

AUDIT DE L'ADMINISTRATION DU SECTEUR EXTRACTIF AURIFERE DE GUYANE FRANCAISE

Rapport Intermédiaire

OCTOBRE 2007

Aloys Ligault

Sous la direction de William Bourdon, Président de l'association Sherpa

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
ACRONYMES	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION	6
1. Présentation du cadre	7
1.1 - L'environnement guyanais : un contexte de gouvernance très spécifique.....	7
1.1.1 - Le contexte géographique.....	7
1.1.2 - La pression de l'exploitation clandestine.....	7
2 – Analyse du cadre réglementaire	8
2.1 - AEX : un titre minier inadapté ?	8
2.2 - Des outils d'évaluation environnementale à améliorer	8
2.3 - Un outil de prévention fractionné.....	8
2.4 - L'inégalité du régime des mines et des carrières au regard des ICPE	8
2.5 - L'absence de dispositif de planification de l'activité	8
3 - Présentation des différents services	11
3.1 – Services Centraux	11
3.1.1 - Conseil Général des Mines	11
3.1.2 - Ministère de l'Economie, du Budget de l'Emploi	11
3.2 – Services déconcentrés	11
3.2.1 - Préfecture.....	11
3.2.2 - Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement	11
3.2.3 - Direction Régionale de l'Environnement.....	12
3.2.4 - Office National des Forêts.....	12
3.2.5 - Autres services.....	12
3.3 - Analyse des attributions	12
3.3.1 - La DRIRE promoteur et inspecteur.....	12
3.3.2 - Un préfet omnipotent ?	13
3.3.3 - DRIRE et Préfecture : la concentration des pouvoirs.....	13
4 - Absence de décision	14
4.1 - Absence de décision concernant les AOTM	14
4.2 - Absence de décision concernant les ICPE	15
4.2.1 - Les concessions.....	15
4.2.2 - Les PEX.....	16
4.2.3 - Les AEX.....	16
4.2.4 - Absence de mention d'un dispositif législatif crucial : le Règlement Général des Industries Extractives	17
4.2.5 - Conséquences de ces absences de décision.....	17
4.3 - Décisions prises sur la base d'informations lacunaires	18
4.3.1 - L'évaluation environnementale des AEX.....	18
4.3.2 - L'évaluation environnementale des PEX.....	18
4.3.3 - Evaluation environnementale des concessions.....	18
4.4 - Décisions erratiques : l'application de la loi sur l'eau	19
4.5 - Prise de décisions tardives.....	20
4.5.1 - Instruction des permis d'exploitation.....	20
4.5.2 - Délais de régularisation inhabituels ICPE et AOTM	21
4.6 - Un principe de participation défectueux	21
4.6.1 - Commission Départementale des Mines.....	21
4.6.2 - Commission Paritaire des Mines.....	22
4.6.3 - Opacité et difficulté d'accès à l'information	22
5 – Intérêt de la recherche au regard des principes directeurs de l'OCDE	26
5.1 - Considérations générales.....	26
5.2 - Le contexte de gouvernance par rapport aux Principes Directeurs de l'OCDE.....	27
CONCLUSION	28

RECOMMANDATIONS

A l'Assemblée Nationale :

1. D'établir une commission d'enquête parlementaire de manière à :
 - a. Evaluer les propositions de réformes législatives et réglementaires avancées par Sherpa (nouvelle rubrique ICPE, instauration d'un Schéma Départemental des Mines, reformulation du statut des AEX, précision de la nature des notices d'impacts) ;
 - b. Elargir le débat portant *stricto sensu* sur la gouvernance au rôle notamment économique et social du secteur minier guyanais, dans la perspective du développement durable du département ;
 - c. Engager une réflexion sur la légitimité de l'activité minière alors que les capacités de contrôles sont structurellement limitées ;

Au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi :

2. Réévaluer la pertinence du cadre juridique concernant les AEX au regard des innovations technologiques ;
3. Initier une campagne d'information aux Principes Directeurs de l'OCDE à destination des entreprises minières en Guyane Française ;

Au Ministère de l'Ecologie, de l'Aménagement et du Développement Durable

4. Créer une rubrique ICPE attitrée pour les mines selon l'exemple de ce qui existe pour les carrières ;
5. Lancer d'une réflexion concernant le rôle des bureaux d'études dans la rédaction des études d'impact et l'opportunité d'un office indépendant d'évaluation environnementale ;
6. Spécifier le caractère consultable des notices d'impact et les inclure au Fichier Départemental des Etudes d'Impacts ;
7. Préciser par arrêté de la composition des notices d'impact sur le modèle des études d'impact ;

Au Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi , au Ministère de l'Ecologie, de l'Aménagement et du Développement Durable :

8. Dans le cadre de la fusion des services des DRIRE et des DIREN, s'assurer de l'équilibre entre les attributions relevant de la protection de l'environnement et de celles relevant de la promotion de l'activité industrielle ;

A la Préfecture de Guyane, à la DRIRE :

9. Publier de façon semestrielle un compte-rendu de l'avancement du processus de régularisation du secteur minier, mis en ligne sur le site de la Préfecture ;
10. Renforcer les capacités de traitement des dossiers de manière à garantir des délais de procédure cohérents ;

A la DRIRE :

11. Mettre systématiquement en ligne les dossiers d'enquête publique relatifs au secteur minier ;
12. Mettre systématiquement en ligne la version extensive des arrêtés préfectoraux d'ouverture des travaux miniers (AOTM) et d'autorisation ICPE ;

