



N° 3336

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 septembre 2020.

PROPOSITION DE LOI

*relative à l'après mine et à la réparation
des dommages et préjudices qui en résultent,*

(Renvoyée à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Olivier GAILLARD, Françoise DUMAS, Benoit SIMIAN, Danièle HÉRIN,
Olivier DAMAISIN, Anne BLANC, Carole GRANDJEAN,
députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'édifice législatif et réglementaire relatif aux mines s'est étoffé dans le temps, principalement en ce qui concerne la phase d'exploitation minière. Les risques consécutifs à l'abandon de l'activité minière n'ont été reconnus par la loi que tardivement, à partir de 1994, sans que cela n'emporte véritablement de conséquences opérationnelles au bénéfice des situations déjà constituées. Des avancées se font encore attendre.

Il s'agit d'une question centrale pour la santé, la sécurité des personnes et de leurs biens, mais aussi plus globalement pour la résilience des territoires sinistrés. Depuis trop d'années, des dommages miniers et les préjudices qui en résultent peinent à être reconnus et donc à être réparés. Cette situation ne peut perdurer sans que cela ne revienne à méconnaître le droit de tout être humain à un environnement sain, à sauvegarde face aux risques.

Les gouvernements successifs jusqu'à l'actuel ont régulièrement manifesté une volonté de refonte du code minier. La réforme du code minier tant attendue était programmée pour l'année 2020.

L'objectif assigné à cette réforme annoncée est d'apporter des réponses concrètes aux parties prenantes quant à l'obsolescence des procédures minières et d'améliorer la prise en compte des enjeux environnementaux et socio-économiques qui concernent toute la vie des projets miniers.

Cette réforme est destinée à mieux gérer et encadrer les nouveaux projets miniers. Plusieurs adaptations législatives seront donc apportées au dispositif actuel de prévention des risques miniers. Le but est d'améliorer encore la prise en compte des intérêts environnementaux. Il est par exemple envisagé d'ajouter la prise en compte des risques sanitaires dans le code minier. Il est aussi prévu d'inclure les travaux miniers dans l'autorisation environnementale, ce qui permettra de mettre en cohérence les procédures d'instruction au sein du code de l'environnement et de bénéficier de dispositions harmonisées concernant les contrôles et sanctions administratifs. Il est également envisagé d'étendre les garanties financières pour les travaux d'exploitation miniers à la remise en état du site après fermeture.

Ces mesures toutes aussi nécessaires qu'essentielles pour la vie des projets à venir ne solutionneront pas nombre de situations actuellement constituées et désastreuses pour l'environnement et les riverains. Ces situations ont précisément résulté d'une législation minière muette et obsolète par bien des aspects concernant la prise en compte des conséquences de la gestion et de la fermeture des mines. Force est de constater qu'un flou juridique entoure la notion de dommage minier et le régime de responsabilités qui en découle. Face à des phénomènes identifiés et étudiés, imputables à d'anciennes activités minières, les opérateurs, d'un côté, et l'État de l'autre, se neutralisent devant les juridictions alors que les riverains impactés désespèrent de connaître une issue concrète et une réparation.

Évoquons par exemple le périmètre formé par d'anciennes concessions minières de la société belge des mines et fonderies de zinc de la Vieille-Montagne situées sur trois communes au pied des Cévennes. Connexes, ces anciennes concessions continuent à polluer sols, cours d'eau et habitants plus de quarante ans après la fermeture. Les exploitants ont laissé trois millions de tonnes de déchets à l'air libre. Les poussières polluées s'envolent, se dispersent et imprègnent l'environnement. Les cours d'eau et les nappes phréatiques sont également contaminées. Alertée, l'Agence régionale de santé (ARS) a lancé une étude sur l'état de santé des riverains dont il ressort que quarante-six personnes présentent des taux tellement élevés d'arsenic dans le sang qu'elles se sont vues recommander un suivi médical personnalisé.

À l'évidence, le territoire national compte d'anciennes exploitations minières, abandonnées depuis plusieurs décennies ayant fait l'objet de mesures insuffisantes en matière de prévention des risques, de protection vis-à-vis de leur survenance, et de réparation, en inadéquation avec l'évolution de la prise en compte enjeux sanitaires, sociaux et environnementaux.

L'ambition de la présente proposition de loi est de contribuer à ce qu'un tel sujet conserve son écho et assoit sa place légitime dans les travaux et débats législatifs, sans quoi la potentialité d'une décision politique favorable ne ferait que s'éloigner.

L'article 1 a pour objet d'introduire une nouvelle disposition renforçant l'obligation d'information incombant aux autorités publiques en matière environnementale, en particulier lorsqu'elles détiennent des

informations relatives à une pollution constitutive d'une menace pour la santé et l'environnement.

