

N° 773

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 septembre 2012

PROPOSITION DE LOI

relative à la réparation des dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers,

PRÉSENTÉE

Par Mme Évelyne DIDIER, M. Dominique WATRIN, Mmes Cécile CUKIERMAN, Isabelle PASQUET, M. Gérard LE CAM, Mme Mireille SCHURCH, M. Paul VERGÈS, Mmes Éliane ASSASSI, Marie-France BEAUFILS, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Mmes Laurence COHEN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, MM. Christian FAVIER, Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, MM. Pierre LAURENT et Michel LE SCOUARNEC,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'arrêt de l'exploitation des grands bassins miniers en France, la fermeture des houillères du Nord-Pas-de-Calais, celle des mines de fer de Briey-Longwy-Thionville, celle des houillères du bassin de Lorraine, ou encore celle des houillères du bassin de la Loire ont marqué très fortement ces territoires, emportant des conséquences économiques, sociales, foncières et environnementales parfois terribles. Les ressources en eau dégradées, les sites et les sols pollués, fragilisés, l'accumulation de gaz dangereux, les nivellements ou les affaissements de terrains, les habitations altérées ou rendues inhabitables, les anciennes cités minières désurbanisées, les friches industrielles et militaires sont autant de problèmes auxquels les populations et les élus de ces territoires doivent et devront faire face.

La fin de l'extraction minière en France et la dissolution progressive des entreprises minières publiques (Entreprise Minière et Chimique fin 2005, Charbonnages de France fin 2007 et Mines de Potasse d'Alsace fin 2008) a ainsi inauguré une nouvelle période : celle de l'après-mine. Cependant, il ne faut pas considérer l'après-mine comme un sujet du passé. S'il n'existe plus guère d'exploitation (il faut compter la mine de sel de Varangéville exploitée par la Compagnie des Salins du Midi) les activités minières n'ont pas fini de produire leurs effets. Effets d'autant plus important que, comme le note le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), le sous-sol français recèle des centaines de milliers de kilomètres de galeries minières et de puits qui concernent plusieurs milliers de communes. Les trois principaux bassins d'exploitation qu'elles soient houillères, salifères, ou ferrifères couvrent à eux seuls des espaces considérables : en Lorraine près de 60 000 galeries recensées (avec des vides évalués à 400 milliards de m³) et 58 puits, dans le Nord-Pas-de-Calais : 852 puits, 251 communes « impactées », 100 000 km de galeries, et dans le Centre-Midi : près de 4 000 galeries débouchant au jour et 1 800 puits. Face à ces contraintes géographiques et à la concentration dans ces territoires des problématiques liées à l'après-mine, et en raison malheureusement de la multiplication des sinistres miniers le législateur a mis en place dans le code minier un dispositif légal d'indemnisation et de prévention des dégâts miniers. Cependant, force est

de constater que ce dispositif n'est pas satisfaisant malgré les réformes successives. Il est urgent aujourd'hui de répondre rapidement aux particuliers, professionnels et communes victimes mais, également, de sécuriser la situation juridique des potentielles victimes de dommages miniers.

En effet, la fin de l'activité minière, activité industrielle qui a été une des richesses de la France grâce au travail de milliers de mineurs et de leurs familles, pèse aujourd'hui particulièrement sur les familles, les artisans, les commerçants, les collectivités locales qui voient leur patrimoine immobilier ainsi que leurs activités économiques atteintes en raison des dommages résultant de cette activité.

Or, comme il a été rappelé en 1994 lors de la fermeture de Charbonnage de France, « la collectivité nationale a une dette historique vis-à-vis de la population charbonnière qui a construit la puissance industrielle française et qui, en 1945, par son dévouement héroïque, a très fortement contribué au redressement économique de la France. » Cette dette qui s'étend à toutes les exploitations minières relève de la solidarité nationale. Il est donc urgent que la collectivité publique s'en acquitte.

Au regard des situations larvées de centaines de sinistrés, de leur détresse et des difficultés grandissantes des collectivités territoriales, l'objet de la proposition de loi est volontairement centré sur l'objectif d'indemnisation des dommages miniers et de prévention des risques miniers.

Cependant, les auteurs n'oublient pas l'importance d'autres combats et des réflexions qu'il est nécessaire de mener dans le cadre de l'après-mine. Il en va ainsi du régime de santé minier, de sa nécessaire consolidation, de la sauvegarde des emplois, des droits des affiliés et des personnels au service des populations des bassins miniers.

Il en va également ainsi de la gestion des eaux : des eaux d'exhaure rejetées à proximité des sites d'exploitation qui ont permis de disposer d'eau de bonne qualité en abondance, des conséquences de l'arrêt de l'exploitation, lorsqu'il est mis fin aux pompages d'exhaure, et que l'on envoie la mine. La qualité des eaux est dans un premier temps altérée mais il s'agit là de ressources naturelles très précieuses pour l'avenir.

