



DES MINES ET DES FORAGES PRÈS DE CHEZ VOUS ?

**Comment la réforme du code minier
pourrait encourager leur implantation ?**

« Le droit minier, qui encadre les activités d'exploration et de production, a vocation non pas à bloquer leur développement, mais au contraire à les encourager dans toutes leurs dimensions. Le droit doit, ensuite, favoriser les conditions d'exercice de l'activité ».

Jean-Louis Schilansky, ex-président de l'Union Française des Industries Pétrolières - UFIP (1)

Ces propos, prononcés par l'ex-président de l'Union Française des Industries Pétrolières, lors de son audition du 23 janvier 2013 sur la réforme du code minier par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale, montrent le fil conducteur qui préside actuellement à la réforme du droit minier. Lancée depuis trois ans par le gouvernement, cette réforme est toujours en cours. Elle fait suite au mouvement d'opposition provoqué par la délivrance en catimini en 2010 de permis de recherche de gaz et pétrole de schiste qui souleva en France une puissante mobilisation citoyenne soutenue par les élus locaux. Le code minier actuel y avait été dénoncé. Il avait autorisé la conduite d'activités dangereuses pour l'environnement et la santé des populations. L'absence de toute transparence et de concertation sur la nature des projets de recherche ont participé à cette mobilisation. Cette absence d'information se poursuit avec l'octroi de permis de recherche minière dans différentes régions de France sans que les populations en soient véritablement averties en dépit d'une consultation publique par internet.

Qu'en est-il aujourd'hui de cette réforme ? L'opinion publique est peu informée de son contenu et de ses conséquences. Les médias n'en parlent guère, voire elle est ignorée. Pourquoi est-elle si peu présente dans le débat public ?

Les enjeux sont importants. Cette réforme va de pair avec la volonté de relancer en France l'activité extractive (2). La reprise de l'activité minière (minerais et hydrocarbures) annoncée par le gouvernement constitue un des axes de sa nouvelle politique industrielle qu'elle justifie par la nécessité de sécuriser un approvisionnement en matières premières, considéré comme stratégique (3). Mais elle reste un sujet sensible, tant par les nombreux dangers qu'elle génère sur le plan environnemental et sanitaire, qu'en terme de destruction des territoires et des économies locales.

Nous sommes tous directement concernés par cette réforme qui risque de malmener notre univers de vie et qui, par les projets d'extraction qu'elle encouragerait, menace notre eau et notre santé, nos terres et nos paysages. Il est urgent de reprendre notre place dans les choix technologiques et économiques faits par et pour l'industrie extractive nous menant dans l'impasse. Alertons et informons l'opinion publique pour qu'elle ne soit pas dupe de ce qui se prépare. Seule la résistance des populations peut faire reculer... N'oublions pas que le bras de fer initié par la mobilisation citoyenne a ajourné l'exploration des gaz et pétrole de schiste même si la bataille n'est pas encore finie.

Avertissement

La diffusion de cette publication est libre et ne peut faire l'objet d'aucun usage commercial, son contenu peut être mentionné ou reproduit à condition de ne pas en modifier la rédaction.

Ce document d'information a été préparé sur la base d'un projet intégral de code minier (à l'exclusion des dispositions applicables à l'Outre Mer) remis au gouvernement en décembre 2013, par le Conseiller d'État, Thierry Tuot, et sur l'avant projet de loi portant réforme du régime des mines et portant habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit minier publié en mars 2015 par le Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique et le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie.

Ce document demeure sujet à modification selon les changements qui seront apportés au projet Tuot et à l'avant projet de loi des ministères.

Qu'est-ce qu'une activité minière ?

L'activité minière consiste à extraire du sous-sol selon différentes techniques des substances minérales, des métaux et des hydrocarbures pour les exploiter(4). Cette activité ne s'arrête pas uniquement à l'extraction du minerai ou de l'hydrocarbure, elle se poursuit jusqu'à l'obtention d'un produit concentré. Elle est encadrée par le code minier. Celui-ci distingue les substances de mines qui relèvent du code minier et les carrières qui dépendent du code de l'environnement.

Un code minier, pourquoi faire ?

Il donne accès aux ressources que le sous-sol contient. Il fixe les règles pour pouvoir les explorer et les exploiter. C'est un ensemble de textes qui définit les usages du sous-sol et ce qu'est une mine, en décrivant les conditions dans lesquelles elle peut être exploitée. Il précise aussi les dispositions relatives à l'arrêt des travaux miniers, appelées « l'après-mine ».

Si la propriété du sous-sol appartient au propriétaire du terrain, les substances qu'il renferme appartiennent à l'État. Celles-ci étant considérées comme un bien commun de la Nation, seul l'État a le droit de les exploiter et de délivrer les autorisations préalables. L'État peut concéder ce droit à des sociétés privées dont les droits et obligations sont définis par le code minier. Il permet d'exproprier les terrains pour les attribuer aux sociétés dans le cadre de concessions.

Ce code est un code de procédure qui définit plus les processus de décision (comment on attribue un titre minier, comment on autorise des travaux miniers, comment on ferme la mine, etc...) que les décisions elles-mêmes, à savoir l'intérêt d'exploiter telle ou telle ressource, ce qui est acceptable d'exploiter ou pas, etc ... Ces décisions sont plus du ressort du politique qui définit la stratégie minière du pays. Cependant la frontière n'est pas toujours aussi claire qu'on veut nous le faire croire.

