

N° 775 rectifié

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 juillet 2011

PROPOSITION DE LOI

visant à interdire l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures de roche-mère et à abroger les permis exclusifs de recherche de mines d'hydrocarbure,

PRÉSENTÉE

Par Mme Nicole BRICQ, MM. Didier GUILLAUME, Michel TESTON, Alain FAUCONNIER, Simon SUTOUR, Roland COURTEAU, Jean-Jacques MIRASSOU, Mme Gisèle PRINTZ, M. Jean-Marc TODESCHINI, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Claude BÉRIT-DÉBAT, Jacques BERTHOU, Mme Bernadette BOURZAI, M. Michel BOUTANT, Mme Claire-Lise CAMPION, MM. Yves CHASTAN, Jean-Louis CARRÈRE, Yves DAUDIGNY, Mme Christiane DEMONTÈS, MM. Claude DOMEIZEL, Jean-Claude FRÉCON, Jean-Noël GUÉRINI, Ronan KERDRAON, Mme Bariza KHIARI, M. Serge LARCHER, Mme Françoise LAURENT-PERRIGOT, M. Jacky LE MENN, Mme Claudine LEPAGE, MM. Jean-Jacques LOZACH, Jean-Pierre MICHEL, Gérard MIQUEL, Robert NAVARRO, Mme Renée NICOUX, MM. Jean-Marc PASTOR, François PATRIAT, Marcel RAINAUD, Daniel RAOUL, François REBSAMEN, Roland RIES, Mme Patricia SCHILLINGER, MM. Jean-Pierre SUEUR, David ASSOULINE et les membres du groupe socialiste et apparentés,

Sénateurs

(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,

Au cours de la période récente, les groupes et sociétés du secteur industriel énergétique ont érigé les hydrocarbures de schistes, hydrocarbures non conventionnels, en une nouvelle source énergétique « providentielle » face aux incertitudes pesant sur les ressources énergétiques traditionnelles et à leur coût croissant. Il n'existe pourtant pas à ce jour de législation spécifique à ce nouveau type de ressource, situation dont des sociétés financières ou à but financier tirent profit et programment des travaux d'exploration d'huile de schiste grâce à des permis d'exploitation de pétrole conventionnel.

Alors que cette exploitation d'hydrocarbures non conventionnels existe depuis plus de dix ans en Amérique du Nord et présente des incidences notables sur l'environnement de plus en plus dénoncées, c'est dans la plus grande opacité et sans aucune concertation que le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer a octroyé trois permis d'exploration spécifiques en avril 2010 et de nombreux autres permis exclusifs de recherches, n'opérant aucune distinction entre mines d'hydrocarbures conventionnels et mines d'hydrocarbures de schistes aux producteurs pétroliers ou gaziers.

Découvrant tardivement, après la délivrance des autorisations que leur territoire était concerné par l'exploration et l'exploitation, les élus locaux, les associations environnementales, les citoyens se sont mobilisés dans tous les départements concernés pour manifester leur franche opposition à l'exploration et l'exploitation des gisements de cette « nouvelle » ressource fossile ayant de multiples impacts sur l'environnement et de probables incidences sur la santé humaine.

Relayant ces inquiétudes et fort du retour d'expérience des pays pionniers dans l'exploitation des mines d'hydrocarbures de schiste, les groupes socialistes du Sénat et de l'Assemblée nationale ont déposé, les 24 et 30 mars dernier, une proposition de loi demandant l'abrogation des permis exclusifs de recherche déjà accordés et l'interdiction de l'exploration et l'exploitation des mines de ce type d'hydrocarbures « non conventionnels ».

Au-delà du fait qu'elle dénonçait le non respect des procédures de transparence (consultation et participation publiques, études d'impacts, enquête publique...), c'est bien un choix de société, celui de s'engager dans une nouvelle phase d'exploitation de ressources fossiles que la proposition de loi questionnait en exigeant *in fine* un réel débat sur le mix énergétique et la nécessaire transition énergétique en respect de nos engagements européens et internationaux de réduction des gaz à effet de serre.

Quant au Gouvernement, confronté à une contestation de grande ampleur et sommé de réagir, il devait décréter un moratoire sur l'exploration des gaz et huiles de schistes et confier, en février dernier, une mission commune d'expertise au Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGIET) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Sur le plan législatif et alors qu'une réforme du code minier sur cette question précise devenait urgente, il se contentait d'une part, d'ajouter un article au projet de loi de ratification de l'ordonnance visant la recodification du code minier afin de renforcer *a minima* les procédures de consultation publique et, d'autre part d'engager la procédure accélérée sur la proposition de loi du député Christian JACOB, déposée le 31 mars dernier et seule à être inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

À maints égards, la loi adoptée le 30 juin dernier par le vote de la seule majorité parlementaire et promulguée le 14 juillet dernier n'est pas satisfaisante.