Les articles 2 et 3 tendent à préciser et à enrichir la notion de dommage causé par l'activité minière au sens de l'article L. 155-3, de telle sorte à ce qu'elle rende compte des situations d'après mine.

Il s'agit de faire entrer explicitement dans cette définition, les concentrations en éléments et composés chimiques polluants en circulation, causées par l'activité minière aujourd'hui arrêtée. La reconnaissance d'un tel dommage a lieu dès lors qu'il est avéré que l'activité minière, présente ou passée, en constitue une cause déterminante. L'origine en partie naturelle de la pollution ne suffit pas à exclure un tel dommage dans la mesure où l'ancienne activité minière a contribué substantiellement aux niveaux de concentration et de circulation des substances polluantes.

L'objet de l'article 3 réside aussi dans la reconnaissance, sous conditions, d'un préjudice d'anxiété à l'égard du riverain propriétaire de son habitation principale placé dans une situation d'exposition prolongée à des pollutions potentiellement nocives pour sa santé.

En outre, lorsque les conditions qu'il énumère sont réunies, l'article 3 prévoit la possibilité pour le propriétaire d'être indemnisé pour le préjudice anormal et spécial subit du fait de la perte de valeur de son bien immobilier à usage d'habitation principale.

Enfin, et c'est le cœur de l'opérationnalité du dispositif d'après mine, l'article 3 porte création d'une mission d'indemnisation de l'après mine dont l'objet est l'amélioration de l'indemnisation des séquelles de l'après mine.

L'article 4 dispose que dans les situations où, ni la procédure d'arrêt des travaux et d'exploitation, ni l'exercice de la police des mines n'ont permis de prévenir à temps les risques de survenance de dommages miniers et préjudices causés en conséquence, l'État se porte garant de leur réparation nonobstant tout contentieux juridictionnel en cours relatif à la cause ainsi qu'à la responsabilité des dommages.

L'article 5 complète la définition des situations d'arrêt des travaux qui, en vertu du code minier, imposent à l'exploitant de mettre en place et d'exploiter les équipements rendus nécessaires par la surveillance et la prévention de risques identifiés comme menaçant la sécurité des biens et des personnes ainsi que la santé de ces dernières. Les appliquant aux

pollutions d'après mine présentes sous formes de concentrations d'éléments polluants en circulation empruntant des voies de transfert, le même article 5 précise les notions d'analyse de surveillance comprise dans la notion de mission de surveillance prévue au code minier, de même que la notion de diagnostic sanitaire.

L'article 5 complète également les dispositions du code minier de telle sorte à ce que les résultats d'études sanitaires soient rendus publics et suivis, sans délai, de mesures conservatoires d'effet immédiat, visant à faire cesser les usages portant atteinte aux règles d'urbanisme ou susceptibles d'accroître l'exposition aux pollutions.

L'article 6 fait évoluer en conséquence le champ couvert par le fonds de garantie pour les dommages causés par une activité minière présente ou passée. Il s'agit d'adapter ce fonds aux préjudices définis par les articles précédents.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① « Au début du chapitre préliminaire du titre deuxième du livre premier de la première partie du code de l'environnement, il est ajouté un article L. 120-1 A ainsi rédigé :
- ② « Les autorités publiques compétentes ont une obligation générale d'information en matière environnementale ;
- ③ « En cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement, qu'elle soit imputable à une activité présente ou passée de l'homme ou à des causes naturelles, les autorités publiques compétentes ont l'obligation de diffuser immédiatement et sans retard aux personnes qui risquent d'être touchées, toutes les informations qui sont en leur possession et qui sont susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages. »

Article 2

L'intitulé du « Chapitre V du titre V du livre premier du code minier est complété par les mots : « et de préjudices ».

Article 3

- ① Le chapitre V du titre V du livre I^{er} du code minier est ainsi modifié :
- ② 1° La première phrase du premier alinéa de l'article L. 155-3 est ainsi rédigée : « Toute personne agissant en se prévalant d'un titre minier ou, à défaut, toute personne assurant ou ayant assuré la conduite effective des opérations d'exploration ou d'exploitation des substances du sous-sol et de ses usages est responsable des dommages imputables à son activité minière. »
- ③ 2° Après l'article L. 155-3 du code minier, sont insérés quatre articles ainsi rédigés :
- ④ « *Art. L. 155-3-1.* – Les concentrations en éléments et composés chimiques polluants sur un ancien site minier ou son environnement sont susceptibles de constituer des dommages causés par l'activité minière au sens de l'article L. 155-3.

