(24)

SECTION DES TRAVAUX PUBLICS **CONSEIL D'ETAT**

N° 360.332 **EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS**

M. de la VERPILLIERE, Rapporteur **Séance du 23 septembre 1997**

DEMANDE D'AVIS du secrétaire d'Etat à l'Industrie sur les arrêts de travaux miniers.

AVIS

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics), saisi par le secrétaire d'Etat à l'industrie des questions suivantes :

1- L'application immédiate du nouvel article 84 du code minier ne heurte-t-elle pas les droits acquis par les titulaires de titres miniers, alors que sont concernés des travaux ouverts antérieurement à cette loi ? Doit-on ou peut-on limiter les prescriptions de police susceptibles de leur être imposées, dès lors que les objectifs qui sont désormais assignés à la police des mines n'étaient manifestement pas envisagés lors de l'ouverture de l'exploitation ?

2- Le principe de proportionnalité des actes de police administrative doit-il s'entendre comme imposant au préfet de tenir compte des moyens humains, financiers ou techniques dont dispose l'exploitant lorsqu'il impose à ce dernier des mesures particulières ?

Dans quelle mesure, en cas d'impossibilité pour l'exploitant de mettre en oeuvre les prescriptions préfectorales, les obligations ainsi fixées pèseraient-elles sur l'Etat, qui devrait les exécuter et les financer ?

3- Le possible élargissement induit par l'utilisation du terme *mesures* au lieu de *travaux* dans l'article 84 du code minier peut-il conduire à imposer, outre des obligations dont le résultat est accessible dans des délais compatibles avec la nécessité de mettre un terme à la police spéciale des mines, des obligations, par exemple de pompage, dont la réalisation s'inscrit dans une longue durée, ou dans une durée dont la prévision est délicate ? Dans ce dernier cas, une contradiction n'existe-t-elle pas avec les articles 46 et 49, deuxième alinéa, du décret du 9 mai 1995 qui semblent, au moins implicitement et pour les mines régulièrement exploitées, enfermer l'exercice de la police des mines dans la durée de validité du titre minier ?

Le préfet doit-il par ailleurs se cantonner dans des mesures matérielles, ou peut-il imposer des mesures financières telles que la constitution libératoire d'une dotation à un organisme ?

4– Est–il envisageable d'organiser la transmission à un tiers aux obligations minières (une société, un groupement de collectivités publiques, etc) d'une partie des obligations (celles concernant le pompage des eaux, l'entretien d'équipements, par exemple) imposées au titre de la police des mines ? Le donné acte peut–il intervenir dès lors que le préfet constate que l'exploitant a mis en place une structure permettant de prendre en charge l'exécution de ses obligations ; ou au contraire, ne peut–il intervenir qu'après la constatation que les mesures prescrites ont été effectivement réalisées ou sont arrivées à leur terme ?

5– S'agissant d'une disposition d'ordre public, le juge peut–il, et selon quels critères, considérer que l'article 17 de la loi du 15 juillet 1994 a un effet immédiat sur les contrats en cours ? Serait–il envisageable, le cas échéant, au regard de la Constitution, de prendre une disposition législative donnant un effet rétroactif à l'article 17 précité ?

6– Selon quels critères le juge peut–il écarter l'application d'une clause de non responsabilité de l'exploitant minier à raison des dommages causés par son activité minière, en cas de mutation immobilière ? En particulier, le juge peut–il prononcer la nullité d'une telle clause lorsqu'est établi le caractère prévisible ou inéluctable des dommages ? Faut–il dans ce cas apporter la preuve que l'exploitant avait connaissance du risque, ou l'existence du risque suffit–elle, considérant que l'exploitant aurait dû en avoir connaissance ? Par ailleurs, l'interprétation de la validité de telles clauses par le juge est–elle susceptible de tenir compte de la gravité du dommage ?