A la Préfecture de Guyane :

13. Appliquer strictement les dispositions relatives à la communication de documents administratifs de juillet 1978 ;
 - a. Mise à disposition sur demande des documents administratifs à caractère clairement communicable tel qu'il résulte de la réponse de la CADA du 24 septembre 2007 ;
 - b. Nomination d'une personne à la Préfecture chargée de coordonner les réponses à ces demandes ;
 - c. Mise en ligne sur le site de la Préfecture d'une notice d'information concernant les dispositifs de la loi de juillet 1978 ;
 - d. Création et mise en ligne d'un fichier départemental des études d'impact ;
14. Régulariser le fonctionnement des enquêtes publiques et les aligner sur le régime de la loi du 12 juillet 1983 en service pour les carrières ;
15. Instaurer une Commission Départementale de la Nature, des Paysage et des Sites remplaçant la Commission Départementale des Mines selon les dispositions des articles 8 et 9 du décret 2006-665 du 7 juin 2006 ;
16. Adopter au plus vite un Schéma Départemental des Mines sur le modèle du Schéma Départemental des Carrières, voté en Commission Départementale de la Nature, des Paysage et des Sites ;

Aux Exploitations Minières :

17. S'assurer du respect intégral des obligations légales ;
18. Mettre en place les dispositions relatives au reporting telles que décrites dans la loi NRE et du décret du 20 février 2002 ;
19. Adopter les recommandations des Principes Directeurs de l'OCDE pour les Entreprises Multinationales concernant la publication d'informations au-delà des obligations légales.

ACRONYMES

AEX	Autorisation d'exploitation
AOTM	Autorisation d'Ouverture de Travaux Miniers
APA	Arrêté Préfectoral d'Autorisation
APMED	Arrêté Préfectoral de Mise en Demeure
ARM	Autorisation de Recherche Minière
CDM	Commission des Mines
CEP	Contrat d'Evaluation Prospective
DCE	Directive-Cadre Européenne
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DRAC	Direction Régionale de l'Action Culturelle
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l' Environnement
EU	Union Européenne
ICPE	Installation Classées pour la Protection de l'Environnement
IOTA	Installations, Ouvrages, Travaux et Aménagements
MEDAD	Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durable
ONF	Office National des Forêts
PASER	Plan d'Action Stratégique de l'Etat en Région
PER	Permis Exceptionnel de Recherche
PEX	Permis d'Exploitation
PLU	Plan Local d'Urbanisme
POS	Plan d'Occupation des Sols
RAAP	Recueil des Actes Administratifs de Guyane
SDAGE	Schéma Départemental d'Aménagement et de Gestion de l'Eau

INTRODUCTION

Le secteur minier représente une large partie du produit intérieur brut et des exportations de la Guyane.

Ce secteur d'activité souffre cependant d'un grave problème de réputation qui entache la crédibilité de l'action de l'Etat. Depuis des années, les allégations de complicité de l'Etat avec des milices privées, de corruption et de favoritisme dans le secteur minier sont nombreuses. D'autre part la société civile guyanaise mais aussi métropolitaine relève le paradoxe d'un patrimoine naturel exceptionnel servant de cadre à une activité suspectée d'être gérée de façon aléatoire.

Il nous est ainsi paru légitime, et c'était l'objectif de la mission préalable à ce rapport, d'évaluer précisément la gouvernance du secteur, c'est-à-dire la conformité de la gestion du secteur minier avec le cadre posé par la loi.

Contexte et justification de la démarche

En partenariat avec le réseau d'organisation *OECD Watch* et à la demande d'une association locale¹, l'association Sherpa a ainsi diligenté une mission de recherche qui a eu lieu en Guyane de mai à juin 2007. Le but de ce travail était de statuer sur la qualité de la gouvernance des institutions en charge du secteur minier aurifère.

L'intérêt de cette démarche est double : d'une part il propose une évaluation de la gouvernance portant sur l'administration de tutelle et non sur un secteur économique. D'autre part, ce travail analysant la gouvernance d'un pays membre, comblant ainsi une lacune relevée par plusieurs organisations.

Méthodologie

Cet audit a été prévu pour être réalisé en deux temps : d'une part par un recensement des dispositifs législatifs et réglementaires applicables au secteur minier guyanais, qui s'est traduit par l'établissement de fiches d'audit, d'autre part par la confrontation des décisions

administratives avec ces fiches, sur la base de l'examen de documents administratifs tenant lieu de pièces de référence.

N'ayant pas pu obtenir les informations requises pour réaliser ce travail du fait de l'opacité, l'association présente dans ce mémoire un rapport général portant sur le cadre de gouvernance administrative dans le secteur minier en Guyane Française.

La notion de gouvernance ainsi entendue provient de la définition en usage au sein de l'OCDE, telle qu'elle se formule dans les *Principes Directeurs de l'OCDE pour les Entreprises Multinationales* et *Guidelines on Corporate Governance*.

Un cadre de gouvernance solide comportera notamment :

- Un cadre légal et réglementaire solide et cohérent ;
- Des institutions chargées de faire appliquer la loi aux attributions claires et distinctes ;
- Des décisions administratives justifiées, prises en temps voulu de façon transparente, en faisant participer efficacement les différents acteurs concernés.

L'analyse de Sherpa se fondera sur cette définition et analysera les principales lacunes du cadre législatif et réglementaire du secteur minier (partie 1), les éventuels conflits d'attribution des différentes administrations en charge du secteur minier (partie 2) ainsi que la motivation des décisions prises par cette même administration (partie 3).