Elle n'interdit nullement l'exploration et l'exploitation par recours à d'autres techniques que celle de la fracturation hydraulique.

Elle interdit uniquement la fracturation hydraulique, la technique communément utilisée aujourd'hui pour récupérer, notamment, les hydrocarbures de schiste. La loi omet cependant de définir cette technique ; ce qui est source d'insécurité juridique.

En outre, la loi n'interdit absolument pas le recours à d'autres techniques d'exploration de mines d'hydrocarbures de schiste. Or, d'autres techniques existent qui causeraient autant de dommages pour l'environnement et la santé que la technique de fracturation hydraulique. Il s'agit par exemple de la technique de « fracturation pneumatique » qui consiste à injecter non pas de l'eau mais de l'air comprimé dans la roche

mère afin de la désintégrer, ou à utiliser la fracturation en injectant du propane gélifié (deux techniques actuellement expérimentées aux États-Unis).

Qui plus est, la portée de l'article 1^{er} qui prévoyait l'interdiction du recours à la fracturation hydraulique comme technique d'exploration et d'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux sur le territoire national, **ressort fortement atténuée par l'ajout de nouvelles dispositions**. En permettant l'expérimentation pour évaluer la technique de fracturation hydraulique ou d'autres techniques alternatives, **ces dernières portent en effet atteinte au principe d'interdiction, fondement même de l'article 1^{er} de la loi**.

Enfin, elle n'abroge pas les permis litigieux.

Le Gouvernement s'était pourtant prononcé, à plusieurs reprises, en faveur de l'abrogation des permis litigieux. Force est de constater que plus de trois mois après les déclarations rassurantes du Premier ministre ou de la ministre de l'écologie, aucun permis n'a été annulé.

Or, et contrairement à ce qui avait été affirmé, les permis octroyés ne sont pas « muets ».

Les dossiers d'instruction des demandes de permis que possède l'Administration et qui ont été transmis par la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) aux collectifs anti-gaz de schiste, établissent clairement l'utilisation de la fracturation hydraulique, seule technique rentable aujourd'hui. Les permis litigieux sont donc parfaitement identifiables et donc aisément annulables.

L'affaiblissement du principe d'interdiction d'un côté, le maintien des permis de recherche octroyés sauf si les industriels déclarent dans le rapport qu'ils doivent remettre à l'autorité administrative avoir un recours à la technique de fracturation hydraulique de la roche, de l'autre, risquent de rendre cette loi inopérante.

Telle qu'adoptée, cette loi ne laisse-t-elle pas la possibilité aux industriels de patienter tout en restant titulaires de leurs droits et en se donnant le temps nécessaire pour convaincre une majorité de la population qu'ils utiliseront à terme des « techniques propres » ?

Les auteurs de la proposition de loi souhaitent donc que les permis litigieux soient annulés. Ils tiennent aussi à réaffirmer leur opposition à l'exploration et à l'exploitation de ces hydrocarbures dits non conventionnels.

Ils considèrent qu'au vu des risques environnementaux et sanitaires qu'elles présentent, l'exploration et l'exploitation de ces hydrocarbures doivent être interdites sur le territoire national.

La difficulté réside dans le fait qu'il n'existe pas de distinction entre les différents types d'hydrocarbures, conventionnels ou non conventionnels.

Comme le souligne le rapport de la mission parlementaire de François-Michel GONNOT et de Philippe MARTIN¹, « *le titulaire d'une concession détient la faculté d'explorer les ressources en hydrocarbures de schiste du territoire qui lui a été accordé pour l'exploration d'un gisement traditionnel* ».

Car rien n'empêche aujourd'hui à des entreprises qui obtiennent des permis d'exploration de mines d'hydrocarbures conventionnels de se livrer à l'exploration de mines d'hydrocarbures non conventionnels.

Il est donc nécessaire d'introduire explicitement une terminologie permettant d'identifier ces gaz et huiles de schiste afin de leur donner un véritable statut en vue de la réforme du code minier ; ce que recommande d'ailleurs le rapport de la mission parlementaire de MM. François-Michel GONNOT et de Philippe MARTIN.

Cela est d'autant plus nécessaire que, comme le souligne ce même rapport, le code minier « *confère aux entreprises des droits considérables pour préserver leur intérêts. Les détenteurs de permis exclusifs de recherche bénéficient ainsi pratiquement d'un droit à explorer si leur prospection rencontre le succès* ».