Il en est, enfin, également des contraintes urbanistiques, économiques et industrielles qui pèsent sur les collectivités territoriales, sur l'aménagement de leurs territoires avec notamment les plans de prévention des risques miniers.

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent apporter des réponses législatives à ces questions qui feront l'objet d'autres propositions de loi.

Afin de répondre aux impératifs de réparation de tous les dommages directs ou indirects consécutifs à l'exploitation minière et de prévention des risques miniers au regard des exigences environnementales, la proposition de loi se décline en dix articles qui répondent aux principaux griefs adressés au régime de la responsabilité minière actuelle.

L'article 1^{er} modifie l'article L. 421-17 du code des assurances afin que l'ensemble des dommages miniers soient indemnisés par le fond de garantie (FGAO) quelle que soit la date de leur réalisation. En effet, la loi du 30 juillet 2003, a prévu l'indemnisation des dommages à l'habitation principale, survenus à compter du 1^{er} septembre 1998, lorsqu'ils résultent « d'une activité minière présente ou passée ». Si le FGAO dans le cadre de cette loi a défini une méthode d'indemnisation qui a été acceptée par la majorité des sinistrés, la restriction temporelle de son champ d'application a pour conséquence injuste de limiter considérablement le montant des indemnisations.

Cet article modifie également le code des assurances afin de faire entrer dans le processus d'indemnisation toutes les habitations, principales, les bâtiments professionnels et administratifs ainsi que les dépendances où des désordres ont été constatés. Il élargit le dispositif aux dommages subis par les artisans, les commerçants, titulaires d'une activité professionnelle, et les collectivités territoriales.

L'article 2 vise à encadrer la durée des procédures d'indemnisation et à revoir l'estimation des biens sinistrés servant de base à cette indemnisation.

L'article 3 introduit dans le nouveau code minier la détermination de l'indemnisation en fonction des pentes constatées. Il s'agit de proposer dans la loi les règles d'une indemnisation uniforme pour l'ensemble des sinistrés. Les associations de défense des communes minières ont en effet constaté, dans la pratique des indemnisations, de larges différences. Ainsi, alors que les houillères du bassin lorrain considéraient qu'une habitation dont la pente est inférieure ou égale à 8mm/m restait habitable et de ce fait non indemnisée, la jurisprudence considérait que des maisons ayant une pente de 6mm/m devaient être considérées comme inhabitables et par conséquent être indemnisées entièrement.

L'article 4 modifie l'article L. 155-4 du nouveau code minier afin de frapper de nullité toutes les clauses d'irresponsabilité quelle que soit la date du contrat dans lequel elles sont insérées. Il met en cohérence le texte de l'article avec les modifications apportées à l'article L. 421-17 du code des assurances. Cet article procède en conséquence de ces modifications à l'abrogation l'article L. 155-5 du nouveau code minier.

En effet, il ressort du droit actuel et de l'article L. 155-4 du nouveau code minier que dans un contrat de mutation immobilière conclu après le 17 juillet 1994, avec une collectivité territoriale ou avec une personne physique non professionnelle, toute clause exonérant l'exploitant de la responsabilité des dommages liés à son activité minière est frappée de nullité. En revanche avant cette date la clause joue pleinement, et dans ce cas l'État peut se substituer dans la responsabilité de l'exploitant.

L'article 5 vise l'hypothèse dans laquelle il n'existe pas « de mesures techniques raisonnablement envisageables permettant de prévenir ou faire cesser tout désordre » dus aux dégâts miniers. Il élargit le droit actuel à la subsistance de risques et non pas de « risques importants susceptibles de mettre en cause la sécurité des biens ou des personnes ». L'obligation qui en découle est une obligation de surveillance et aux les enjeux sont très importants en terme de sécurité des personnes et des biens. Il propose également d'insérer dans le code après le mot risque la référence à « l'article 5 de la Charte de l'environnement » relatif aux obligations des autorités publiques en matière de principe de précaution.

L'article 6 propose une nouvelle définition plus large du dommage minier. En effet, il s'agit là de réagir à une jurisprudence très restrictive. Ainsi, la cour d'appel de Nancy dans un arrêt du 19 mars 2012 (association après-mines Moselle-Est), a débouté les demandeurs victimes de dommages miniers, en considérant « que si le rapport établi à l'issue de la campagne de contrôle 2008-2009 par la société Veolia, exploitant le réseau d'assainissement de la communauté d'agglomération de Forbach, fait état de fissures ou casses apparues sur des conduites, au demeurant limitées, il ne permet pas d'établir le lien direct entre l'abandon du pompage des eaux d'exhaure et ces dégradations ». La proposition de loi entend donc ici faire référence à des dommages ayant pour cause déterminante, directe ou indirecte, l'existence de l'activité minière ou des installations, ouvrages, modifications de l'environnement qui en résultent, et non plus seulement à des dommages causés par l'activité minière.