¹ Mayouri Nature

PRESENTATION ET ANALYSE DU CADRE LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE

Présentation du cadre

Le secteur minier est régi par le Code Minier qui détermine trois régimes d'exploitation en fonction de la superficie et de la durée de la concession octroyée : l'autorisation d'exploitation (AEX), le permis d'exploitation (PEX) et la concession. La prospection minière s'effectue quant à elle dans le cadre de Permis Exceptionnels de Recherche (PER). En règle générale propriété de l'Etat, les ressources du sous-sol sont cédées aux propriétaires des titres miniers. Les travaux miniers sont autorisés par une Autorisation d'Ouverture de Travaux Miniers (AOTM) qui valide la qualité technique des travaux.

En matière d'environnement, le Code de l'Environnement prévoit un encadrement des impacts de l'activité sur la ressource en eau pour les installations non classées, tandis que les dispositifs dits ICPE (Installations Classées pour la Protection de l'Environnement) permettent la prévention et la limitation des impacts des activités industrielles sur l'environnement².

1.1 - L'environnement guyanais : un contexte de gouvernance très spécifique

1.1.1 - Le contexte géographique

La Guyane est un territoire à la géographie particulière dont il faut tenir compte dans l'examen des questions de gouvernance.

Cette géographie crée une situation de double éloignement : tout d'abord l'éloignement du territoire avec la métropole, puis l'éloignement de certaines exploitations minières par

² Un résumé des dispositifs législatifs et réglementaires, ainsi qu'une présentation des procédures en vigueur, peut être trouvé sur www.ggm.drire.gouv.fr/ssol/note_r%E9glelention.pdf. La suite du rapport présuppose une connaissance des principaux dispositifs encadrant l'activité minière.

rapport à Cayenne rendent *de facto* le contrôle difficile¹.

1.1.2 - La pression de l'exploitation clandestine

Le secteur minier légal représente 900 emplois en 2000 soit 1.5 à 2% de la population active pour 34 AEX, 7 PEX, 9 concessions et 20 PER soit 70 installations (chiffres 2007). L'exploitation clandestine est évaluée à environ dix fois plus.

L'exploitation clandestine représente un réel problème en terme de gouvernance¹ du secteur à plus d'un titre :

- Les chantiers clandestins ne sont pas soumis aux contraintes et aux délais impliqués par l'instruction d'une demande et représentent ainsi une concurrence importante en terme d'accès à la ressource, notamment pour les petits opérateurs. Cette situation ne crée pas une situation d'« attractivité » vers le cadre légal. La régulation administrative a ainsi pu être qualifiée de « violence administrative » par le représentant du principal syndicat d'exploitants miniers¹.
- L'exploitation et les contrôles sont effectués dans un contexte rendu dangereux par les atteintes directes aux biens et aux personnes¹. Cela crée la tentation d'une privatisation de la sécurité des installations minières¹.
- Certains témoignages laissent sous-entendre de multiples formes de collusion entre installation légales et illégales sur le terrain : chantiers illégaux opérants sous la direction indirecte d'opérateurs légaux, chantiers illégaux opérants sur les titres légaux bénéficiant d'arrangements afin d'« occuper le terrain » face à d'autres opérateurs, ravitaillements en carburant effectués en commun, etc ...

La question de la gouvernance dans le secteur légal ne peut donc s'appréhender qu'en tenant compte de la difficulté des

contrôles (et donc de la possibilité d'application de la loi) dues à la situation géographique particulière de la Guyane.

2 – Analyse du cadre réglementaire

2.1 - AEX : un titre minier inadapté ?

Une AEX (Autorisation d'Exploiter) est un titre minier créé en 2001 par le décret 2001-204 afin de suppléer à l'Autorisation de Recherche Minière (ARM) et ainsi régulariser de nombreux opérateurs travaillant dans un contexte juridique impréci³. L'esprit de cette disposition était de créer un titre minier attribué au terme d'une procédure rapide et pouvant de ce fait convenir à une exploitation de type artisanale.

L'originalité de ce dispositif réside dans le fait qu'il octroie un titre qui vaut autorisation d'ouverture des travaux miniers (AOTM). De ce fait, la procédure d'octroi d'AEX fait l'économie d'une enquête publique de type Bouchardeau et d'une étude d'impact.

Il semble que le secteur soit ici confronté à un conflit entre l'esprit de la loi et l'évolution des pratiques sur le terrain. En effet, certaines installations ont communément recours au dispositif des AEX afin commencer l'exploitation d'une installations de type PEX (Permis d'Exploitation) pendant le temps de l'instruction du dossier⁴. Le problème réside dans le fait que ces installations sont de type industriel et donc potentiellement plus polluantes que les exploitations « artisanales » dont elles utilisent le titre. Dans la mesure où les seuls critères qui définissent un titre minier sont la superficie et la durée de validité du titre, rien ne s'oppose juridiquement à une telle pratique. Elle permet néanmoins à des installations d'échapper à une enquête publique, à l'autorisation administrative et à l'évaluation environnementale que constitue une étude d'impact.

2.2 - Des outils d'évaluation environnementale à améliorer

Les deux outils d'évaluation environnementale mis à la disposition du

législateur sont les études d'impact et les notices d'impact⁵. Si le contenu d'une étude d'impact⁶ est suffisamment explicité par le Code de l'Environnement, il n'en va pas de même pour les notices d'impact. Ce document à destination de projets aux impacts plus faibles ne jouit pas d'une définition précise dans le Code de l'Environnement⁷. De plus, aucun dispositif n'assure la publicité de ce document⁸, à l'instar des études d'impact (rendues publiques par le Fichier Départemental des Etudes d'Impact) outre la loi du 17 Juillet 1978. Si la jurisprudence permet de juger l'insuffisance d'une notice d'impact⁹, de nombreux commentateurs déplorent toutefois le statut hybride de cette disposition et remettent en cause son efficacité pratique.