Le rapport d'étape de la mission conjointe du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, a retenu le terme « gaz ou huile de roche-mère » pour qualifier ces hydrocarbures qui « *sont dispersés au sein d'une formation de roche non poreuse qu'il faut fissurer pour extraire les huiles ou gaz qui s'y trouvent* ».

L'article 1^{er} de la proposition de loi tente de répondre à ces préoccupations afin d'interdire l'exploration et l'exploitation des mines de ce type spécifique d'hydrocarbures qui sont emprisonnés dans la roche.

¹ François-Michel GONNOT, Philippe MARTIN, Gaz de schiste, huile de schiste : comprendre pour décider, Rapport d'information n° 3517, Commission du développement durable de l'Assemblée nationale, 8 juin 2011.

Ainsi, et en application de la Charte de l'environnement et du principe d'action préventive et de correction prévu à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, il pose le principe d'interdiction en France de toute exploration et d'exploitation des mines de gaz et d'huiles de roche-mère, autrement dit d'hydrocarbures emprisonnés dans la roche et dont l'extraction nécessite en conséquence la fracturation ou la fissuration de la roche.

Cette manière de procéder permet d'éviter les risques d'insécurité juridique en identifiant non pas un type de technique mais bien l'objet spécifique de l'exploration et de l'exploitation, à savoir le type d'hydrocarbures dont l'extraction est source de graves dommages pour l'environnement et de risque sanitaires avérés. Si la technique de fracturation hydraulique semble dominer, d'autres techniques concurrentes pourraient s'imposer demain, en offrant une meilleure rentabilité. Ce qu'il faut donc questionner aujourd'hui, c'est bien le choix d'exploiter ou non ces nouveaux gisements fossiles -choix de société s'il en est- et non d'exclure un type particulier de technique dans un ensemble technologique qui n'est pas encore stabilisé.

L'article 2 de la proposition de loi supprime l'article 2 de la loi 2011-835 du 13 juillet 2011 *visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique*. Cet article 2 instaurait une commission nationale d'orientation, de suivi et d'évaluation des techniques d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures liquides et gazeux chargée notamment d'évaluer les risques environnementaux de l'utilisation de la technique de fracturation hydraulique. Les auteurs de la proposition de loi ne trouvent pas pertinent de créer une dixième commission nationale et dont les missions seraient d'évaluer les risques déjà connus de la fracturation hydraulique – cf. sur ce point les deux rapports précités – et de permettre des expérimentations rendant possible à l'avenir l'exploitation des hydrocarbures de roche-mère.

L'article 3 de la proposition de loi a pour objet d'abroger les permis exclusifs de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux afin de pouvoir procéder à une analyse précise visant à distinguer les permis concernant l'exploration ou l'exploitation d'hydrocarbures conventionnels de ceux concernant l'exploration ou l'exploitation d'hydrocarbures de schiste. À l'avenir, il faudra veiller à ce que ces permis stipulent le type d'hydrocarbure visé en application de l'article 1^{er} de la proposition de loi.

L'article 4 de la proposition de loi accroît le montant de l'amende prévue pour les infractions inventoriées à l'article L. 512-1 du code minier de 30 000 € à 75 000 € et soumet à deux ans d'emprisonnement et à 150 000 € d'amende le fait d'explorer ou d'exploiter des mines d'hydrocarbures de roche-mère, ce qui contrevient au principe d'interdiction de l'article 1^{er} de la proposition de loi.

En coordination avec la suppression de son article 2, **l'article 5** de la proposition de loi supprime le dernier article de la loi 2011-835 du 13 juillet 2011 qui par le biais des expérimentations rend possible l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures de roche-mère. Le rapport remis par le Gouvernement permettra de réintroduire la question des expérimentations et d'ouvrir la voie à l'exploration et l'exploitation des hydrocarbures de roche-mère.

Enfin, conformément à notre code de l'environnement, les trois derniers articles ont pour but de renforcer la transparence des procédures de délivrance des permis exclusifs de recherches et d'octroi des concessions minières – information des citoyens et participation du public aux procédures d'élaboration des projets – et de réintroduire les procédures de l'enquête publique et des études d'impact.

L'article 6 de la proposition de loi propose de compléter les dispositions du code de l'environnement concernant la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Ces dispositions ont été prises en application de l'article 7 de la Charte de l'environnement selon lequel « 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 ».

Cet article propose de conditionner explicitement la délivrance d'un permis exclusif de recherche de substances concessibles, tel que prévu aux articles L. 122-1 et suivants du code minier, ainsi que l'octroi de concessions prévu par l'article L. 132-1 et suivants du code minier, au respect du principe de participation du public énoncé aux articles L. 120-1 et suivants du code de l'environnement.

