

Le contexte réglementaire de l'après-mine

Véronique Tournis et Michel Rabinovitch.

L'après-mine constitue actuellement à peu près la seule activité minière en France, les bas prix des minerais et du charbon, mais surtout la pression écologiste, ayant été les causes de la disparition de l'industrie extractive autre que celle des matériaux industriels, eux aussi d'ailleurs menacés.

Quoi qu'il en soit, l'arrêt des mines n'a pas suspendu les dégâts causés par l'exploitation, bien au contraire, le cas le plus célèbre étant celui des mines de fer de Lorraine, les mouvements de terrain consécutifs à leur abandon ayant mis en péril des agglomérations entières.

Aussi, une loi a-t-elle été adoptée le 30 mars 1999, relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation. La partie de cette loi portant sur l'arrêt des travaux miniers et la prévention des risques a été introduite dans le Code Minier français (Chapitre III, articles 91 à 96).

La Loi n°99-245 du 30 mars 1999

Elle comporte deux parties, ou titres.

Le **Titre 1^{er}** « Responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière » peut se résumer ainsi : l'explorateur, l'exploitant ou le titulaire du titre minier est responsable de tout dommage causé par son activité. En cas de défaillance, l'État est garant de la réparation des dommages.

Le **Titre II** « Prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation » prévoit la création d'un établissement public, l'**Agence de prévention et de surveillance des risques miniers**, chargée de conserver et de mettre à disposition du public les documents de fermeture de l'exploitation et de préparer les mesures de prévention liées aux risques miniers.

L'explorateur ou l'exploitant est tenu d'évaluer les conséquences de l'arrêt des travaux et de présenter des mesures palliatives, en particulier sur le régime et la qualité des eaux. Le dépôt, auprès d'un comptable public, des sommes nécessaires à la réalisation des travaux prévus peut être exigé.

Lorsque des risques importants d'affaissement des terrains et d'accumulation de gaz nocifs ont été identifiés, l'exploitant doit mettre en place des appareils de sur-

veillance et de prévention et en demeure responsable. En cas de risque menaçant gravement les biens et les personnes, ces biens peuvent être expropriés. En cas d'accident survenu en cours d'exploitation, l'État peut réquisitionner les matériels et les moyens humains et faire exécuter les travaux jugés nécessaires¹.

Le cadre législatif de la Communauté européenne en matière environnementale

Les principes

Ces principes ne sont pas fondamentalement différents de ceux du Code minier français. L'accent est mis plus particulièrement sur la promotion du développement durable au sein de l'industrie extractive, en respectant un équilibre entre la compétitivité du secteur et le respect de l'environnement. Pour le présent, cet exercice est essentiellement théorique.

Un autre point de vue, développé dans le Livre Blanc du 9 février 2000, est celui de la prévention des dommages environnementaux et de la responsabilité de ces dommages. Les principes fondamentaux sont ceux du pollueur – payeur, de la prévention, et de la nécessité d'assurer la dépollution et la restauration de l'environnement. Les notions de responsabilité sans faute pour des dommages résultant d'activités dangereuses et de responsabilité pour faute dans le cas d'atteintes à l'environnement causés par une activité *a priori* non dangereuse ont été distinguées. Le responsable est l'exploitant à l'origine des dommages. La compensation versée par le pollueur sera attribuée à la restauration de l'environnement.

La législation appliquée à l'industrie extractive

Si la Communauté européenne n'a pas su créer de législation commune aux différents États européens en ce qui concerne l'exploitation minière, en revanche elle a légiféré abondamment sur les problèmes d'environnement et de sécurité.

L'Agence européenne pour l'environnement a été créée en 1990 et est devenue opérationnelle en 1994. Il peut être noté que la Commission Européenne a choisi comme *secteur pilote* les acteurs de l'industrie extractive,

1. Le détail des textes antérieurs et postérieurs à cette loi est donné page 70.

les invitant à « participer activement à la stratégie communautaire pour le développement durable », garantissant ainsi, disait-elle, un développement durable à l'industrie minière !

Le point de départ de la législation environnementale a été l'accident de Seveso (Italie) en 1976, lorsqu'une usine de produits chimiques a rejeté dans l'atmosphère une quantité létale de dioxine. La première directive, dite **Seveso I**, en date du 24 juin 1982, a été prise pour prévenir les risques industriels majeurs. Elle a été plusieurs fois modifiée depuis :

- en 1996, pour y inclure le traitement des minerais (directive **Seveso II**, 96/82/CE) ;
- en 2003, pour y inclure le traitement des minerais après les ruptures accidentelles des digues à stériles d'Aznalcollar (Espagne) en 1998 et de Baia Mare (Roumanie) en 2000. La Commission européenne a pris à ce moment en compte les études relatives aux propriétés dangereuses de certaines substances et les accidents survenus ces dernières années (directive 2003/105/CE du 31 décembre 2003).

On rappellera que l'accident d'Aznalcollar avait causé la dispersion de métaux lourds dans le sol et dans les eaux (voir article dans *"Géologues"* n°136, mars 2003). Celui de Baia Mare a provoqué le déversement d'acide cyanhydrique et de cyanures dans la rivière Tisza, puis dans le Danube (voir *"Géologues"* n°136). Ils ne sont d'ailleurs nullement comparables : les cyanures sont rapidement biodégradables et ne se fixent pas dans le sol, les conséquences de l'accident n'étant donc pas durables. D'après certaines études, les poissons du Danube auraient davantage été victimes des contre-poisons que des cyanures eux-mêmes ! Au contraire, les métaux lourds polluent les sols et les nappes phréatiques, et l'on a les plus grandes difficultés à les éliminer.