Le code minier actuel distingue deux grandes phases : l'exploration puis l'exploitation.

Pour chacune d'elles, il est nécessaire, pour le futur opérateur minier, d'acquiescer un permis que l'on nomme titre minier et puis, dans un second temps, d'obtenir une déclaration ou une autorisation de travaux miniers pour commencer à prospecter ou à exploiter.

Quels sont les titres miniers ?

Le permis exclusif de recherche (PER) s'applique aux activités d'exploration et de prospection en vue de découvrir des gisements. Il donne à son titulaire le droit d'effectuer tous travaux de recherches (constitution de données sismiques, mesures géophysiques, vidéographie, forage test, etc...) sur un secteur géographique déterminé et le droit de disposer des produits extraits. Il est accordé pour une durée maximale de 5 ans, renouvelable 2 fois au maximum. La délivrance d'un PER, ne comprenant pas d'enquête publique, est simplement soumise à une consultation publique numérique et à une notice d'impact environnemental. Elle doit être assortie d'un programme de travaux.

Le permis octroie des droits immobiliers à son titulaire. Il n'autorise pas celui-ci à ouvrir par lui-même des travaux. Pour cela, il doit soumettre au préfet, en fonction des dangers des travaux et de leurs inconvénients pour la santé et l'environnement une déclaration (par exemple : pour la recherche sismique) ou une demande d'autorisation (par exemple : pour les forages test). L'autorisation de travaux doit faire l'objet d'une étude d'impact et d'une enquête publique. Au terme de cette phase d'exploration, le titulaire peut seul obtenir un droit à exploiter les substances, s'il trouve quelque chose.

L'octroi des permis exclusifs de recherche des hydrocarbures liquides ou gazeux relève du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique et du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ce concernant les mines dépendent du Ministère de l'Économie.

La concession (ou permis d'exploitation) confère à son titulaire le droit exclusif d'exploiter les gisements découverts. Sa demande est précédée d'une étude d'impact et d'une enquête publique. Elle est accordée par décret en Conseil d'État pour une période de 25 ans ou 50 ans, renouvelable plusieurs fois. L'ouverture de travaux d'exploitation est soumise à autorisation préfectorale. Le programme des travaux doit prévoir les modalités de fermeture de la mine.

Quelle est la situation de l'activité minière aujourd'hui ?

En France, il subsiste encore **une vingtaine de sites miniers** (principalement des mines de sel) et **64 sites d'exploitation d'hydrocarbures** localisés principalement dans le bassin parisien et le sud-ouest. Depuis 2012, l'activité minière refait surface, **plusieurs demandes de permis exclusifs de recherches miniers ont été déposées** par des sociétés minières privées dont plusieurs ont été accordés dans la Sarthe, la Mayenne, la Creuse et en Bretagne (5).

Des permis exclusifs de recherches d'hydrocarbures liquides ou gazeux (PERH) continuent également à être délivrés, contribuant à favoriser l'implantation des compagnies privées sur des zones géographiques supposées receler des gisements ou à les y maintenir dans le cadre de prolongement de permis. En se maintenant sur ces permis existants, elles attendent une modification de la loi interdisant la fracturation hydraulique pour pouvoir exploiter les pétrole et gaz de schiste.

Actuellement, **130 demandes de PERH ont été déposées et 55 permis de recherche sont actifs** dont une partie sont en instance de renouvellement (6).

Le risque à quel prix ?

Les opérations minières impactent lourdement nos territoires.

Concernant l'extraction de minerais, elles produisent beaucoup de déchets toxiques contenant des métaux lourds et des produits chimiques (utilisés pour l'extraction) qui contaminent inéluctablement les sols, les eaux souterraines et de surface.

Sans concertation avec les autres usagers, des quantités énormes d'eau sont utilisées afin de séparer de la roche les métaux ou minéraux valorisables, elles affectent l'accès à la ressource en eau, en diminuant les quantités disponibles ou en provoquant des conflits d'usage.

Les procédés miniers nécessitent également des quantités d'énergie importantes aggravant les conséquences du dérèglement climatique.

Elles génèrent une réduction de la biodiversité affaiblissant les écosystèmes et détruisent des zones agricoles ou boisées défigurant de manière irréversible les territoires. Du fait de leur emprise au sol et des pollutions engendrées, ces activités minières entrent en conflit avec les économies locales fondées sur l'agriculture et le tourisme.

Les menaces environnementales et sanitaires des mines ne s'arrêtent pas après leur exploitation.

De nombreux et anciens sites miniers restent lourdement pollués après leur fermeture comme, par exemple, à Chessy dans le Rhône (ancienne mine de cuivre), à Salsigne dans l'Aude, ancienne mine d'or qui, 10 ans après sa fermeture, rejette toujours de l'arsenic dans la rivière Orbiel ou à Saint-Félix-de-Pallières dans le Gard, qui subit une contamination permanente au zinc, au plomb et au germanium (7).