2.3 - Un outil de prévention fractionné

Les installations classées sont des « installations [...] qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, [...] soit pour la protection de la nature et de l'environnement [...]»¹⁰. Ce dispositif a été formalisé originellement dans la loi 73-663 du 17 juillet 1976 ainsi que dans le décret 77-1133 du 21 septembre 1977.

Depuis 1993¹¹ les carrières font l'objet d'une rubrique (2510 et 2510-5) de la nomenclature attitrée qui classe automatiquement sous le régime de l'autorisation (à l'exclusion des carrières granitiques inférieures à 500m²).

Le classement des activités minières demeure quant à lui toujours fractionné en plusieurs rubriques¹², ce qui n'en favorise ni la facilité, ni la lisibilité.

⁵ Art. 6-1 du décret du 22 mars 2001.

⁶ Cenv, R122-3

⁷ Cenv, R122-9

⁸ CAA Marseille, 27 nov.2003, M. Bernard X. : req. n°. 99MA02382.

⁹ CE, 11 Fev. 1983, Mme Coutras, Rec. p. 57 et concl. Denoix de St.-Marc, RJE, 1983.2, P.129 ; CAA de Bordeaux, 15 déc. 1994, Martin, Rec. T. , P. 1054

¹⁰ CEnv, L511-1

¹¹ Loi 93-3 du 4 Janvier 1993 relative aux carrières

¹² Les rubriques 1432 (Liquides inflammables), 167 (Déchets industriels) ; 2546 (Traitement des minerais et affinage des métaux et alliages non ferreux) ; 286 (Stockage et récupération de

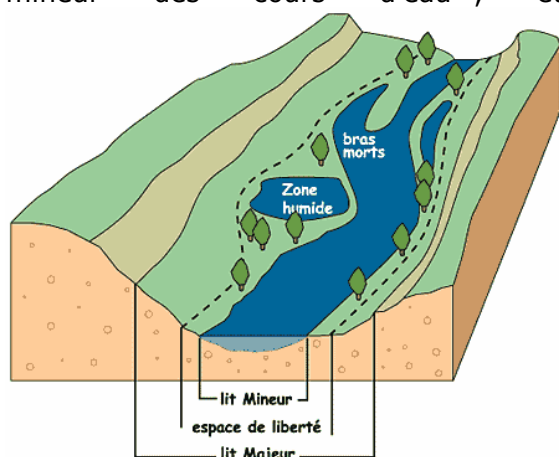
³ Taubira-Delanon, 2001 et rapport sénatorial Huchon, 1998

⁴ Com. Ministère de l'Economie, de l'Emploi et du Budget

2.4 - L'inégalité du régime des mines et des carrières au regard des ICPE

Les carrières bénéficient ainsi d'une grande lisibilité dans le classement ICPE, ainsi que dans l'application de prescriptions de fonctionnement qui sont recensées dans l'arrêté du 22 septembre 1994.

Si l'on peut comprendre cette situation duale du fait de l'importance statistique du secteur des carrières par rapport à celle des mines, en France métropolitaine tout du moins, l'objection suivante peut toutefois être soulevée : l'arrêté du 22 septembre 1994¹³ sus-nommé, dans ses articles 11.2 alinéa I et II pris pour application de la rubrique 2510 de la nomenclature ICPE interdit l'exploitation de carrière dans le lit mineur des cours d'eau¹⁴, et



Source : www.espace-riviere.org

l'exploitation de granulats dans l'espace de mobilité du cours d'eau (i.e. lit majeur)¹⁵. Dans la mesure où, hormis en cas d'exploitation d'or primaire, les exploitations minières aurifères sont toutes des exploitations alluvionnaires, et présentent de ce fait des impacts sur la ressource en eau équivalents ou

métaux) ; 322 (Stockage et traitement des ordures ménagères) sont entre autres concernées.

¹³ Arrêté du 22 septembre 1994 relatifs aux exploitations de carrières et aux installations de premier traitement des minéraux de carrières, NOR ENVP9430348A

¹⁴ Le lit mineur est constitué par le lit ordinaire du cours d'eau, pour le débit d'étiage ou pour les crues fréquentes (crues annuelles).

¹⁵ Le lit majeur comprend les zones basses situées de part et d'autre du lit mineur, sur une distance qui va de quelques mètres à plusieurs kilomètres. Sa limite est celle des crues exceptionnelles.

supérieurs à ceux des carrières, les mines ne devraient-elles pas être soumises à un régime au moins aussi contraignant que celui des carrières au titre du principe d'équivalence des prescriptions applicables?

Cela interdirait de fait l'exploitation alluvionnaire et n'est pas sans poser de réels problèmes juridiques et socio-économiques.

2.5 - L'absence de dispositif de planification de l'activité

L'analogie avec le régime des carrières évoqué ci-dessus permet de mettre utilement en lumière l'absence de dispositif de pilotage de l'activité à l'échelle du département.

