



**PROJET DE LOI**  
**ratifiant l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification**  
**de la partie législative du code minier**

**ETUDE D'IMPACT**

# SOMMAIRE

<b>1. Situation de référence et nécessité de légiférer :</b> .....	3
<b>1.1. Situation de référence</b> .....	3
<b>1.2. La prise en compte de l'article 7 de la Charte de l'environnement</b> .....	5
<b>2. Objectif et options :</b> .....	7
<b>2.1. S'agissant des permis exclusifs de recherche</b> .....	7
<b>2.2. S'agissant des prolongations de concessions</b> .....	8
<b>3. Consultations</b> .....	8
<b>4 - Impacts prévisionnel des mesures</b> .....	8
<b>4.1. Impact de la consultation du public sur les projets de permis exclusifs de recherche</b> 8	
<b>4.2. Consultation sur les projets de prolongations de concessions</b> .....	9
<b>5 – Conformité avec le droit européen, textes réglementaires nécessaires et application outre mer</b> .....	10
<b>5.1. Articulation avec le droit européen ou international</b> .....	10
<b>5.2. Modalités d'application</b> .....	10
<b>5.3. Application outre-mer</b> .....	10

Cette étude d'impact est jointe au projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier et modifiant ce code.

Elle ne porte que sur les dispositions contenues dans son article 3 (3°, 11° et 12°), qui viennent introduire des règles nouvelles par rapport à l'ordonnance et, par voie de conséquence, au nouveau code minier.

Ne sont donc pas traitées les erreurs matérielles de l'ordonnance qu'il s'agit de corriger à l'article premier du projet de loi concernant une inexactitude de référence à l'article L.274-1 du code minier et un ajustement de coordination au 8° de l'article 19 de l'ordonnance du 20 janvier 2011.

Ne sont pas non plus traitées les rectifications matérielles de l'annexe à l'ordonnance (article 3).

Conformément aux exigences de l'article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009, ce document s'attache à expliciter la nécessité de légiférer, l'objectif et les options envisagés par le Gouvernement, les consultations, les incidences prévisibles des nouvelles obligations d'information du public ainsi que les mesures réglementaires nécessaires, l'application outre mer et la compatibilité avec le droit européen ou international.

## **1. Situation de référence et nécessité de légiférer :**

### ***1.1. Situation de référence***

L'article 92 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, modifié par l'article 28 de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, a habilité le gouvernement à procéder par ordonnance à la recodification de la partie législative du code minier dans un délai de vingt quatre mois à compter de sa publication, soit avant le 12 mai 2011.

Le code minier alors en vigueur avait été institué par le décret n° 56-838 du 16 août 1956 portant code minier opérant la première codification des textes législatifs concernant les mines, minières et carrières, notamment de la loi sur les mines du 21 avril 1810. Les modifications opérées depuis, l'absence de codification de certains textes intéressant les substances minérales contenues dans les fonds marins ainsi que l'indifférenciation des dispositions de nature législative et réglementaire rendaient nécessaire l'adoption d'un nouveau code.

Les travaux engagés depuis 2006 ont permis d'aboutir à ce code dont les six nouveaux livres sont respectivement consacrés au régime légal des mines, au régime légal des stockages souterrains, au régime légal des carrières, aux fouilles et levés géophysiques, aux infractions et sanctions et aux dispositions spécifique à l'outre-mer.

L'ordonnance n° 2011-91 du 20 janvier 2011 portant codification de la partie législative du code minier est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2011.

Opérée à droit constant, cette codification conserve les grands principes qui gouvernent la matière :

- la séparation du régime des mines de celui des carrières. La notion de mine repose uniquement sur la nature des substances, que l'extraction se fasse à ciel ouvert ou en sous-sol. La liste de ces substances est fixée par la loi, il s'agit des combustibles (charbon, pétrole, gaz), des métaux (fer, cuivre) et de quelques autres matières (sel, soufre). Tout ce qui ne figure pas dans la liste est juridiquement qualifié de carrières, il s'agit notamment des matériaux de construction ;
- la possibilité donnée à un exploitant d'exploiter une mine par l'octroi d'une concession même en l'absence de l'autorisation du ou des propriétaires du sol et la perception en contrepartie d'une redevance;
- la séparation du régime de l'autorisation (titre minier, concession, permis d'exploitation en Guyane, accordé par le ministre des mines) du régime de la police des mines qui dépend des autorités déconcentrées (autorisation des travaux miniers, surveillance, protection des biens et des personnes..).

