable qui se donne un droit de regard sur le fonctionnement et celui de sanctionner une faute commise. Il n'était pas question, lors de la création de ces lois, ni dans la longue période qui l'a suivie, d'engager l'Etat dans un métier qui n'était pas le sien. Il est clairement indiqué dans la loi qu'il s'agit de concéder à une compagnie, d'où l'emploi du terme de « concession » dont l'un des sens se rapporte à la superficie du terrain accordé à celui qui exploitera un gisement à la verticale de celui-ci. Le mot « lease » témoigne de l'influence du droit français en la matière. Actuellement tous les pays possédant un code minier ont adopté cette base politique.

Les nationalisations, deux siècles plus tard, ont d'autres causes. Une société minière privée exploitant sous un contrôle de l'Etat d'autant plus incitatif qu'il peut aller, en cas de non-respect de la loi, jusqu'au retrait de la concession, représente un optimum dans ce qu'on appelle aujourd'hui le développement durable. On ne peut dire, en effet, que les Etats qui interviennent directement, sous une forme ou sous une autre dans l'activité minière de leur pays, comme la Chine et la Russie, soient des modèles sous l'angle de l'environnement.

D'un autre côté, le libéralisme politique tel qu'il a été créé dans le passé en Angleterre, tout en étant sur beaucoup de points fort recommandable, a dû, en ce qui concerne notre sujet, être légèrement tempéré. Non seulement dans l'intérêt général, mais aussi dans un souci d'efficacité. Un exemple le fera comprendre. Au Royaume-Uni, comme partout ailleurs, le propriétaire d'un terrain peut louer ou vendre une partie seulement de celui-ci. Il avait donc également la possibilité de dissocier en volumes le sous-sol de la surface lui appartenant pour les vendre à des compagnies minières (petites à l'époque). On imagine, après plusieurs décennies, voire un siècle, de transactions, les difficultés à retrouver les ayants-droit du sous-sol. Certains pensent que cette difficulté a été un frein à l'exploration minière en Grande-Bretagne.

Les motivations du changement apporté dans la législation, sous Napoléon 1^{er}, sont à chercher, en partie, dans les contraintes nées d'une autarcie impo-

sée. La tendance a donc été de limiter l'application de la loi aux substances considérées comme peu abondantes, les métaux en particulier. Bien que cette raison se soit atténuée pendant une longue période si l'on excepte quelques pays, dont ceux du bloc de l'Est, qui s'appliquaient une autarcie volontaire, actuellement, tous les Etats ayant un code minier maintiennent cette distinction entre substances concessibles et non concessibles. Si le code minier français présentait une avancée pour l'intérêt général, les législateurs se sont aperçus qu'il fallait en

matières premières tel, qu'en principe, il est prévu par les codes miniers.

En ce qui concerne la pollution, pour rester dans le domaine de l'extraction de minéraux, comparons les mines, c'est-à-dire l'exploitation de substances concessibles, aux carrières qui exploitent des substances non concessibles et particulièrement les granulats. Des progrès considérables, mais brusques, ont été réalisés récemment par la profession. Pour ces carrières, 1970 est véritablement l'invention de l'environnement. Dans les mines au contraire, des



© Richard Jones/SINOPIX-REA

On ne peut dire que les Etats qui interviennent directement, sous une forme ou sous une autre dans l'activité minière de leur pays, comme la Chine et la Russie, soient des modèles sous l'angle de l'environnement.

limiter l'application à certaines substances. Comment imaginer, par exemple, de soumettre à des procédures lourdes le propriétaire d'un champ qui, à partir d'une excavation très limitée, extrait des pierres pour construire un muret ?

Si l'autarcie, tout au moins volontaire, a disparu, sont apparus, récemment, des problèmes d'approvisionnement, sans doute momentanés ; mais surtout, pour certaines matières premières, la notion de non-renouvelabilité. Elle ne justifie pas les exagérations pessimistes de certains médias, mais impose le contrôle sérieux de la gestion de l'exploitation de ces

règles existaient déjà, dont certaines depuis longtemps. Bien entendu, des améliorations sont apportées continuellement. Cette différence dans l'approche s'explique bien par la différence de législation qui régit les deux activités.

Dans chaque pays, la liste des substances concessibles varie. Donnons quelques exemples en commençant par un extrême : l'Albanie. Dans la loi minière récente (1), il est dit que tous les minéraux *in situ* existant sur le territoire sont la propriété inaliénable et imprescriptible de l'Etat. Mais l'Etat peut accorder des droits miniers aux nationaux et aux étrangers pour se livrer à une activité minière.

Rien donc que de traditionnel si, vestige des concepts communistes selon lesquels tout appartenait à l'Etat, les matériaux de construction rentrent dans le lot commun. La loi albanaise distingue six catégories de minéraux :

- ✓ minéraux métalliques ;
- ✓ minéraux non métalliques ;
- ✓ minéraux et schistes bitumineux ;
- ✓ minéraux et matériaux de construction ;
- ✓ pierres précieuses ;
- ✓ pierres semi-précieuses.