- ⑤ « L'origine partiellement naturelle des pollutions considérées ne suffit pas à exclure la reconnaissance de tels dommages dès lors que les résidus d'une ancienne activité minière en constituent une cause déterminante.
- ⑥ « La responsabilité de l'exploitant n'est limitée ni au périmètre du titre minier ni à sa durée de validité.
- ⑦ « En cas de disparition ou de défaillance du responsable, l'État est garant de la réparation des dommages causés par son activité minière. Il est subrogé dans les droits de la victime à l'encontre du responsable. »
- ⑧ « *Art. L. 155-3-2. – I. – Un préjudice d'anxiété peut être reconnu à l'égard du riverain qui, du fait de circonstances locales de gestion de l'après mine, a été placé dans des situations d'exposition prolongée à des pollutions potentiellement nocives pour sa santé ;*
- ⑨ II. – L'indemnité réparatrice du préjudice d'anxiété est versée, à leur demande, aux riverains requérants lorsqu'ils réunissent les conditions suivantes :
- ⑩ 1° Avoir sa résidence principale dans un secteur correspondant à un ancien site minier ;
- ⑪ 2° Avoir été mis en contact régulier avec les substances polluantes, sur son lieu de résidence ou d'activité professionnelle, en raison de voies d'exposition passant par la lixiviation des sols, la contamination des eaux sous-terraines et des eaux de surface et la contamination des sols.
- ⑫ 3° Avoir été exposé pour une durée minimale de trois ans, à un risque sanitaire relié aux pollutions de l'après mine identifié par les organismes et services compétents au moment de la demande, sans que la reconnaissance d'un lien de causalité entre ladite exposition et une pathologie ne soit requise ;
- ⑬ II. – Le montant de l'indemnité réparatrice est calculé selon un barème qui est fonction, d'une part, de l'antériorité de l'installation du riverain dans le secteur concerné, et d'autre part, de la durée séparant l'arrêt de l'activité minière et l'adoption de mesures visant à remettre en état les milieux, circonscrire la pollution, et mettre fin l'exposition au risque sanitaire ;
- ⑭ III. – Les modalités d'application du présent article sont prévues par un arrêté interministériel pris par le Ministre chargé de la transition écologique et solidaire et le Ministre de la santé et des solidarités.

- ⑮ « *Art. L. 155-3-2.* – « La perte de valeur d'un bien immobilier à usage d'habitation principale situé sur un ancien site minier est susceptible de causer un préjudice anormal et spécial dont le propriétaire peut demander l'indemnisation dès lors qu'il réunit les conditions suivantes :
- ⑯ 1° La propriété à usage d'habitation principale est affectée de servitudes d'utilité publique consistant en des limitations administratives au droit de propriété et d'usage du sol ;
- ⑰ 2° La propriété à usage d'habitation principale fait l'objet d'une exposition prolongée aux substances polluantes ;
- ⑱ 3° Le propriétaire n'a pas été informé de la pollution affectant le bien immobilier.
- ⑲ « *Art. L. 155-3-3.* – Une mission de solidarité nationale dénommée "Mission d'indemnisation de l'après-mine" supplée aux défaillances des détenteurs des permis, titres et autorisations régis par le code minier, ou des personnes énumérées à l'article L. 155-3, pour la réparation des dommages immobiliers et préjudices imputables à l'activité minière. Cette mission peut être confiée à un fonds d'indemnisation dans les limites et conditions législatives et réglementaires le régissant.
- ⑳ « Pour cette mission, le fonds peut verser des provisions aux victimes directes des dommages. Il est subrogé dans les droits des personnes indemnisées ou indemnisables à concurrence des sommes qu'il leur a versées. Il a droit, en outre, au recouvrement des frais d'expertise qu'il a engagés, ainsi qu'à des intérêts calculés au taux légal en matière civile et à des frais de recouvrement.
- ㉑ « Lorsque, pour cette mission, le fonds transige avec la victime, cette transaction est opposable à l'auteur des dommages ou au responsable de l'indemnisation visé à l'article L. 155-3, sauf le droit pour celui-ci de contester devant le juge le montant des sommes qui lui sont réclamées du fait de cette transaction. Cette contestation ne peut avoir pour effet de remettre en cause le montant des indemnités allouées à la victime ou à ses ayants droit. »

Article 4

- ① Le chapitre I du titre VII du livre I^{er} du code minier est ainsi modifié :

- ② Après l'article L. 171-2 du code minier, insérer les articles L. 171-3 et L. 171-4 suivants :
- ③ « Lorsque ni la procédure d'arrêt des travaux et d'exploitation mentionnée au chapitre 3 du présent titre, ni l'exercice de la police des mines n'ont permis de prévenir à temps les risques de survenance de dommages miniers et préjudices causés en conséquence, tels que définis aux articles L. 155-3 du présent code, l'État est garant de la réparation de ces derniers nonobstant tout contentieux juridictionnel en cours relatif à la cause ainsi qu'à la responsabilité des dommages. »