L'évolution des technologies minières permet d'accéder à de nouveaux types de gisements qui sont dispersés dans des couches géologiques difficiles d'accès, elles les rendent d'autant plus invasives et destructrices. L'utilisation de la fracturation hydraulique pour l'exploitation des gaz et pétrole de schiste en est une illustration. Aujourd'hui, les minerais ou les hydrocarbures ne se trouvent plus de manière concentrés, ils sont disséminés dans la roche qui les contient.

Par exemple, certains minéraux du sous-sol sarthois sont présents à l'état de poussières dans la roche, les hydrocarbures tels que le gaz et pétrole de schiste sont éparpillés en faible concentration dans des roches sédimentaires imperméables situées en grande profondeur (contrairement aux hydrocarbures présents dans les roches réservoirs qui ont été épuisés).

Pourquoi cette réforme est-elle importante ?

Sous couvert de poser un nouveau cadre réglementaire à l'activité minière, **elle tend aussi à faciliter l'exploitation du sous-sol en simplifiant les procédures et les délais d'obtention** des titres miniers. Les industriels les considèrent aujourd'hui trop complexes et pénalisants pour leurs investissements.

Selon le discours gouvernemental, cette réforme est censée également encadrer davantage les activités minières afin de mieux prendre en compte leur impact écologique et accroître la transparence auprès des citoyens.

Le code minier nous est toujours présenté comme un code de procédure, un outil « *pour savoir comment on décide et non ce qu'on décide d'exploiter* » (8), c'est-à-dire l'intérêt d'extraire telle ou telle ressource du sous-sol et ce sans savoir dans quel cadre ce choix est fait.

Or, ce code n'est pas simplement qu'un instrument juridique. S'il n'a pas vocation à définir la politique minière, il crée les nouvelles conditions d'exploration et d'exploitation des ressources du sous-sol qui, dans leur contenu, peuvent orienter le code, par exemple, dans le sens de préserver des intérêts économiques au détriment d'exigences environnementales et sanitaires.

Au travers de cette réforme, le gouvernement vise à garantir une forme d'acceptabilité sociale des projets miniers et à relancer un modèle industriel et énergétique rétrograde.

Dans un discours volontariste, l'industrie minière et pétrolière/gazière tendent aussi à minimiser les impacts en nous vantant un modèle minier vertueux, plus respectueux de l'environnement, fondé sur des techniques « High-tech » à la mode. Elles utilisent les concepts d'exploitation minière « responsable » et « durable ». Dans cette perspective, en mars 2015, un colloque intitulé « *Renouveau Minier en France Métropolitaine : potentialités et acteurs* » était organisé à l'Ecole des Mines de Paris par la SIM (Société de l'Industrie Minérale, association représentante du secteur extractif français) et l'OSUC (Observatoire des Sciences de l'Univers en région Centre, école interne de l'Université d'Orléans) (9).

Le Ministre de l'Economie et de l'Industrie, E. Macron, n'est pas en reste. Dans le cadre de la Stratégie nationale de transition énergétique vers un développement durable (SNTEDD), il crée, en avril 2015, un comité de pilotage « *Mine responsable* ». Son objectif principal est d'accompagner le renouveau du secteur minier en France en formulant des recommandations sur les conditions de sa relance. Il rédigea, d'ici l'automne 2015, un livre blanc pour décrire, entre autres, les types de techniques employées et les moyens de réduire ses impacts. Celui-ci servirait de référentiel technique. Les opérateurs miniers seraient invités sur base du volontariat à signer une convention qui décrirait les engagements pris par ceux-ci pour chacune des phases d'un projet minier, en quelque sorte une charte de bonne conduite de l'activité minière mais qui serait naturellement non-contraignante (10).

Quoiqu'en disent les industriels, « **il faut rappeler qu'il est techniquement et industriellement impossible que les mines soient un jour «propres»** (11), **par nature il n'y a pas de mine «durable»**. Elles laisseront toujours des séquelles environnementales ou sanitaires, là où on extrait massivement des ressources naturelles.

Où en est-on avec cette réforme ?

En septembre 2012, le premier ministre missionne le Conseiller d'Etat, Thierry Tuot, pour préparer la réforme du code minier et procéder à des consultations auprès des représentants des industriels, des partenaires sociaux, des associations de protection de l'environnement, des associations représentantes d'élus et de collectivités territoriales, des experts scientifiques et juridiques (12).

En février 2013, il lui est demandé d'écrire les dispositions législatives du projet de réforme. Son projet est rendu aux ministres, en décembre 2013. Il reprend 80 % des articles de l'actuel code qui seraient adaptés, les autres 20 % feraient l'objet de nouvelles dispositions (13).

En mars dernier, les ministères de l'Écologie et de l'Économie, lancent sur leurs sites une consultation publique sur l'avant-projet de loi de réforme du code minier, prélude à une éventuelle présentation en conseil des ministres avant la fin de l'année 2015 (14).

Le projet Tuot : de quoi parle -t-il ?