En effet, depuis 1993¹⁶ un Schéma Départemental des Carrières rédigé par un Comité de la Nature, des Paysages et des Sites et approuvé par la Préfecture permet de fixer les orientations de l'activité, les objectifs à atteindre en terme de remise en état des sites et de prise en compte de l'environnement. Le

« Cette situation reflète le flou général existant sur [...] les communes du fleuves en matière de statut légal du foncier ».

L'habitat en Guyane - Monographie Communales Etude DDE - CADRA Décembre 2005

Schéma Départemental représente donc un cadre de référence avec lequel toutes les autorisations octroyées doivent être en cohérence.

Rien de tel n'existant pour les mines, la Commission des Mines utilise à défaut deux dispositifs afin de gérer l'implantation des mines dans l'espace: un zonage proposé par le PASER et les documents

d'urbanismes opposables (Cartes Communales, PLU et POS). On est en droit de s'interroger sur l'opportunité de proposer un zonage minier dans le cadre d'un PASER alors que ce dispositif a vocation à proposer, de façon plus générale, des lignes d'interventions de l'Etat en région. Quel serait donc le statut proposé par ce zonage ?

¹⁶ Loi 93-3 du 4 janvier 1993

D'autre part, le problème posé par le recours aux documents d'urbanismes est double : tout d'abord toutes les communes de Guyane ne disposent pas de documents d'urbanisme¹⁷, d'autre part cet éclatement des références opposables ne permet pas une gestion raisonnée de l'activité minière dans l'espace.

En tout état de cause, le recours à des instruments de planification inadaptés (voire le détournement d'outils à de fins de planification) n'est pas sans soulever de nombreuses interrogations.

En ce qui concerne la planification de l'activité minière en termes de gestion de la matière première, d'impact sur l'environnement et de remise en état des sites, l'absence de tout schéma laisse penser que l'activité se développe sans aucune planification, et donc sans aucune garantie de pérennité des pratiques d'un point de vue économique, social et environnemental.

Qu'est-ce qui justifie que les carrières, pourtant soumises aux mêmes dispositifs réglementaires que les mines, puissent être pilotées par un Schéma Départemental alors que des exploitations minières pourraient s'implanter en Guyane à leur guise ?

QUE CELA SOIT DU FAIT DU CARACTERE INADAPTE DU DISPOSITIF AEX OU DES CARENCES INTRINSEQUES AUX ETUDES ET AUX NOTICES D'IMPACTS, LE CADRE LEGISLATIF EN VIGUEUR NE GARANTIT PAS UNE EVALUATION ENVIRONNEMENTALE COMPLETE DES IMPACTS DE L'ACTIVITE MINIERE SUR L'ENVIRONNEMENT. AUCUN CADRE JURIDIQUE NE PERMET EN OUTRE LA PLANIFICATION ET LA GESTION DE L'ACTIVITE. LE CADRE JURIDIQUE DANS LEQUEL L'ACTIVITE SE DEVELOPPE NE SEMBLE AINSI PAS A MEME DE GARANTIR LA DURABILITE¹⁸ DE CE SECTEUR D'ACTIVITE.

¹⁷ Apatou, Awala, Grand-Santi, Saül, Camopi, Régina, Sinnamary et Saint-Elie n'ont pas de documents d'urbanisme. Celui de Mana n'est pas approuvé.

¹⁸ Selon l'article 1 de la directive 2001/42/CE du 27 Juin 2001 : « La présente directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et **de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable** en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale ».

PRESENTATION ET ANALYSE DES ATTRIBUTIONS DES DIFFERENTS SERVICES INSTRUCTEURS

3 - Présentation des différents services

Le secteur minier, en tant que secteur d'activité industrielle, est géré au niveau local par les services déconcentrés de l'Etat dirigés par la Préfecture¹⁹. Au niveau national, les services du Ministère de l'Economie, du Budget et de l'Emploi (ex-Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie) ainsi que le Conseil Général des Mines interviennent également.

3.1 – Services Centraux

3.1.1 - Conseil Général des

Mines

Le Conseil Général des Mines est la haute instance chargée du développement du secteur de l'énergie et du sous-sol. Elle donne son avis sur les permis miniers et coordonne les missions d'inspection des DRIRE via les Inspecteurs Généraux des Mines. Le CGM est également consulté par voie ministérielle sur des questions d'ordre juridique et technique.

3.1.2 - Ministère de l'Economie, du Budget de l'Emploi

La Direction Générale de l'Energie et des Matières Premières (DGEMP) est en charge de la valorisation et du développement du secteur minier aurifère guyanais. La DGEMP est ainsi responsable de la définition d'une politique minière. Elle joue également le rôle de relais des DRIRE et conseille notamment la direction Antilles-Guyane sur des questions d'ordre juridique. Récemment le DGEMP a entamé avec la DRIRE Antilles-Guyane une démarche par « contrats d'objectifs » visant à optimiser le fonctionnement de ce

¹⁹ En Guyane, la préfecture de Région et la Préfecture de Département sont confondues

service et à « régulariser » le secteur minier²⁰. La DGEMP joue par ailleurs un rôle consultatif sur les demandes [...] et un rôle décisionnel sur les demandes de Permis Exceptionnels de Recherche (PER) et de Permis d'Exploitation (PEX).

3.2 – Services déconcentrés

3.2.1 - Préfecture

Le Préfet est le représentant de l'Etat en région et exerce son autorité sur les services déconcentrés. En ce qui concerne le secteur minier, le Préfet juge de la recevabilité et, en droit, instruit les demandes. Il est également l'autorité décisionnelle finale des demandes d'octroi d'AEX, d'AOTM et d'ICPE. Il possède ainsi un pouvoir prescriptif en matière d'ICPE. La préfecture assure enfin un rôle de relais envers le Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales.