Article 5

- ① Le chapitre IV du titre VII du livre I^{er} du code minier est ainsi modifié :
- ② I. – L'article L. 174-1 du code minier est ainsi rédigé :
- ③ « Art. L.174-1. – Lorsqu'au cours de l'arrêt des travaux ont été identifiés des risques importants d'affaissement de terrain, d'accumulation de gaz dangereux, ou de contamination de populations riveraines par des substances polluantes causées par l'activité minière, susceptibles de menacer la sécurité des biens, des personnes, et la santé de ces dernières, l'exploitant met en place les équipements nécessaires à leur surveillance et à leur prévention et les exploite.
- ④ II. – L'Article L. 174-2 du code minier complété par cinq alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « Les analyses de surveillance permettent de diagnostiquer les niveaux de concentration au niveau des sols, d'envols de poussières, de l'alimentation animale et végétale, des eaux sous-terraines et de surface qui constituent autant de voies de transfert entre le site pollué et la présence de personnes exposées à la contamination ;
- ⑥ « Le diagnostic des risques sanitaires repose sur l'analyse des taux de concentration dans les résidences principales et des taux d'imprégnation de la population riveraine ;
- ⑦ « Les premiers résultats des études justifient l'adoption sans délai de mesures conservatoires d'effet immédiat visant à faire cesser les usages en contradiction avec les règles d'urbanisme et de salubrité publique, sans

attendre la confirmation du lien de causalité par les compléments d'investigations cours ;

- ⑧ « Les résultats globalisés sont rendus publics sans délai et peuvent justifier un suivi médical de certaines personnes et des mesures de gestion du site ;
- ⑨ « Le plan de gestion mis en œuvre localement pour rétablir la compatibilité entre l'état des milieux et leurs usages informe des limitations d'usage et identifie les possibilités de suppression ou de confinement des sources de pollution compte tenu des techniques disponibles et de leur coût. »

Article 6

- ① L'article L. 421-17 du code des assurances est ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 421-17. – I. – Toute personne propriétaire est indemnisée par le fonds garantie pour les dommages causés par une activité minière présente ou passée à l'immeuble qu'il occupe à titre d'habitation principale ou à titre professionnel.
- ③ Toutefois, lorsque l'immeuble a été acquis par mutation et qu'une clause exonérant l'exploitant minier de sa responsabilité a été valablement insérée dans le contrat de mutation, seuls les dommages visés à l'article L. 155-5 du code minier subis du fait d'un sinistre minier au sens dudit article, constaté par le représentant de l'État, sont indemnisés par le fonds.
- ④ II. – Toute personne propriétaire est indemnisée par le fonds de garantie pour le préjudice anormal et spécial qu'elle subit du fait de la perte de valeur de son bien immobilier à usage d'habitation principale situé sur un ancien site minier en vertu des dispositions de l'article 3.
- ⑤ III. – Toute personne propriétaire de sa résidence principale sur un ancien site minier, placée dans une situation d'exposition prolongée à des pollutions d'après mine potentiellement nocives pour sa santé constitutive du préjudice d'anxiété défini à l'article 5, est indemnisé par le fonds.
- ⑥ IV. – L'indemnisation versée par le fonds assure la réparation intégrale des dommages et préjudices visés aux I, II, III, dans la limite d'un plafond. Lorsqu'en application du I. l'ampleur des dommages subis par l'immeuble rend impossible leur réparation, la réparation intégrale doit permettre au propriétaire de l'immeuble sinistré de recouvrer dans les meilleurs délais la

propriété d'un immeuble de consistance et de confort équivalents. Si ces dommages font l'objet d'une couverture d'assurance, l'indemnisation versée par le fonds vient en complément de celle qui est due à ce titre.

- ⑦ V. – Toute personne victime des dommages et/ou préjudices établit avec le fonds de garantie leur descriptif. Le montant des indemnités versées par le fonds est mentionné au descriptif. Lorsque le montant de ces indemnités est inférieur à un montant précisé par décret en Conseil d'État, la victime est présumée avoir subi les dommages mentionnés au descriptif et les indemnités versées par le fonds de garantie sont présumées réparer lesdits dommages dans les conditions du V, si une expertise a été réalisée par un expert choisi par le fonds de garantie. Ces présomptions sont simples. En tout état de cause, le montant des indemnités versées à la victime lui reste acquis.
- ⑧ VI. – Sauf stipulations plus favorables, les indemnisations du fonds doivent être attribuées aux personnes victimes de tels dommages dans un délai de trois mois à compter de la date de remise du descriptif des dommages ou de la date de publication, lorsque celle-ci est postérieure, du constat de sinistre minier du représentant de l'État prévu au second alinéa de l'article L. 155-5 du code minier.
- ⑨ VII. – Le fonds de garantie est subrogé dans les droits des personnes indemnisées à concurrence des sommes qu'il leur a versées. »

Article 7

La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.