Vu le code civil ;

Vu le code minier ;

Vu la loi n°94–588 du 15 juillet 1994 modifiant certaines dispositions du code minier et l'article L. 711–12 du code du travail, et le décret n°95–696 du 9 mai 1995 relatif à l'ouverture des travaux miniers et à la police des mines ;

EST D'AVIS

de répondre aux questions posées dans le sens des observations qui suivent :

I– Sur la procédure d'abandon des travaux miniers (article 84 du code minier) :

a) Une règle de droit nouvelle ne s'applique pas aux situations juridiques qui, à la date de son entrée en vigueur, étaient définitives. Dès lors, l'abandon des travaux miniers ouverts avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 juillet 1994 n'est pas régi par l'article 84 nouveau du code minier, issu de cette loi, si, à cette date, la consistance des travaux de sauvegarde et de remise en état du site avait été définitivement fixée, en application de l'article 83 ancien du code minier et des articles 22 à 29 du décret n° 80–330 du 7 mai 1980, par l'acceptation de la déclaration de délaissement ou d'abandon présentée par l'exploitant, ou par l'intervention d'un arrêté préfectoral prescrivant les travaux à exécuter. Dans le cas contraire, l'article 84 nouveau s'applique, ainsi, bien entendu, qu'à l'abandon des travaux miniers ouverts après le 15 juillet 1994.

b) Le principe de "proportionnalité des actes de police administrative" implique que l'administration ne prescrive à l'exploitant que les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs et préserver les intérêts énumérés mentionnés aux articles 79 et 84 du code minier. Dans l'appréciation de ce qui est nécessaire, l'administration n'est pas liée par les capacités humaines, financières ou techniques de l'exploitant.

c) L'administration est tenue de faire respecter les prescriptions qu'elle a fixées en application des dispositions précitées. En cas de carence de l'exploitant, pour quelque cause que ce soit, elle doit mettre en oeuvre les pouvoirs de substitution qu'elle tient des 8ème et 9ème alinéas de l'article 84. A défaut, l'Etat pourrait voir sa responsabilité totalement ou partiellement engagée en cas d'inexécution.

d) Il résulte de l'ensemble des dispositions de l'article 84 du code minier que, sauf accord de l'exploitant, l'administration ne peut pas imposer des mesures dont le terme ne serait pas fixé. L'exécution de ces mesures ne peut pas se prolonger durablement après l'expiration de la validité du titre minier, sauf dans le cas prévu à l'article 48 du décret du 9 mai 1995.

e) Pour qu'il puisse lui en être donné acte, l'exploitant doit exécuter lui-même les mesures prescrites et ne pourrait s'en acquitter en transmettant ses obligations à un tiers, même doté par lui des moyens financiers nécessaires.

II- Sur la validité des clauses d'exonération de la responsabilité de l'exploitant minier ou de l'explorateur dans les contrats de mutation immobilière (article 17 de la loi du 15 juillet 1994) :

a) Sous réserve de l'appréciation souveraine des juridictions compétentes, il apparaît que l'article 17 de la loi du 15 juillet 1994, qui frappe d'une nullité d'ordre public, dans les contrats de mutation immobilière que les exploitants concluent avec les collectivités locales ou les personnes physiques non professionnelles, toute clause exonérant l'exploitant de la responsabilité des dommages liés à son activité minière, ne s'applique pas aux contrats conclus avant l'entrée en vigueur de ladite loi. En effet, sauf rétroactivité expressément stipulée par le législateur, une loi nouvelle ne s'applique pas aux conditions d'un contrat définitivement conclu avant son entrée en vigueur.

b) Sauf en matière répressive, le principe de non-rétroactivité des lois ne s'impose pas au législateur. Celui-ci pourrait donc décider de donner un caractère rétroactif à l'article 17 de la loi du 15 juillet 1994.

c) Il n'est pas possible d'apporter une réponse générale à la question concernant la possibilité pour le juge d'écarter l'application des clauses d'exonération de la responsabilité du vendeur. Il appartiendra aux juridictions saisies d'apprécier au cas par cas la validité de telles clauses au regard de l'article 1643 du code civil.

Signé : D. LE VERT, Président,
Ch. de LA VERPILLIERE , Rapporteur,
A.M. KRUUM, Secrétaire.

POUR EXTRAIT CONFORME
LE SECRETAIRE DE LA SECTION