Depuis 1975, les directives européennes à vocation environnementale sont tombées en avalanche :

- Directive 75/442/CEE relative aux déchets et applicable aux déchets résultant de la prospection, de l'extraction, du traitement, du stockage des minéraux et de l'exploitation des carrières, modifiée par la directive 91/156/CEE.
- Système communautaire SMEA (ou EMAS) de gestion et audit environnemental, paru en 1993, mis en application en 1995 et révisé en 2001 (règlement n° 761/2001 du 19 mars 2001), permettant l'intégration des préoccupations environnementales dans l'industrie extractive.
- Directive 96/61/CE dite directive IPPC, réglant la

prévention et le contrôle intégré de la pollution et concernant entre autres le traitement des minerais.

- Directive 99/31/CE relative à la mise en décharge des déchets, notamment par leur dépôt en bassin des résidus de traitement.
- Directive 2006/21/CE du 15 mars 2006, concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive.

La liste des directives, règlements, recommandations, etc., concernant de près ou de loin les atteintes à l'environnement est très incomplète. N'ont été cités que ceux qui concernent à un plus ou moins grand degré l'exploitation et l'exploration minières. À noter qu'aucune de ces directives n'est rétroactive, ce qui limite étroitement leur portée.

Comparaison entre pays européens et pays non européens

En 2003, une étude sur l'après-mine a été établie par l'Inspection générale des Finances (1) et par le Conseil général des Mines (n°7/2003). L'un des résultats de cette étude a été la comparaison de ce qui se passe en France et en Europe, et dans les pays étrangers. Deux volets sont considérés ici : les pratiques de l'après-mine et les dépenses publiques consacrées à l'après-mine.

Pratiques de l'après-mine

La mission du Conseil général des Mines a souligné cinq « bonnes pratiques » en matière de gestion des problèmes de l'après-mine :

1. L'anticipation le plus en amont possible des problèmes post-miniers. Le meilleur exemple se trouve en Nouvelle-Galles du Sud (NSW), en Australie. En effet, la demande d'autorisation d'exploiter doit comprendre un plan d'opérations minières (*Mining Operations Plan*) et un volet fermeture de la mine (*Closure Plan*). Dans ce dernier, figurent les actions de réparation des dégâts et de remise en état jusqu'à la fermeture du site, avec leurs coûts. Chaque compagnie minière doit fournir un audit annuel de ses performances en matière de protection de l'environnement et de réaménagement.
2. La constitution de fonds publics pour permettre le financement des opérations de réhabilitation des sites orphelins. Ces fonds sont constitués par des taxes prévues à cet effet ou d'autres royalties. Ils existent en particulier aux États-Unis, en Espagne, au Royaume-Uni, en Afrique du Sud et en Australie.
3. La constitution, par les exploitants, de garanties ou cautions externes pour répondre au principe de responsabilité des opérateurs miniers à l'égard des

APPROCHE RÉGLEMENTAIRE ET PROFESSIONNELLE DE L'APRÈS-MINE

dommages causés par leurs activités. Ces garanties externes, régulièrement révisées, peuvent être assurées par la caution du groupe auquel appartient l'exploitant, par une banque, ou par une compagnie d'assurances. Elles existent en particulier au Royaume-Uni, en Espagne, en Allemagne, en Australie, en Afrique du Sud, aux États-Unis, au Canada, en Pologne.

4. La mise au point de normes nationales pour la fermeture des mines concerne essentiellement les pays fédéraux, comme l'Allemagne, l'Australie et le Brésil. L'administration fédérale doit fixer, au plan national, des normes techniques et financières pour la fermeture des mines.
5. La gestion de l'archivage et la diffusion de l'information. De bonnes pratiques en matière d'archivage de la documentation minière et de délivrance, notamment par voie informatique, des informations utiles aux personnes intéressées sont à souligner au Royaume-Uni et aux États-Unis. Par expérience personnelle, l'un des auteurs de cet article peut y ajouter l'Australie du Sud.

Les dépenses publiques de l'après-mine¹

La mission a tenté de comparer les dépenses publiques d'après-mine concernant les exploitations de matières énergétiques en France et dans cinq autres pays :

- les dépenses de l'Allemagne concernent essentiellement la réhabilitation des mines de lignite et d'uranium de l'Allemagne de l'Est : 15 M Euros (1,5 M Euros /an) dont 6,7 pour le lignite, sur 10 ans ;
- la France a dépensé 600 MEuros (120 MEuros/an) sur 5 ans pour la réhabilitation des exploitations de charbon dont aucune ne produit plus ;
- le Royaume-Uni dépense entre 36 et 42 MEuros par an pour restaurer les exploitations de charbon, également inactives ;
- l'Espagne a dépensé 130 MEuros (32,5 M/an) sur 4 ans pour le secteur charbonnier ;
- les États-Unis consacrent entre 235 et 250 MEuros par an pour un secteur charbonnier qui continue régulièrement sa production de 1Mdt par an.