3.2.2 - Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement

Les Directions Régionales de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) sont les services déconcentrés placés sous la double tutelle du Ministère de l'Economie, du Budget et de l'Emploi et du Ministère de l'Ecologie, de l'Environnement et de l'Aménagement Durable (MEDAD). Ils ont notamment pour rôle le développement de l'activité industrielle et la gestion de l'environnement industriel. En ce qui concerne le secteur minier, la DRIRE Antilles-Guyane²¹ est chargée de l'instruction du volet technique des titres miniers ainsi que des demandes d'autorisation d'ouverture des travaux miniers (AOTM). Elle joue également le rôle de Police des Mines²², de Police des Installations Classées²³ et d'Inspection du Travail²⁴. Elle joue de ce fait un rôle

²⁰ Com. pers.

²¹ La DRIRE Antilles-Guyane est responsable du département de la Guyane, mais également de la Martinique et de la Guadeloupe. Elle dispose pour cela d'antennes à Pointe-à-Pitre ainsi qu'à Fort-de-France.

²² CM, Art.77

²³ CEnv, L514-15

²⁴ Code du Travail, L.711.12

clairement central et est à ce titre souvent présentée comme le « guichet unique »²⁵ administratif du secteur minier aurifère.

3.2.3 - Direction Régionale de l'Environnement

Les DIREN sont placées sous la tutelle du Ministère de l'Ecologie, de l'Environnement et de l'Aménagement Durable (MEDAD). Elles ont en charge la gestion des espaces protégés ainsi que la mise en place de la Directive Cadre Européenne sur l'Eau (DCE)

3.2.4 - Office National des Forêts

L'Office National des Forêts est un organisme public sous tutelle de l'Etat chargé de la gestion du patrimoine forestier de l'Etat. Cette fonction confère à l'ONF une importance considérable dans la mesure où plus de 90% du domaine forestier guyanais est de nature domaniale (est donc placée sous la responsabilité de l'Etat).

L'ONF, outre ses attributions patrimoniales, délivre des autorisations de défrichement²⁶ aux installations minières concernées. L'ONF, via sa Brigade Nature, a également un rôle de police qu'il remplit grâce à des agents assermentés.

Les services mentionnés ci-dessus émettent un avis consultatif lors de l'instruction des dossiers miniers, des demandes AOTM et ICPE. En outre, la DRIRE, la DIREN et la DDAF siègent en Commission des Mines (CDM).

3.2.5 - Autres services

Les services suivants interviennent également de manière consultative au cours des procédures d'attributions de titre et d'autorisations administratives (AOTM) : Direction Départementale de l'Équipement - DDE, Direction Sanitaire et Développement Social - DSDS, Direction Régionale des Affaires Culturelles - DRAC.

3.3 - Analyse des attributions

²⁵ « L'Or en Guyane », Taubira-Delanon, La Documentation Française, p.20

²⁶ Code Forestier, L312-1

3.3.1 - La DRIRE promoteur et inspecteur

Le principal conflit d'attribution concerne la DRIRE. Ce service, qui joue à la fois le rôle de promoteur et d'inspecteur du secteur minier, se doit ainsi de participer au développement de l'activité aurifère qu'elle doit par ailleurs contrôler - ses pouvoirs étant étendus à l'élaboration de procès-verbaux d'inspection lors des missions de Police des Mines. Au cours de notre entretien au DGEMP, il nous a été notamment avancé²⁷ que cette double attribution n'est pas sans poser de réels problèmes d'homogénéité de fonctionnement. C'est l'explication qui a notamment été avancée pour expliquer le recrutement par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Guyane (CCIG), et non directement par la DRIRE d'une personne référente chargée de la conversion des exploitants aux techniques de séparation gravimétriques de l'agglomérat mercure-or²⁸. Les nombreuses critiques dont la politique environnementale de la DRIRE Antilles-Guyane a fait l'objet de la part des associations de protection de l'environnement²⁹ peuvent s'expliquer par cette contradiction interne au statut des DRIRE.

La Cour des Comptes elle-même relève dans une étude de cas que ce paradoxe est susceptible d'entraîner le défaut d'une réelle prise en compte de l'enjeu environnemental par les DRIRE.³⁰ D'autre part, la double attribution des DRIRE, c'est-à-dire le développement de l'activité industrielle d'une part et la protection de l'environnement d'autre part (via les missions de contrôle de d'environnement industriel revenant aux inspecteurs des installations classées) n'est pas la meilleure garantie d'une prise en compte équilibrée des intérêts industriels et environnementaux.

DANS LE CONTEXTE DE LA REFORME ANNONCEE VISANT A FUSIONNER LES DRIRE ET LES DIREN, LA QUESTION DE LA DISTINCTION ET DE

²⁷ Entretien au DGEMP, mars 2007

²⁸ Entretien avec l'auteur

²⁹ Entretiens

³⁰ « L'Etat face aux enjeux industriels et environnementaux : l'exemple des mines d'or de Salsigne », Rapport de la Cour des Comptes » www.ccomptes.fr/CC/documents/RPA/MinesOrSalsigne.pdf, page visitée le 29/11/2007

L'AUTONOMIE DES ATTRIBUTIONS DES DRIRE
PREND UNE TOURNURE TOUT A FAIT CRUCIALE.

3.3.2 - Un préfet omnipotent ?