Répondant à l'attente des industriels souhaitant développer l'attractivité du domaine minier, ce projet modifierait les procédures de délivrance des titres miniers. Nombreuses propositions, dans leur principe ou leur rédaction, n'apportent pas suffisamment de garantie au respect des intérêts des populations et des territoires. Il y a peu de place faite au citoyen qui est tenu à l'écart une fois de plus des prises de décision. (15)

Création d'un nouveau permis d'exploration

Le gouvernement n'a jamais caché son intention de poursuivre les recherches sur les gaz et pétrole de schiste pour satisfaire les demandes des industriels qui n'ont cessé de réclamer la possibilité de procéder à des expérimentations. Le Président de la République avait également rappelé, lors de sa conférence de presse du 13/12/2012, qu'il n'était pas fermé à la recherche sur d'autres techniques d'exploitation (16).

Les estimations actuelles du sous-sol français sont trop imprécises pour les industriels. Pour une évaluation exacte des gisements, il est obligatoire de recourir à des forages exploratoires nécessitant pour les gaz et pétrole de schiste de procéder à la fracturation.

C'est pourquoi, M. Tuot propose de créer un nouveau permis d'exploration qui permettrait de conduire **« les opérations d'exploration et tous essais, mis en œuvre dans le seul but d'acquérir des connaissances, évaluer quantitativement ou qualitativement une substance ou l'accès à un usage soumis aux dispositions du présent code, sont libres, quelle que soit la manière de procéder ou de mettre en œuvre ces opérations »**. (Article L.221-1 du projet Tuot)

La création de ce titre minier ouvrirait la voie pour étudier et expérimenter toutes les technologies d'extraction minière, conduire des opérations d'exploration sans information, ni consultation du public.

Information et participation du public

Le projet révèle une insuffisance des procédures de participation du public. En effet, le projet ne prévoit aucune enquête publique dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis d'exploration.

La participation du public ne se limite qu'à une simple consultation (dossier consultable par voie électronique sur le site internet du ministère) par laquelle le public peut déposer ses observations par voie électronique ou postale auprès de l'autorité administrative dans un délai de deux mois (*article 231-6 du projet Tuot*). Si l'autorité administrative doit rendre publique une synthèse des observations du public, elle n'est en aucune manière tenue de les suivre comme cela a été observé dans le projet de Center Parcs des Chambaran lors de l'enquête publique (17).

Cette disposition n'est pas novatrice, puisqu'elle ne fait que reprendre ce qui existe déjà à l'article L.120-3 du code de l'environnement. Elle n'est qu'une mesure cosmétique, visant à rassurer le citoyen sur l'exercice de son bon droit.

Cette faiblesse quant à une participation du public et l'absence de toute authentique concertation sont à ce stade dommageables, car c'est pendant la phase d'exploration que se décide l'avenir du projet minier avec toutes ses conséquences.

Pour la procédure de délivrance du permis d'exploitation, il n'est prévu qu'une enquête publique, disposition qui est déjà rendue obligatoire par le code de l'environnement. La nécessaire amélioration du processus d'information et de participation du public, que prétend défendre le texte Tuot, est inexistante.

Si le texte propose **« une procédure renforcée d'information, de participation et de consultation du public »**, sa mise en œuvre ne serait décidée que dans certains cas et, à « titre dérogatoire et exceptionnel », elle serait laissée à la libre appréciation du préfet. (*articles 115-1 à 115-11 du projet Tuot*).

Cette procédure renforcée permettrait de suspendre l'instruction des titres miniers et la déclaration de travaux miniers, de recourir à des

contre-expertises et à des évaluations complémentaires, d'assurer la transparence, de garantir l'accès aux informations et la prise en compte de toutes les contributions. Elle donnerait la possibilité d'émettre des recommandations sur « *le sens de la décision à prendre, sa durée de validité, les engagements, les sujétions et les conditions éventuellement suspensives, auxquelles elle devrait être subordonnée* ».

Or, le caractère totalement discrétionnaire de sa mise en œuvre envisagé par le texte laisse craindre que cette procédure renforcée ne soit jamais activée.

En effet, par exemple, la délivrance de titres miniers suscitant une opposition majeure de la part du public ou nécessitant la mise en œuvre de nouveaux procédés techniques (comme la fracturation hydraulique), ne se ferait que si le préfet le juge opportun.

Le fait qu'elle ne puisse pas être enclenchée par d'autres acteurs que le Préfet, notamment par un système de saisine citoyenne, en restreint considérablement la portée et la pertinence.

Enjeux environnementaux

Une prévention des risques environnementaux nécessiterait que ceux-ci soient évalués par une étude détaillée d'impact environnemental.

Or, une lecture attentive du texte nous indique que le futur opérateur doit présenter dans son dossier de demande de permis d'exploration un document « *indiquant, avec un degré de détail adapté au niveau de préparation du demandeur et à la disponibilité des informations, les incidences des travaux projetés sur l'environnement au regard de la manière dont le demandeur compte procéder à l'exploration de l'aire géographique sur laquelle porte sa demande en fonction du programme de développement des travaux envisagés, et les conditions dans lesquelles l'opération projetée prend en compte les préoccupations de santé publique et d'environnement* » (article 251 -2 du projet Tuot).