Le périmètre de cette législation est toutefois clarifié. L'extraction de substances qui peuvent être sources d'énergie, le stockage souterrain de ces substances et la géothermie relèvent du code minier par opposition à la production d'énergie qui relèvera du futur code de l'énergie. La législation relative au stockage souterrain de déchets radioactifs a vocation à demeurer dans le code de l'environnement, la logique de la prévention de la pollution et des risques l'emportant sur celle de l'utilisation du sous-sol. En outre, le nouveau code minier supprime dans un délai maximum de trois ans la police des carrières au titre du code minier, pour la reporter exclusivement dans le code de l'environnement. Les carrières étant en effet soumises au régime des installations classées pour la protection de l'environnement.

S'agissant des frontières avec le code du travail, l'article 33 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures a rendu applicables les dispositions du code du travail aux mines et carrières, y compris pour ce qui concerne les dispositions en matière d'hygiène et de sécurité. Le nouvel article L. 4111-4 du code du travail prévoit néanmoins que dans ces matières, les dispositions du code du travail peuvent être complétées et adaptées par décret pour tenir compte des spécificités des entreprises et établissements relevant des mines, des carrières et de leurs dépendances. Ont été enfin maintenues en dehors du futur code, les dispositions relatives au statut du mineur et au régime de sécurité sociale minier, ce dernier ayant été récemment mis en extinction.

L'habilitation à codifier a également permis d'apporter les modifications nécessaires pour assurer notamment le respect de la hiérarchie des normes et étendre, le cas échéant avec les adaptations nécessaires, les dispositions du code minier ainsi codifiées aux collectivités d'outre-mer. Le présent projet de code comporte ainsi plusieurs innovations. Il précise l'état du droit en matière de recherche et d'exploitation des substances minérales en mer (domaine public, plateau continental et zone économique exclusive). Il revoit la répartition des compétences du législateur et du pouvoir réglementaire en matière de participation et

d'information du public conformément à l'article 7 de la charte de l'environnement. Il comporte également des dispositions relatives aux garanties applicables aux visites effectuées par les agents de l'Etat dans le cadre de leurs missions de police administrative.

Enfin, l'ordonnance abroge les dispositions du code actuel inutiles, obsolètes ou transitoires (exploitations nationalisées de combustibles minéraux solides, médecine du travail spécifique aux mines...).

## ***1.2. La prise en compte de l'article 7 de la Charte de l'environnement***

L'article 7 de la Charte de l'environnement, intégrée à la Constitution par la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 prévoit que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

La portée de cette disposition a été précisée ultérieurement par la jurisprudence ;

Dans une décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008 « loi relative aux organismes génétiquement modifiés », le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions de l'article 7, « *comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle ; qu'il ressort de leurs termes mêmes qu'il n'appartient qu'au législateur de préciser « les conditions et les limites » dans lesquelles doit s'exercer le droit de toute personne à accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques ; que ne relèvent du pouvoir réglementaire que les mesures d'application des conditions et limites fixées par le législateur* » (considérant 49).

Dans le même sens, le Conseil d'Etat a jugé, par une décision de son assemblée du contentieux « commune d'Annecy » du 3 octobre 2008 (n° 297 931) que « *ces dispositions, comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs* ». Il en a déduit qu'il résultait de l'article 7 de la Charte de l'environnement que seul le législateur est compétent pour préciser les « *conditions et limites* » du droit de participation du public. Le décret contesté en l'espèce a été annulé pour incompétence dès lors qu'il empiétait ainsi sur le domaine de la loi.

Le respect de la hiérarchie des normes impose, lors d'une codification à droit constant, de mettre les dispositions codifiées en conformité avec elle. En l'occurrence, il appelait de prendre en considération la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat confiant au seul législateur le soin de déterminer les conditions et les limites de l'obligation, qui découle de l'article 7 de la Charte de l'environnement, d'information et de participation du public préalablement à l'intervention d'une décision publique ayant un impact sur l'environnement.

Il était donc nécessaire, en premier lieu, pour assurer cette mise en conformité à droit constant, de reclasser en partie législative les dispositions réglementaires des décrets prévoyant préalablement à l'intervention d'une décision administrative individuelle une procédure d'information dès lors qu'elle est de nature à compromettre l'accomplissement

effectif de cette obligation. Ce rehaussement dans la hiérarchie des normes a été opéré par l'ordonnance de codification.