Outre ses attributions administratives³¹, le préfet représente l'autorité sous laquelle est placée l'instruction des dossiers miniers. Il est également la seule autorité dotée du pouvoir de décision – les autres services ainsi de la Commission des Mines n'ayant qu'un rôle consultatif – quant à l'attribution de titres miniers, d'autorisations d'ouverture de travaux miniers et d'autorisations ICPE. Le préfet exerce également le contrôle administratif du département et se retrouve ainsi à la tête des services déconcentrés de l'Etat. Dans ce contexte, il est difficile d'imaginer une réelle indépendance de ces services dans la prise de décision concernant les attributions de titres.

3.3.3 - DRIRE et Préfecture : la concentration des pouvoirs

Dans le processus de prise de décision, le Préfet délègue l'instruction des demandes de titres miniers à la DRIRE, en charge notamment de juger de la qualité technique des dossiers présentés. Le Préfet rend son avis final sur recommandation de la DRIRE. Les autres services n'ont quant à eux qu'un rôle consultatif.

Ce déséquilibre dans l'audience des différents services s'illustre dans la quantité d'information disponible aux services lors l'instruction du dossier minier : la DRIRE et la Préfecture disposent de l'ensemble du dossier, tandis que les autres services (DDAF, DIREN, DDE, DRAC, ONF) ne disposent que de l'étude d'impact et d'un résumé de la demande. En conclusion, il apparaît que DRIRE jouit d'une situation de monopole de fait sur la prise de décision relative au secteur minier, ce qui ne permet pas de présumer d'une gestion équilibrée du secteur.

L'ARCHITECTURE ADMINISTRATIVE DES SERVICES EN CHARGE DU SECTEUR MINIER EST UNE STRUCTURE COMPLEXE ET PYRAMIDALE QUI NE GARANTIT PAS UN REEL PLURALISME DANS LE MODE DE DECISION. L'EXPRESSION DE L'EXPERTISE DES DIFFERENTS SERVICES S'EN TROUVE AINSI COMPROMISE. EN EFFET, LE PREFET ET LA DRIRE JOUISSENT D'UNE POSITION D'AVANTAGE DISPROPORTIONNEE DANS LE PROCESSUS DE CONSULTATION ET DE DECISION.

³¹Selon l'article 72 de la Constitution française du 4 octobre 1958, "le délégué du gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois".

MOTIVATION DES ACTES ADMINISTRATIFS

4 - Absence de décision

4.1 - Absence de décision concernant les AOTM

Selon l'article 83 du Code Minier³², les travaux de recherche et d'exploitation minière doivent bénéficier d'une autorisation délivrée par le Préfet, qui fixe notamment les conditions pratiques d'exploitation, ainsi que les prescriptions environnementales de nature à sauvegarder les intérêts mentionnés dans l'article 79 du Code Minier³³.

Or, sur onze installations, deux PEX appartenant à la CME (permis Maraudeur et Eau Claire) ainsi que deux PEX appartenant à la CEMCI (permis Saint Lucien) fonctionnent depuis six ans sans autorisation d'ouverture de travaux³⁴, pourtant obligatoire.

En ce qui concerne la recherche minière (concernée par le permis de recherche - PER) les dispositifs sont les mêmes que pour l'exploitation, à ceci près que seuls les exploitations « *provoquant un terrassement total d'un volume supérieur à 20 000 mètres cubes* » ou provoquant la dissolution de certaines

³² Loi n° 94-588 du 15 Juillet 1994, art.21 « *L'ouverture de travaux de recherche et d'exploitation de mines est subordonnée à une autorisation administrative accordée, après enquête publique et consultation des maires des communes intéressées, selon les conditions fixés par un décret fixé en Conseil d'Etat* »

³³ Le décret n° 95-696 (abrogé par le décret n° 2006-649 du 2 juin 2006) par lequel cette disposition devient applicable n'est étendu à l'outre-mer qu'en 2001 par le décret 2001-205 et précise dans son article 50 son périmètre d'application³³ : ainsi seules les installations dont les demandes ont été déposées après le 6 mars 2001 sont tenues de déposer une demande d'AOTM.

³⁴ La Compagnie Minière Espérance sur son site d'Espérance n'est pas concernée par cette obligation, la demande et les renouvellements étant antérieurs à 2001.

La SOMIRAL, la CMS et ADAM ABANGO sont en règle car elles ont déposé des demandes conjointes qui ont été instruites.

Deux PEX SMYD sont en cours d'instruction (Yaou et Dorlin).

couches du sous-sol sont concernées par une autorisation³⁵.

Entre 2001 et 2007, 14 PER ont été attribués et 21 instructions sont actuellement en cours. Les services

L'absence d'AOTM est de nature à engager la responsabilité civile des personnes physiques et les personnes morales sur le fondement des articles 1382 et 1383 du Code Civil. Ce type de responsabilité nécessite la caractérisation d'une faute, d'un dommage et d'un lien de causalité entre l'action et l'omission dommageable. En l'espèce, l'absence d'AOTM rend les travaux fautifs. Or ces travaux causent un dommage avéré à l'environnement. Si l'AOTM est délivrée, ces travaux ne sont pas fautifs, car autorisés. En l'absence d'AOTM ces travaux ne sont pas autorisés donc ils sont fautifs. Ainsi, les trois éléments de la responsabilité civile sont caractérisables.

administratifs ne nous ayant pas autorisés à accéder aux documents nécessaires, il nous est pour le moment impossible de déterminer si la nature de leurs travaux impose une autorisation d'ouverture de travaux miniers.