On constate que la présentation d'un simple document « *indiquant les incidences des travaux projetés sur l'environnement* » reprend mot par mot les termes des articles 17 et 24 du décret 2006 – 648 du 2 juin 2006 qui parlent de notice

d'impact (18). **Ce document qui ne serait qu'une notice d'impact ne permet aucunement de répondre aux enjeux d'une évaluation environnementale globale du titre minier.**

Il est étrange qu'il soit fait référence à cette notice d'impact alors que cet outil a normalement disparu avec la réforme de l'étude d'impact (19). Cette dernière ne prévoit l'étude d'impact que lors de l'ouverture des travaux d'exploration ou d'exploitation.

On remarquera aussi que **le texte de Tuot ne prévoit d'indiquer que la manière dont le demandeur compte procéder à l'exploration (ceci reste vague) et ne vise plus explicitement la présentation des techniques envisagées pour l'exploration puis l'exploitation.**

Les enjeux environnementaux ne seraient pas évalués de manière approfondie. Il ne prendrait pas en compte les incidences qu'aurait la future activité extractive sur les émissions de gaz à effet de serre et le coût de sa résorption, sur la perte de la biodiversité. Des études sur sa rentabilité énergétique ne seraient pas prévues.

Enfin, **l'impact environnemental ne serait vraiment pris en considération qu'au moment de la procédure de l'autorisation des travaux et non en amont des travaux.**

Mais à ce stade, même si M. Tuot envisage de la soumettre aux règles des installations classées pour la protection de l'environnement, ne serait-il pas trop tard pour réagir, le public ne serait-il pas mis devant le fait accompli ?

Droit de suite

C'est le fait qu'un détenteur d'un permis d'exploration obtienne un permis d'exploitation s'il en fait la demande. **Le maintien de cette disposition figure en bonne place parmi les demandes des industriels qui souhaitent maintenir le droit du titulaire d'un permis d'exploration à obtenir une concession d'exploitation.**

Si, dans le texte Tuot, le titulaire ne bénéficie pas d'un droit automatique comme le prévoit le code minier actuel, il s'en approche fortement, en précisant que le titulaire d'un permis d'exploration est le seul à pouvoir obtenir un permis d'exploitation, s'il adresse sa demande à l'autorité administrative six mois au moins avant l'expiration de la période de validité de ce permis (*Article L. 251-11 du projet Tuot*).

Dans ce cas, sa demande d'exploitation n'est pas soumise au dépôt d'un dossier complet, l'autorité administrative se fondant sur celui qui a été présenté lors de la demande d'exploration. Cette disposition est dangereuse, parce qu'on ne connaît pas précisément les impacts éventuels de la future mine au moment de l'attribution du permis d'exploration.

Ensuite, il faut pouvoir, avant de délivrer un droit d'exploitation, juger de l'intérêt d'exploiter un gisement au-delà de son intérêt économique et des capacités financières et techniques de l'opérateur.

Simplification des procédures minières et limitation du contentieux

Le texte veut simplifier les procédures minières en accordant un permis minier ou une autorisation de travaux miniers sous trois mois. **Il prévoit d'accorder automatiquement un permis ou d'autoriser les travaux à l'opérateur, en cas de silence gardé pendant trois mois par l'autorité administrative.**

Cette disposition est appelée mécanisme d'autorisation tacite (articles 231-8 et 251-8). Elle répond une fois de plus à la demande des industriels qui estiment nécessaires « *que les procédures soient effectivement simplifiées et limitées dans le temps et que le régime de décisions*

implicites valant acceptation des demandes soit mis en œuvre de la façon la plus large possible » (d'après une note interne de l'UFIP).

Cette accélération des délais d'instruction et cette procédure d'attribution automatique seraient préjudiciables, compte tenu des conséquences environnementales, sanitaires et d'aménagement que ces projets miniers auraient sur les territoires. Elles ne permettraient pas matériellement aux différents services instructeurs des administrations compétentes de rendre leurs avis techniques sur ces questions. Ces avis techniques sont essentiels pour informer et éclairer le public appelé à « participer » et à « se prononcer » sur les enjeux et le contenu des projets miniers.

De plus, dans ces courts délais impartis, la « participation » effective du public ne pourrait pas être prise en compte et il lui serait impossible de décrypter sérieusement les dossiers qui sont complexes et très techniques.

Dans le cadre de cette simplification, M. Tuot souhaiterait que les décisions délivrées sur le fondement du code minier valent autorisation sur le fondement de tous les autres codes applicables : par exemple qu'une autorisation de travaux vaille également permis de construire, permis d'aménager, permis de défricher.

Ce principe « une autorisation vaut pour les autres autorisations » ne permettrait plus de déposer des recours aux différentes étapes de la décision administrative (comme c'est le cas actuellement), celles-ci étant regroupées au sein d'une procédure unique, un seul recours ne pourrait être présenté.

Le contentieux serait limité et les possibilités de bloquer ou de ralentir l'instruction du projet seraient considérablement réduites.

De plus, il est prévu de créer un « rescrit procédural », c'est-à-dire la faculté de donner à l'opérateur la possibilité de s'assurer devant un juge de la Cour Administrative d'Appel de la validité de son titre, dès que celui-ci a été délivré. Il éviterait ainsi qu'un contentieux tiré d'une irrégularité ne puisse naître plus tard à l'occasion d'un recours ultérieur. En conséquence, en cas de jugement favorable, la décision fait l'objet d'une validation définitive.