En revanche, les termes de l'habilitation donnée au Gouvernement ne lui permettaient pas d'édicter, par cette ordonnance, des règles nouvelles à cette fin dans les cas où aucune disposition législative ou réglementaire ne préexistait.

a) La question peut se poser s'agissant de la délivrance des permis exclusifs de recherche, pour lesquels les dispositions législatives actuelles ne définissent pas les conditions et limites de la consultation du public. On peut certes estimer que certaines opérations de recherche minière, contrairement aux opérations d'exploitation, n'ont pas, en tant que telles, d'effets directs ou significatifs sur l'environnement (recherches aériennes par exemple). Mais il est des cas où ces travaux de recherche peuvent avoir un impact beaucoup plus significatif, même si une consultation du public intervient alors le plus souvent au titre des dispositions prévues par le titre VI du livre 1<sup>er</sup> du code minier relatif aux travaux miniers, qui prévoit notamment des régimes administratifs de déclaration ou d'autorisation, en fonction de la gravité des dangers ou des inconvénients des travaux envisagés.

Le permis exclusif de recherches de substances concessibles confère à son titulaire l'exclusivité du droit d'effectuer tous travaux de recherches dans le périmètre qu'il définit et de disposer librement des produits extraits à l'occasion des recherches et des essais (article L. 122-1 du nouveau code). L'attribution d'un tel permis est subordonné à la démonstration de capacités techniques et financières suffisantes, selon des conditions et des critères établis par décret en Conseil d'Etat (article L. 122-2). De même, la procédure applicable est définie au niveau réglementaire (décret 2006-648 du 2 juin 2006).

Le permis exclusif de recherches est accordé, après mise en concurrence, par l'autorité administrative pour une durée initiale maximale de cinq ans. L'article L122-3 du nouveau code minier prévoit expressément que « l'instruction de la demande ne comporte pas d'enquête publique ».

Toutefois, dans plusieurs régions, des élus locaux ont fait valoir une attente forte tendant à organiser une consultation du public dès le stade de l'attribution d'un permis exclusif de recherche.

b) Une autre situation non couverte actuellement s'agissant de la consultation du public concerne les demandes de prolongation de titre minier d'exploitation.

L'article L. 142-1 du nouveau code minier prévoit que la validité d'un permis exclusif de recherches « peut être prolongée à deux reprises, chaque fois de cinq ans au plus, sans nouvelle mise en concurrence ».

Chacune de ces prolongations est de droit, soit pour une durée au moins égale à trois ans, soit pour la durée de validité précédente si cette dernière est inférieure à trois ans, lorsque le titulaire a satisfait à ses obligations et souscrit dans la demande de prolongation un engagement financier au moins égal à l'engagement financier souscrit pour la période de validité précédente, au prorata de la durée de validité et de la superficie sollicitées.

L'article L. 142-7 du nouveau code minier prévoit que « *la durée d'une concession de mines peut faire l'objet de prolongations successives, chacune d'une durée inférieure ou égale*

à vingt-cinq ans ». Cette prolongation est accordée par décret en Conseil d'Etat. Au cas où, à la date d'expiration de la période de validité en cours, il n'a pas été statué sur la demande de prolongation, le titulaire de la concession reste seul autorisé, jusqu'à l'intervention d'une décision de l'autorité administrative, à poursuivre ses travaux dans les limites du ou des périmètres sur lesquels porte la demande de prolongation.

Cette prolongation est susceptible d'avoir des effets sur l'environnement différents de ceux décrits dans la demande initiale, notamment lorsqu'elle est sollicitée plusieurs dizaines d'années après la concession initiale. Aussi des modifications du code minier ont été introduites pour mettre en place une information du public dans le respect de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

### ***1.3. Application à Saint-Pierre-et-Miquelon des dispositions du code minier relatives à la prospection, la recherche et à l'exploitation des substances minérales contenues dans les fonds marins***

Comme les termes de l'habilitation le permettaient, l'ordonnance de codification a étendu les dispositions de la loi n° 76-646 du 16 juillet 1976 « relative à la prospection, à la recherche et à l'exploitation des substances minérales non visées à l'article 2 du code minier et contenues dans les fonds marins de domaine public métropolitain » à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux îles Wallis et Futuna, pour ce qui concerne les matières relevant de la compétence de l'Etat, ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises.

L'habilitation avait omis de mentionner le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon, où la loi de 1976 non codifiée n'était pas applicable. La recodification de la partie législative du code minier n'offrait donc pas d'autre choix que de respecter strictement le droit constant sur ce point et à rétablir expressément dans le code l'exclusion de l'application, dans la collectivité, des dispositions ainsi codifiées. Tel était l'objet de l'article L. 652-1 du code minier.