L'article 7 propose de modifier l'article L. 174-6 du nouveau code minier afin de mettre fin aux expropriations « pour cause d'économie publique ». En effet, les personnes évacués et expropriés en milieu minier en dehors de tout sinistre sont indemnisées « dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, lorsque les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que l'expropriation ».

Ensuite **l'article 8**, modifie l'article L. 174-8 du nouveau code minier relatif à la détermination du montant des indemnités d'expropriation, afin d'assurer une indemnisation intégrale de l'ensemble des préjudices y compris les préjudices moraux.

L'article 9 propose de soumettre l'ensemble des dispositions du nouveau code minier au respect des intérêts et principes directeurs du droit de l'environnement, tels que mentionnés dans la Charte de l'environnement et par l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

L'article 10 revient sur la prescription applicable à la responsabilité de l'exploitant minier. En effet, bien que l'article 75-7 du code minier (nouveau) ne prévoit aucune prescription spécifique quant à la responsabilité de l'exploitant minier, celle-ci n'est pas imprescriptible. Elle est soumise au droit commun et à la règle de la prescription quinquennale applicable depuis la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile. Il est proposé pour l'application de la responsabilité en raison de dommages miniers que les actions personnelles ou mobilières dirigées contre l'exploitant se prescrivent par 30 ans à compter de la manifestation du dommage minier ou de son aggravation.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① La première phrase du I de l'article L. 421-17 du code des assurances est ainsi rédigée :
- ② « I. – Les dommages causés, par une activité minière présente ou passée, aux immeubles occupés à titre d'habitation principale, professionnel ou administratif, ainsi qu'à leurs dépendances et appartenant à des personnes physiques, morales et ou à une collectivité territoriale, sont indemnisés par le fonds de garantie. »

Article 2

- ① À l'article L. 155-6 du code minier (nouveau), après les mots : « de recouvrer dans », la fin de la seconde phrase est ainsi rédigée : « un délai de six mois maximum et dans un délai de trois mois maximum si les dégâts concernent plus de la moitié de la valeur du logement, la propriété d'un immeuble correspondant à la valeur de reconstruction à neuf sans déduction pour vétusté. »

Article 3

- ① Après l'article L. 155-6 du même code, il est inséré un article L. 155-6-1 ainsi rédigé:
- ② « *Art. L. 155-6-1.* – Le relèvement du bâtiment ou sa destruction, à la charge du propriétaire, sont automatiques dès que la pente maximale est supérieure à 0,6 %. Si le bâtiment est détruit, le propriétaire est indemnisé dans les conditions prévues à l'article L. 155-6 »

Article 4

- ① I. – L'article L. 155-4 du même code est ainsi modifié :
- ② 1° Les mots : « , après le 17 juillet 1994, » sont supprimés.
- ③ 2° Les mots : « non professionnelle » sont supprimés.
- ④ II. – L'article L. 155-5 du code minier (nouveau) est abrogé.

Article 5

À la première phrase de l'article L. 163-4 du même code, les mots : « importants susceptibles de mettre en cause la sécurité des biens ou des personnes » sont remplacés par les mots : « au sens de l'article 5 de la Charte de l'environnement. »

Article 6

À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 155-3 du même code, après les mots : « des dommages » sont insérés les mots : « ayant pour cause déterminante, directe ou indirecte, l'existence de l'activité minière ou des installations, ouvrages, modifications de l'environnement qui en résultent ».

Article 7

À la première phrase de l'article L. 174-6 du même code, les mots : « dans les conditions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, » sont supprimés.

Article 8

Le premier alinéa de l'article L. 174-8 du même code est complété par les mots : « mais il doit être fait réparation intégrales des préjudices ».

Article 9

- ① Avant le livre I^{er} du même code, il est inséré un article L. 100-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 100-3.* - L'ensemble des dispositions du code minier sont interprétées et élaborées conformément aux intérêts et principes directeurs du droit de l'environnement, tels que mentionnés par la Charte de l'environnement et l'article L. 110-1 du code de l'environnement. »

Article 10

- ① Après l'article L. 155-6-1 du même code, il est inséré un article L. 155-6-2 ainsi rédigé:
- ② « *Art. L. 155-6-2.* – Pour l'application du présent chapitre, les actions personnelles ou mobilières dirigées contre l'exploitant se prescrivent par 30 ans à compter de la manifestation du dommage minier ou de son aggravation. »

Article 11

Les charges découlant de l'application de la présente proposition de loi pour l'État sont compensées par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.