Schéma national minier de valorisation et de préservation du sous-sol

Le texte envisage de mettre en place un schéma national minier pour réfléchir à l'orientation qui serait donnée à l'utilisation du sous-sol.

Son objectif est de recenser et de cartographier les gisements potentiels pour qu'ensuite les industriels puissent poursuivre l'exploration ou l'exploitation.

Les groupes industriels sont opposés à ce que ce schéma soit trop précis, souhaitant qu'il soit sans prescription ou interdiction a priori de zones géographiques, de types de ressources et de techniques. Ils veulent que ce schéma soit descriptif, permettant une simple mise à jour des connaissances géologiques et sans valeur juridique.

En l'état actuel du texte, il ne définirait pas les conditions limitant une exploration/exploitation minière et il ne serait pas opposable aux autorisations prévues par le code minier. Il traduirait la volonté d'empêcher toute restriction à l'exploration/exploitation minière, laissant penser que les enjeux de biodiversité, de protection de la ressource en eau, de qualité de l'air ou les considérations relatives à l'aménagement du territoire ne peuvent a priori limiter l'exploration/exploitation minière.

Pourtant, l'intérêt d'un schéma minier devrait poser la question de l'intérêt public ou non d'exploiter les ressources du sous-sol. Le fait que celui-ci contient un minerai ne suffit pas à justifier son exploitation au regard des pollutions que son extraction engendrerait ou de ses impacts sur l'économie locale.

Ce schéma devrait être l'occasion d'ouvrir des débats sur les techniques minières utilisées et les modalités d'exploration/exploitation ainsi que leurs limites au regard des exigences environnementales et de santé publique.

Fiscalité, redevance et intéressement financier des collectivités territoriales

Il faut distinguer fiscalité et redevance. La fiscalité n'est pas un instrument de compensation des dommages ou de réparation, c'est un instrument de financement du budget de l'État et des collectivités territoriales.

Tout ce qui est lié au financement des conséquences et des impacts éventuels de l'activité minière est versé sous forme de redevances directement à l'État. Actuellement, leur montant est fixé par le code minier.

Tuot prône d'étendre le bénéfice des redevances aux collectivités territoriales en fonction des impacts locaux de l'exploitation minière. Il propose qu'une partie de la redevance soit fixée de manière contractuelle entre le détenteur du titre minier et les communes qui pourraient négocier directement avec ce dernier.

Par cette logique d'intéressement financier des collectivités territoriales, l'implantation des projets miniers rendus attractifs serait évidemment facilitée sur les territoires et leur acceptabilité sociale serait ainsi favorisée. Verser des dividendes aux collectivités serait une manière d'acheter leur assentiment dans un contexte d'étranglement financier et pour des régions économiquement sinistrées.

Elle créerait aussi une logique de compétition entre les collectivités dont les industriels pourraient se servir comme moyen de pression. Par cette logique, comment une commune pourrait-elle négocier d'égal à égal avec ceux-ci ?

Considérant la France comme un pays minier jeune, Tuot estime qu'elle doit avoir une fiscalité minière modérée pour accompagner et faciliter la recherche minière et sa mise en exploitation, le cas échéant. Il souhaite réformer la fiscalité afin qu'elle soit incitative. Il propose aussi d'assortir l'activité minière d'un prélèvement fiscal variable à la hausse ou à la baisse selon la volatilité des cours des matières pour éviter de menacer économiquement l'exploitation des gisements.

La fixation des niveaux de pression fiscale relève de la loi de finances et est définie dans le Code général des impôts.

L'avant-projet de loi portant réforme du régime des mines des Ministres de l'Écologie et de l'Économie

En mars 2015, les ministres de l'Écologie et de l'Économie soumettent à la consultation publique numérique l'avant-projet portant « *réforme du régime des mines et portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit minier* »(10).

Si cet avant-projet de loi s'inscrit dans la suite des travaux de M. Tuot, elle n'en reprend pas toutes les propositions. Plus court dans sa version que le texte Tuot, **l'article 46 de cet avant-projet en est le cœur. Il prévoit de recourir aux ordonnances pour modifier toute une série de dispositions du code minier** portant sur les exigences environnementales, sanitaires, sur les procédures minières, sur la participation et l'information du public, sur la simplification des règles pour faciliter les opérations minières, les délais des recours contentieux, etc...

Par cette procédure de l'ordonnance, le Parlement autorise le Gouvernement à rédiger seul l'ensemble des dispositions du nouveau code minier sans passer par un débat et un vote au parlement. Ainsi, par ce qui s'apparente à un coup de force, la société civile serait privée du débat collectif et de la transparence qu'exige cette réforme au regard de ses enjeux.

Sur les points hautement politiques et sensibles tels que par exemple, la participation du public ou les procédures minières, le gouvernement souhaite avoir « les mains libres » pour en rédiger le contenu.

Le texte de cet avant-projet de loi est encore plus inquiétant que celui du projet Tuot.

Par exemple, il ne prend pas en considération l'intérêt des populations dans sa définition de l'intérêt général qui prévaut à la valorisation des ressources, comme si les projets miniers ne remettaient pas en cause les activités économiques préexistantes (agriculture, tourisme, etc...), les politiques locales environnementales et d'aménagement du territoire (*article 1*) (10).

