

N° 446

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 avril 2011

PROPOSITION DE LOI

tendant à garantir l'indemnisation des communes lorsque des bâtiments communaux ou des infrastructures publiques ont subi des dégâts miniers,

PRÉSENTÉE

Par M. Jean Louis MASSON,

Sénateur

(Envoyée à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le droit minier français prévoit que la propriété du sol n'entraîne pas la propriété du tréfonds. De ce fait, l'État attribue seul les concessions minières, le propriétaire de la surface n'étant pas partie prenante à la procédure. De même, lorsque la mine ferme, l'État décide seul, de l'abandon de la concession minière. Or, l'exploitation du sous-sol entraîne souvent des affaissements en surface ; dans ce cas, l'exploitant de la mine ou à défaut le concessionnaire doit indemniser les victimes des dégâts.

Lorsque les dégâts miniers se produisent plus ou moins concomitamment avec l'exploitation, le système fonctionne normalement et les propriétaires de la surface sont indemnisés. Par contre, certaines techniques d'exploitation laissent subsister des cavités souterraines qui s'effondrent parfois plus de trente ans après. À ce moment, les victimes de dégâts n'ont alors plus d'interlocuteur, la société minière n'étant plus qu'une coquille vide sans moyens financiers pour payer l'indemnisation ou pire, la société ayant même été dissoute et la concession restituée à l'État.

Par le passé, ce type d'aléa juridico-financier survenait ponctuellement et rien n'était prévu pour y remédier. Le problème a toutefois pris une grande ampleur lorsqu'à la fin du siècle dernier, des affaissements massifs se sont multipliés dans les anciennes mines de fer de Lorraine. Outre l'étendue considérable du gisement, deux facteurs sont à l'origine de cette aggravation. D'une part, après la Seconde guerre mondiale les techniques d'exploitation ont généralisé l'abandon de cavités souterraines fragilisées. D'autre part, la fermeture ultérieure des mines de fer a fait disparaître tous les interlocuteurs chargés de l'indemnisation des dégâts.

La situation s'avérait d'autant plus injuste que les victimes d'affaissements en surface sont complètement étrangères au processus d'octroi des concessions minières, de contrôle des conditions d'exploitation puis éventuellement, d'acceptation de l'abandon des concessions. En la matière, l'État a tous les pouvoirs et logiquement, il doit assumer la responsabilité de ses décisions.

Face à l'étendue des dégâts et aux protestations de la population, les gouvernements successifs ont finalement été obligés d'améliorer la législation et de faire jouer, au moins en partie, la solidarité nationale. Tout d'abord, la loi

n° 99-245 du 30 mars 1999 a modifié l'article 75-1 du code minier. Celui-ci dispose que dorénavant : « L'explorateur ou l'exploitant, ou à défaut le titulaire du titre minier, est responsable des dommages causés par son activité... En cas de disparition ou de défaillance du responsable, l'État est garant de la réparation des dommages mentionnés au premier alinéa ; il est subrogé dans les droits de la victime à l'encontre du responsable ».

Cette nouvelle rédaction de l'article 75-1 ne réglait cependant le problème que pour l'avenir, mais pas pour les dégâts déjà créés par les anciennes exploitations (essentiellement les anciennes mines de fer ou de charbon). Une série de mesures législatives a donc conduit à l'octroi de compensations partielles pour une partie des préjudices relevant de cette catégorie.

En particulier, la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 a modifié le code des assurances en créant l'article L. 421-17. Celui-ci prévoit pour l'habitation principale, une indemnisation par le Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO). Cependant, la loi et les décrets limitent strictement le champ de l'indemnisation au cas des habitations principales ayant subi des dégâts à partir de 1998 ; de plus l'indemnisation est plafonnée à 300 000 €

Les personnes morales, et notamment les collectivités territoriales, ne bénéficient au contraire d'aucune indemnisation pour les affaissements causés par les anciennes mines, ce qui est injuste et discriminatoire. Or, pour les communes, les dégâts sont souvent considérables car outre les bâtiments communaux, ils concernent les infrastructures publiques au sol (routes, ponts, conduites d'eau, réseaux d'assainissement...).

La fermeture des mines ayant en outre privé les communes de leur principale ressource (la redevance des mines), celles-ci n'ont souvent plus les moyens de faire face aux dépenses de remise à niveau des équipements publics dégradés. En équité, l'État, seul décideur initial de l'attribution des concessions minières, devrait compenser le préjudice subi par les communes victimes des dégâts miniers, à l'instar de ce qu'il fait pour les particuliers.

Malheureusement, les pouvoirs publics font la sourde oreille. Le Gouvernement l'a encore récemment confirmé en réponse à plusieurs questions écrites (Q.E n° 06279, J.O Sénat du 20 novembre 2008 ; Q.E n° 06332, J.O Sénat du 2 avril 2009 ; Q.E n° 09895, J.O Sénat du 13 mai 2010).

Afin de remédier à cette injustice, la présente proposition de loi prévoit donc qu'en cas de disparition ou de défaillance du responsable des affaissements miniers, l'État est garant de l'indemnisation des dégâts subis par les communes, y compris lorsque ceux-ci ne sont pas pris en compte par les articles 75-1 du

code minier et L. 421-17 du code des assurances au motif qu'il s'agit d'anciennes exploitations minières.

Il est enfin proposé de compenser les charges résultant pour l'État des mesures susvisées par un plafonnement du bouclier fiscal.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

① Après le premier alinéa de l'article L. 421-17 du code des assurances, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

② « Toute commune propriétaire d'un immeuble ou d'infrastructures ayant subi des dommages, résultant d'une activité minière présente ou passée, est indemnisée de ces dommages par le fonds de garantie. 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 au deuxième alinéa du II de l'article 75-2 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 ».

Article 2

① L'article 1^{er} du code général des impôts est complété par un alinéa ainsi rédigé :

② « Les restitutions d'impôt résultant du bouclier fiscal sont plafonnées à 10 000 euros par an et par contribuable ».

Article 3

Les éventuelles conséquences financières résultant pour le fonds de garantie des dispositions de l'article 1^{er} sont compensées à due concurrence par la limitation des restitutions d'impôt résultant des dispositions prévues à l'article 2.