Le projet de loi de ratification permet en revanche d'envisager la suppression de cette exclusion afin d'achever l'extension des dispositions relatives au domaine public maritime issues de la loi de 1976.

## **2. Objectif et options :**

### ***2.1. S'agissant des permis exclusifs de recherche***

Comme cela a été indiqué précédemment, la nature des recherches minières engendre généralement pas ou peu de conséquences pour l'environnement. Par ailleurs, dans les cas où ces effets seraient plus significatifs, elles s'inscriraient dans le cadre de travaux soumis à enquête publique en application du titre VI du livre 1<sup>er</sup> du code minier.

Néanmoins, pour répondre aux préoccupations qui ont pu s'exprimer en la matière à plusieurs reprises, le Gouvernement choisit de mentionner, au niveau législatif, une obligation de consultation du public dans ce cas de figure.

En ce qui concerne les modalités de cette consultation, il est proposé de retenir, au niveau de la loi, le principe d'une consultation par voie électronique.

Une alternative à la consultation par voie électronique aurait été la mise à disposition d'informations dans les mairies, mise en oeuvre de façon systématique. Compte tenu des superficies significatives que peuvent prendre les permis exclusifs de recherche, de telles modalités seraient disproportionnées par rapport à l'objectif d'information du public poursuivi. Elles généreraient en outre une charge administrative supplémentaire pour les communes concernées.

## ***2.2. S'agissant des prolongations de concessions***

S'agissant de consultation du public, une alternative à la modification de l'article L.142-7 du code minier proposée aurait été de ne pas modifier l'état du droit en vigueur (enquête publique) dès lors que cet acte est susceptible d'avoir des effets sur l'environnement. Toutefois, cette mise en enquête publique paraît disproportionnée dans certains cas, lorsqu'il s'agit d'achever la valorisation d'un gisement ou lorsqu'une activité de stockage se poursuit sans modification d'activité.

## ***2.3. Application des dispositions du code minier relatives à la prospection, la recherche et à l'exploitation des substances minérales contenues dans les fonds marins à Saint-Pierre-et-Miquelon.***

Il est envisagé la suppression de l'article L.652-1 du code minier précité afin de régler la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon qui demeure la seule à ne pas disposer de dispositions en conformité avec le reste du nouveau code et de combler les incertitudes quant aux textes applicables dans cette collectivité.

Néanmoins, il est apparu nécessaire de préciser que les dispositions du livre Ier du code sont applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon sous réserve des compétences dévolues en mer à la collectivité, dans les conditions définies à l'article L.O. 6414-3 du code général des collectivités territoriales. Aussi, il a été envisagé que cette précision ferait l'objet d'un nouvel article L. 652-1 du code minier qui se substituera aux dispositions en vigueur.»

## **3. Consultations**

La disposition portant extension à Saint-Pierre-et-Miquelon des dispositions du code minier relatives à la prospection, la recherche et à l'exploitation des substances minérales contenues dans les fonds marins nécessite de consulter la collectivité, en vertu des dispositions de l'article L.O. 6413-3 du code général des collectivités territoriales

Aucune autre consultation n'est apparue juridiquement nécessaire sur ce projet de loi.

## **4 - Impacts prévisionnel des mesures**

### ***4.1. Impact de la consultation du public sur les projets de permis exclusifs de recherche***

Les dispositions envisagées minimisent les coûts de la consultation du public pour les entreprises et pour l'Etat. Elles évitent aussi un accroissement des délais d'instruction des demandes :



- S'agissant des durées des procédures d'institution des permis de recherche, la consultation du public se fera « en temps masqué, » en même temps que la consultation des chefs des services civils et de l'autorité militaire. Il en ira de même pour ce qui concerne les prolongations de concessions qui, dans le cas général, interviendront sans enquête publique (contrairement à la procédure d'institution initiale de la concession)

La consultation du public ne fera pas peser de charge supplémentaire pour les entreprises sollicitant les titres miniers.

Les seuls coûts consisteront dans la mise en ligne d'informations sur les sites des préfectures de département (avec des liens sur les sites ministériels déjà existants notamment) et dans l'analyse, par les agents en charge de l'instruction locale des titres miniers, des messages par lesquels le public formulera ses observations.