Il ouvre la voie aux industriels en confirmant le droit de suite qui permet au titulaire d'un permis

d'exploration, d'exploiter automatiquement le gisement découvert. Il n'aurait pas à justifier les impacts sur l'environnement, ni à consulter la population, ni à donner des informations sur les techniques utilisées pour obtenir ce permis.

Les préoccupations environnementales ne semblent pas une priorité. Toutes les dispositions favorables au développement de l'activité minière (*article 46*) (10) issues de l'ordonnance entreraient en vigueur de suite le jour de la publication de l'ordonnance. Par contre, l'entrée en vigueur des dispositions qui visent à protéger l'environnement (*article 47*) (10) serait différée et reportée à l'adoption d'une seconde loi de ratification qui pourrait ne jamais voir le jour.

Il maintient, comme le prévoyait M. Tuot, la possibilité de conduire toutes opérations de recherche et tous essais, pour évaluer une substance et ce, quelle que soit la manière de procéder ou de mettre en œuvre ces opérations, mais sans aucune délivrance de titre c'est à dire en l'absence totale d'information et de participation du public (*article 7*).

Il fait l'impasse sur le fait d'imposer aux industriels une transparence totale en communiquant l'ensemble des substances susceptibles d'être émises dans le sous-sol, sous prétexte qu'elle relève du secret industriel.

Le texte manque de précisions quant aux conditions de délivrance des titres miniers, malgré l'évocation d'un rapport environnemental censé contenir des informations, elle n'impose pas réellement au demandeur de déclarer le type de gisement recherché et les types de travaux en indiquant clairement les techniques d'exploration/exploitation envisagées (20).

Le texte ne prévoit rien pour encadrer la fermeture des mines et pour assurer la prévention des dommages liés à l'après-mine, comme si toutes les pollutions actuelles des anciens sites d'exploitation minière n'avaient aucune réalité alors que les multiples exemples ne manquent pas.

L'avant-projet de loi n'apporte aucune indication sur la portée du schéma minier, à savoir s'il serait contraignant ou opposable aux dispositions du code minier.

Conclusion : une réforme en trompe-l'œil

Cette réforme, qu'elle soit dans la version du conseiller d'Etat, Tuot ou dans celle des ministres Macron et Royal, n'est pas, loin s'en faut, à la hauteur sur les questions environnementales et sur la participation du public. Leur conception du débat public laisse à penser qu'elle se définit comme un moyen d'obtenir l'adhésion des populations et qu'elle cherche à convaincre celles-ci, plutôt que de prendre en compte véritablement leur avis. Elle n'envisage pas que le public participe au processus décisionnel.

Les procédures d'audiences publiques confrontant les sociétés minières à la société civile et les procédures de consultation « formelle » au travers des enquêtes publiques ne sont qu'un vernis « démocratique » à des projets qui ne le sont pas.

Elles ne servent souvent qu'à cautionner des décisions déjà prises générant le sentiment que « les jeux sont faits ». Souvent, les instances gouvernementales qui doivent prendre la décision sont déjà acquiescées aux projets des industriels. Ces processus de « participation » n'ont que l'apparence de ce qu'ils prétendent être.

Le credo défendu par le pouvoir est que la législation doit rester attractive et facilitatrice pour l'industrie minière et pétrolière afin qu'elle investisse. Sous couvert de recherche expérimentale ou d'inventaire des ressources fossiles prévus par ce nouveau code minier, la porte des gaz et pétrole de schiste s'entrebâille une nouvelle fois laissant craindre le pire.

On nous parle, dans cette réforme, de dispositions pour réparer les dommages engendrés par l'extraction minière ou pétrolière mais comment peut-on réparer une nappe phréatique ou des sols pollués aux produits chimiques ou aux hydrocarbures ? La mine de Salsigne en est une image emblématique.

Les projets de réforme du code minier n'envisagent pas que le public puisse participer au processus décisionnel et ne permettent pas à la volonté générale de s'exprimer sur l'intérêt ou non d'exploiter les ressources qui sont en voie d'épuisement. Telle est la vraie question induite par cette réforme.

On peut aussi poser d'autres questions. Qu'advient-il du tissu économique et social local et régional ? La préservation des ressources que sont l'eau et la terre ne sont-elles pas un bien commun à soigner ? N'interroge-t-elle pas nos modes de consommation et notre mode de développement ?

Les secteurs miniers et pétroliers exercent toujours plus de pression sur les ressources avec sa production de déchets accompagnée de son cortège de pollutions. Leur objectif est d'assurer, par tous les moyens, leur survie économique et de pérenniser ce pourquoi ils sont faits, à savoir creuser et forer, au prix d'une course effrénée sans fin vers l'exploitation de gisements toujours plus pauvres ou plus difficile d'accès.

Derrière cette volonté d'explorer des nouveaux territoires et des nouveaux gisements, se cache une logique prédatrice. Elle est liée non seulement à la raréfaction des ressources couplée à une forte demande due à l'augmentation des biens de consommation de haute technologie mais également à une économie financiarisée privilégiant la spéculation, l'accumulation et la valorisation des capitaux sans limite.

