

N° 149

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 novembre 2016

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 des affaires économiques, 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, certains dégâts sont reportés dans le temps.

Ainsi dans le bassin houiller de Lorraine, l'arrêt de l'exhaure conduit à une remontée considérable du niveau de la nappe phréatique. De plus, pendant l'exploitation, les affaissements ont parfois fait descendre la surface de plus de dix mètres. Ces deux facteurs s'additionnent et en l'absence de palliatif, des secteurs entiers sont menacés de devenir des marécages.

De même dans le bassin ferrifère lorrain, certaines techniques d'exploitation laissent subsister des cavités souterraines qui s'effondrent parfois plus de trente ans après. A 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 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 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 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages 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°09895, J.O. Sénat du 13 mai 2010, Q.E. n° 19798, J.O. Sénat du 15 décembre 2011, Q.E. n° 17883, J.O. Sénat du 11 février 2016).

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.

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 Les conséquences financières résultant pour le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages sont compensées, à due concurrence, par une contribution de l'État.
- ② Les conséquences financières résultant pour l'État de la présente proposition de loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.