Pour les titres miniers dans le domaine énergétique, qui constituent la majorité des demandes, les sites présentant les projets miniers et les boîtes aux lettres électroniques existent déjà et ne nécessitent pas de nouveaux investissements. En moyenne, l'Etat instruit 40 titres miniers de recherche par an (30 titres miniers pour les matières énergétiques et 10 pour les matières premières non énergétiques). Les coûts en unités d'œuvre liés à cette mesure sont évalués à 1 à 2 ETP par an, ce qui ne nécessite pas la création d'emplois publics supplémentaires.

Il convient de noter que le développement de la consultation du public et le dialogue qui peut s'instaurer dans ce cadre, sont de nature à améliorer l'acceptation des activités minières par les populations concernées.

#### ***4.2. Consultation sur les projets de prolongations de concessions***

Les dispositions envisagées minimisent les coûts de la consultation du public pour les entreprises et pour l'Etat. Elles évitent aussi un allongement des délais d'instruction des demandes :

S'agissant des durées des procédures de prolongations de concessions, la suppression systématique de la mise en concurrence (qui était intervenue au stade de l'institution initiale de la concession) et de l'enquête publique peuvent réduire de l'ordre d'un an la durée des procédures (le délai maximal d'une prolongation sans mise en concurrence et sans enquête publique est de 2 ans contre 3 ans avec mise en concurrence et enquête publique).

Le coût de consultation du public pour les services de l'Etat restera faible, pour les raisons mentionnées ci-dessus s'agissant des permis exclusifs de recherche, et ne nécessitent pas la création d'emplois publics supplémentaires.

Les modifications proposées sont également sans effet les charges supportées par les entreprises concessionnaires.

#### ***4.3. Application à Saint-Pierre-et-Miquelon des dispositions du code minier relatives à la prospection, la recherche et à l'exploitation des substances minérales contenues dans les fonds marins.***

Les dispositions envisagées, qui tendent à harmoniser le droit applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon avec le droit applicable sur l'ensemble du territoire de la République, et en ce qu'elles comblent les incertitudes quant aux textes applicables, participent à l'exigence de sécurité juridique, d'accessibilité et de lisibilité du droit.

## **5 – Conformité avec le droit européen, textes réglementaires nécessaires et application outre mer**

### ***5.1. Articulation avec le droit européen ou international***

Aucun texte de l'Union européenne n'introduit ne fait obstacle aux dispositions proposées, notamment la directive 94/22/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospector, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures.

### ***5.2. Modalités d'application***

Les dispositions proposées peuvent être mises en oeuvre immédiatement dès la promulgation de la loi. Les dispositions relatives à la consultation du public s'appliquent aux procédures en cours.

### ***5.3. Application outre-mer***

Les dispositions du projet de loi doivent faire l'objet d'une mention d'applicabilité dans certaines collectivités de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en faisant renvoi aux articles pertinents :

En Polynésie française, l'article L. 671-1 du nouveau code minier prévoit que « la prospection, la recherche et l'exploitation des matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides ou gazeux, et, lorsque les gîtes de ces matières premières sont situés dans le sous-sol du plateau continental ou de la zone économique exclusive adjacents à la Polynésie française ou existent à leur surface, le transport par canalisations de ces matières premières sont soumis aux dispositions du livre Ier et des livres III à V du présent code, dans le respect des compétences dévolues à cette collectivité ».

A Wallis-et-Futuna, l'article L. 691-1 du nouveau code minier dispose que « à Wallis-et-Futuna, la prospection, la recherche et l'exploitation des substances minérales ou fossiles sont soumises aux dispositions du livre Ier à l'exception de ses titres VIII et IX, du livre III à l'exception de son titre V et des livres IV et V du présent code, dans le respect des compétences dévolues à cette collectivité ».

En Nouvelle-Calédonie, l'article L. 681-1 du même code prévoit que « la prospection, la recherche et l'exploitation des substances mentionnées au 1° de l'article 19 du décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954 portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'outre-mer sont soumises aux dispositions des livres I, IV et V du présent code ».

Pour les Terres australes et antarctiques françaises, l'article L .661-1 prévoit que les dispositions du code minier et des textes pris pour son application sont applicables sous réserve, d'une part, des mesures prises par la France, en ce qui concerne le district de Terre Adélie, pour la mise en œuvre du protocole, relatif à la protection de l'environnement dans l'Antarctique signé à Madrid le 4 octobre 1991, au traité sur l'Antarctique conclu à Washington le 1er décembre 1959 et, d'autre part, des dispositions prévues au titre VI du livre VI.