Ce document d'information s'inscrit dans une volonté de sensibiliser les populations sur le contenu de ces projets de réforme et les conséquences qu'elles auraient pour nos territoires. Il s'agit d'un premier jalon afin de mobiliser la société civile sur cette réforme du droit minier et de remettre en cause ses orientations.

Notes

- 1 Compte rendu n° 31 de la table ronde sur la réforme minière avec M. Jean-Louis Schilansky, à l'époque, président de l'Union française des industries pétrolières (UFIP).
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr-dvp/12-13/c1213031.pdf>
- 2 http://www.lepoint.fr/economie/arnaud-montebourg-la-france-doit-redevenir-un-pays-minier-16-10-2012-1517519_28.php
- 3 http://www.brgm.fr/sites/default/brgm/publications/rapport-rse_2015/files/assets/basic-html/page22.html
- 4 Métaux : fer, manganèse, chrome, cuivre, plomb, zinc, étain, magnésium, titane, nickel etc... Métaux précieux : or, argent, platine, Métaux rares : lithium, cobalt, palladium, germanium, sélénium etc... Hydrocarbures : pétrole, gaz, tight gaz, gaz et pétrole de schiste, gaz de couches en charbon etc...; Carrieres: argiles, silice, kaolin, quartz, talc, mica, feldspath, sel gemme etc... ces listes sont non exhaustives.
- 5 PER de Tennie entre la Sarthe et la Mayenne accordé, PER de St Pierre dans le Maine et Loire accordé, PER de Villeranges dans la Creuse accordé, Permis de Beauvoir (Allier et Puy de Dôme), Permis de Merléac dans les Côtes d'Armor accordé, PER de Beaulieu en Loire-Atlantique accordé, PER de Silfiac situé sur le Morbihan et les Côtes, consultation publique terminée, PER de Loc-Envel en Côtes d'Armor, consultation publique terminée, en cours d'instruction, PER de Dompierre en Ile et Vilaine, PER de Cressy (Bourgogne), PER de Penlan (Finistère), qui concerne l'or dans les Monts d'Arrée (lieu emblématique breton)
<http://www.stopmines23.fr/c-est-quoi/>
http://www.liberation.fr/economie/2014/10/22/pioches-de-resistance-en-creuse_1127368
<http://alternatives-projetsminiers.org/>
<http://www.rouez-environnement.org/>
<http://www.aldeah.org/fr>
<http://collectif-planoise-sans-mine-association-antully.org/>
- 6 <http://www.stop-gaz.fr/index.php/mises-a-jour-recentes>
Bulletin d'information du BEPH (mensuel) sur l'évolution du domaine minier (demandes de permis, attributions, renoncations, expirations...) <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-publications-et-les.html>
- 7 Saint Félix de Pallières <http://webdoc.rfi.fr/pour-suites/enquete-pollution-cachee-cevennes/>
Salsigne <http://www.bastamag.net/Salsigne-un-siecle-d-exploitation>
Chessy http://basol.developpement-durable.gouv.fr/fiche.php?page=1&index_sp=69.0134
<http://basol.developpement-durable.gouv.fr/accueil.php>
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/france_tm_07_2014.pdf
- 8 « Réforme du code minier: le secteur pétrolier s'impatiente »
<http://www.energiesactu.fr/production/reforme-du-code-minier-le-secteur-petrolier-simpatiente>
- 9 http://www.lasim.org/images/JT/jt1501_net.pdf
- 10 <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/18987.pdf>
http://www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/lettre_macron_comite_mines_responsables.pdf
- 11 « Relance minière en France : quand la mine accouche d'une souris »
<http://www.isf-systext.fr/node/237>
- 12 <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-reforme-du-code-minier>
- 13 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-grands-principes-de-la-reforme.html>
- 14 http://www.economie.gouv.fr/files/code_minier_pjl_modif-suite-rim26012015_v4_3_loiprincipessa.pdf
- 15 http://www.economie.gouv.fr/files/20131205_propositions_tuot_reforme_code_minier.pdf version du 5 décembre 2013
http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Synthese_des_propositions_TTuot-dossier_de_presse.pdf
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Remise-au-Gouvernement-du-projet.html>
- 16 « La recherche est possible sur d'autres techniques que celle de la fracturation hydraulique. Pour l'instant, cette recherche n'a pas abouti, je ne peux pas l'interdire, elle n'est pas interdite par la loi »
http://www.dailymotion.com/video/xv2fy2_evenements-conference-de-presse-de-francois-hollande_news
http://www.lemonde.fr/planete/article/2012/11/14/ou-en-est-le-debat-sur-les-gaz-de-schiste-en-france_1790365_3244.html
- 17 « Center Parcs des Chambaran : le Préfet de l'Isère s'assoit sur la réglementation et bafoue la démocratie ! »
<http://www.frapna-drome.org/index.php/communiqués/86-preserved-l'eau-et-les-terres/102-center-parcs-chambaran>
- 18 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006053805>
- 19 Loi Grenelle II et décret n° 2011-2019 du 29/12/2011
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025054134&categorieLien=id>
- 20 Articles 10 et 21 de l'avant projet de loi
http://www.economie.gouv.fr/files/code_minier_pjl_modif-suite-rim26012015_v4_3_loiprincipessa.pdf