L'article 7 de la proposition de loi propose de compléter les dispositions du code de l'environnement concernant l'évaluation environnementale des projets de travaux, d'ouvrages et d'aménagement en insérant un article additionnel après l'article L. 122-3-5. Cet article conditionne explicitement la délivrance d'un permis exclusif de recherche de substances concessibles, tel que prévu aux articles L. 122-1 et suivants

du code minier, ainsi que l'octroi de concessions prévu par l'article L. 132-1 et suivants du code minier, à la réalisation d'une étude d'impact préalable puis à la consultation du public.

L'article 8 de la proposition de loi propose de compléter les dispositions du code de l'environnement concernant l'enquête publique en insérant un article additionnel après l'article L. 123-1. Cet article conditionne explicitement la délivrance d'un permis exclusif de recherche de substances concessibles, tel que prévu aux articles L. 122-1 et suivants du code minier, ainsi que l'octroi de concessions prévu par l'article L. 132-1 et suivants du code minier, à la réalisation d'une enquête publique préalable afin de rendre obligatoire l'information du public et le recueil de ses appréciations, suggestions et contre-propositions, postérieurement à l'étude d'impact.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article 1^{er} de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique est ainsi rédigé :
- ② « L'article L. 111-1 du code minier est ainsi modifié :
- ③ « 1° Au 1°, après le mot : « gazeux, » sont insérés les mots : « y compris les huiles et gaz de roche-mère, c'est-à-dire des hydrocarbures liquides ou gazeux qui sont emprisonnés au sein d'une formation de roche non poreuse et dont l'extraction nécessite de fracturer ou de fissurer cette roche par quelque technique que ce soit, » ;
- ④ « 2° Il est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « En application de la Charte de l'environnement et du principe d'action préventive et de correction prévu à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux de roche-mère sont interdites sur le territoire national. »

Article 2

L'article 2 de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique est abrogé.

Article 3

- ① L'article 3 de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique est ainsi rédigé :
- ② « Sous réserve de décision de justice ayant acquis autorité de chose jugée, tout permis exclusif de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux est abrogé. »

Article 4

- ① L'article L. 512-1 du code minier est ainsi modifié :
- ② 1° Avant le I, il est inséré deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « I. – Est puni d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 150 000 euros le fait :
- ④ « 1° D'explorer ou d'exploiter des mines d'hydrocarbures de roche-mère. »
- ⑤ 2° Au premier alinéa, les mots : « 30 000 euros » sont remplacés par les mots : « 75 000 euros ».
- ⑥ 3° Les I et II deviennent respectivement les II et III.

Article 5

L'article 4 de la loi n° 2011-835 du 13 juillet 2011 visant à interdire l'exploration et l'exploitation des mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux par fracturation hydraulique et à abroger les permis exclusifs de recherches comportant des projets ayant recours à cette technique est abrogé.

Article 6

- ① Après l'article L. 120-2 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 120-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 120-3.* - I. – Le respect de la procédure de participation du public prévue par le chapitre I^{er} du titre II du livre premier du code de l'environnement conditionne la délivrance du permis exclusif de recherches prévu aux articles L. 122-1 et suivants du chapitre II du titre II du livre premier du code minier.
- ③ « II. – Le respect de la procédure de participation du public prévue par le chapitre I^{er} du titre II du livre premier du code de l'environnement conditionne l'octroi de la concession de mines prévue aux articles L. 132-1 et suivants du chapitre II du titre III du livre premier du code minier. »

Article 7

- ① Après l'article L. 122-3-5 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 122-3-6 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 122-3-6.* - I. – Le respect de la procédure d'études d'impact mentionnée à la section 1 du chapitre II du titre II du livre premier du code de l'environnement conditionne la délivrance du permis exclusif de recherches prévu aux articles L. 122-1 et suivants du chapitre II du titre II du livre premier du code minier.

- ③ « II. – Le respect de la procédure d'études d'impact mentionnée à la section 1 du chapitre II du titre II du livre premier du code de l'environnement conditionne l'octroi de la concession de mines prévue aux articles L. 132-1 et suivants du chapitre II du titre III du livre premier du code minier. »

Article 8

- ① I. – Après l'article L. 123-1 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 123-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. 123-1-1* – Le permis exclusif de recherches prévu aux articles L. 122-1 et suivants du chapitre II du titre II du livre premier du code minier ne peut être accordé que s'il est précédé d'une enquête publique soumise aux prescriptions du chapitre III du titre II du livre premier du code de l'environnement. »
- ③ II. – En conséquence, la dernière phrase de l'article L. 122-3 du code minier est supprimée.