Pour les minéraux et matériaux de construction, un permis est nécessaire, le *quarry permit*, sauf dans les circonstances suivantes :

- ✓ le propriétaire de la surface utilisant des matériaux pour construire sa propre maison ;
- ✓ les autorités locales ou d'autres personnes utilisant des matériaux pour des constructions d'édifices publics ou de routes ;
- ✓ le titulaire d'une concession minière utilisant ces matériaux dans le cadre de ses activités minières.

Au Québec (rappelons à ce sujet que les pays miniers de vaste superficie, tels l'Australie ou le Canada, ont des codes miniers spécifiques à chaque province. Toutefois, les principes essentiels sont communs et les contestations graves entre exploitant et administration peuvent être jugées au niveau fédéral), il est mentionné dans le code (2) que le droit aux substances minérales suivantes (dites substances minérales de surface) est abandonné au propriétaire du sol : sable, gravier, pierre à construire, à sculpture ou à chaux, le calcaire pour fondants, la pierre à meule et à aiguiser, le gypse, l'argile commune utilisée dans la fabrication de matériaux de construction, de briques réfractaires, la terre à foulon, la tourbe, la marne, l'ocre et la stéatite ainsi que les substances minérales de la couche arable. Le droit aux substances minérales, à l'exception des substances énumérées, fait partie du domaine public.

On remarquera, qu'en France, la liste des substances relevant du domaine public est précisée dans la loi. Tout ce qui n'est pas dans cette liste est abandonné au propriétaire du sol. Au contraire, au

Québec, c'est la liste des substances appartenant au propriétaire du sol qui est donnée. Tout ce qui n'est pas dans la liste est du domaine public.

En Australie, dans le Northern Territory (3), on appelle *extractive mineral* le sable, gravier ou pierre pour la construction, les routes, la fabrication des céramiques. Pour ces substances, l'administration accorde un permis, *extractive mineral lease*, qui ne peut excéder cent hectares, dont l'obtention est soumise à plusieurs conditions qui rappellent les conditions fixées pour des permis de substances du domaine public. La différence réside en ce que la demande ne peut être faite sur un terrain privé, sans l'autorisation écrite du propriétaire ou de l'occupant du sol.

Prenons le cas de l'Afrique du Sud, résolu depuis plusieurs années par un code classique, l'un des meilleurs que je connaisse.

La situation illustre les difficultés du changement et la nécessité de prendre en compte tous les éléments techniques et économiques en vue d'assurer le développement du pays. Le propriétaire du sol était également propriétaire du sous-sol. Il ne pouvait toutefois s'opposer au développement de celui-ci par un tiers si lui-même ne le désirait pas ou n'en avait pas les capacités techniques et financières. Il existait des règlements permettant à une compagnie minière d'exécuter des travaux de recherches et d'exploiter en versant une redevance *ad valorem* au propriétaire de la surface, avec un maximum du taux de cette redevance fixé par la loi. Une telle disposition interdisait le gel de terrains favorables à la prospection minière. Il n'en a pas toujours été ainsi en Irlande, où les sociétés minières risquant de se voir confisquer le fruit de leurs recherches par le propriétaire du sol se sont unies pour obtenir une réglementation plus adaptée.

En Afrique du Sud, l'ANC et le président Mandela souhaitaient que les droits miniers appartiennent à l'Etat. L'un des arguments de l'ANC de rendre ainsi la propriété de l'industrie minière « plus représentative du peuple » (4) faisait partie des principes trop théoriques pour ne pas être discutables.

Par contre, d'autres arguments comme rendre plus disponibles les opportunités minières aux compagnies juniors ou introduire une compétition stimulante; militaient tout à fait pour l'abandon de l'ancien système. L'ANC souhaitait une réglementation maintenant très classique et répandue dans le monde, avec des permis miniers pour une durée déterminée et des obligations de travaux.

En conclusion, le but de cet article était de souligner deux points :

- ✓ l'influence importante du vieux code minier français sur les législations plus récentes de différents pays ;
- ✓ la prise en compte, il y a plus de deux siècles, de problèmes relevant du développement durable, et l'amélioration permanente des solutions qui leur ont été apportées.

L'agitation médiatique autour de ces notions – environnement, développement durable – n'est pas forcément bénéfique. Il s'agit d'un effet de mode, dont Paul Valéry disait qu'elle était lancée par les personnes qui voulaient se faire remarquer et suivie par celles qui ne voulaient pas être remarquées.

Mieux vaut un effort tenace, permanent et gage d'efficacité comme celui qui est à l'œuvre depuis longtemps dans l'industrie minière.

Notes

(1) Mining Law of Albania, 1994.

(2) Québec : loi sur les mines.

(3) Northern Territory of Australia. Mining act in force at 13 March 1995.

(4) Northern Miner, December 12, 1994.