Il faut toutefois noter qu'aucune autorisation d'ouverture de travaux miniers n'est parue aux recueils des actes administratifs à ce jour. Par ailleurs, un courrier confidentiel de la DRIRE daté du 13 février 2007 rappelle aux titulaires de PER accordés après 2001 qu'ils devront à l'avenir déposer une demande d'AOTM³⁶. Dans ce contexte d'opacité, la question de l'application de la législation relative aux autorisations de travaux miniers dans le secteur de la recherche minière reste posée.

³⁵ Décret n° 2006-649 du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains, art. 3 § 2

³⁶ Source conf.

L'examen des considérants d'une AOTM³⁷ indique que les prescriptions de l'AOTM « *constituent une protection suffisante pour garantir les intérêts visés par le Code Minier et la loi sur l'eau* ». Ainsi *a contrario* l'absence d'AOTM ne permet pas de garantir les dits intérêts. Plus particulièrement, l'absence d'autorisation d'ouverture des travaux crée une situation où l'installation fonctionne en l'absence de dispositions légales d'exécution des travaux, de prévention de la pollution de l'air et de l'eau, de gestion des déchets, d'hygiène et de sécurité, de remise en état du site et d'arrêt des travaux.

Cette situation ne permet pas non plus un contrôle efficace de l'activité industrielle. Dans la mesure où les contrôles de Police des Mines s'effectuent sur la base des prescriptions techniques édictées dans les AOTM³⁸ (dans le cas d'une installation non classé ICPE). On ne peut qu'être extrêmement réservé quant à la validité et l'efficacité du contrôle administratif effectué depuis 2001 sur les mines concernées³⁹.

L'industrie minière étant par ailleurs une industrie connaissant notoirement des difficultés de financement⁴⁰, le risque économique induit par cette situation est également à ne pas négliger. En effet, les installations fautives prennent le risque d'être sanctionné d'une amende, voire d'une destruction de leur matériel⁴¹ (comme cela a déjà été le cas). D'autre part, une personne physique ou morale reconnue responsable de l'infraction décrite ci-dessus voit décroître ses chances d'attribution d'un nouveau titre dans la mesure où les références professionnelles sont un des critères d'octroi de titre⁴².

³⁷ Arrêté Préfectoral n°1070/SGAR du 6 juin 2005

³⁸ Décret n° 2006-649 du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains, art. 15

³⁹ Id., titre III

⁴⁰ IEDOM – Note Expresse n° 38 « *Le secteur aurifère en Guyane* », Décembre 2006

⁴¹ CM art.140

⁴² Décret 95-427 du 19 avril 1995 relatif aux titres miniers, art.3-a et 5-d.

En l'absence de toute communication des autorités sur le sujet, il est malaisé de comprendre les raisons de l'absence d'AOTM. Cela est en effet clairement contre-productif, de par les risques (juridiques, économiques et réputationnels) que cette situation fait courir à la fois à l'ensemble des sites miniers guyanais. ON NE PEUT QUE REGRETTER QUE LE REGIME DE « *TOLERANCE ADMINISTRATIVE* »⁴³

« L'administration a totalement perdu le contrôle de la situation ».

France-Guyane, mai 2001

STIGMATISE DANS LE RAPPORT SENATORIAL PREPARATOIRE A LA REFORME DU CODE MINIER DE 1998 SEMBLE AVOIR DANS UNE CERTAINE MESURE PERDURE JUSQU'A NOS JOURS.

4.2 - Absence de décision concernant les ICPE

4.2.1 - Les concessions

Sur les 26 concessions attribuées en Guyane (deux étant inactives), seulement quatre ont été octroyées postérieurement à 1977 et sont donc directement concernées par le dépôt d'autorisation ICPE. Sur ces quatre concessions, seule la compagnie CBJ a déposé un dossier de demande d'autorisation ICPE. Si les procédés industriels utilisés sur ce site (explosifs et cyanurisation notamment) rendent évidente l'opportunité d'un classement, la question d'un éventuel classement des autres concessions reste ouverte.

Les vingt-deux concessions restantes peuvent être autorisées à fonctionner au bénéfice des droits acquis⁴⁴, à condition de s'être fait connaître à la Préfecture dans l'année⁴⁵.

Nous ne sommes toutefois pas en mesure de vérifier l'accomplissement de cette formalité dans la mesure où les services administratifs n'ont pas donné suite à notre demande de communication de documents administratifs.

⁴³ Rapport Sénatorial Huchon, PJL 216/1996-1997

⁴⁴ CEnv, L. 513-1 et CE 21 Oct. 1988, Ville de Cagnes-sur-Mer : RJ env. 1989.337, concl. Guillaume, note Carlier ; RFD adm. 1989.301, concl. Guillaume ; Rec. CE 362

⁴⁵ Décret n°77-1133 du 21 septembre 1977, art. 35

Dans le cadre du processus de régularisation engagé par l'administration, une concession (Société Minière de Saint-Elie) et deux PEX (la CME et la SMYD) ont fait récemment l'objet d'une mise en demeure⁴⁶, ce qui confirme l'opportunité d'un classement pour les autres installations.

NOTONS CEPENDANT QUE LA REGULARISATION ADMINISTRATIVE NE FAIT PAS DISPARAITRE LES EVENTUELLES SANCTIONS PENALES⁴⁷ ENCOURUES PAR L'ENTREPRISE CONTREVENANTE.

4.2.2 - Les PEX

Aux sept PEX en activité doit s'ajouter la demande de la Société Minière Yaou-Dorlin en cours d'instruction. Ces installations sont toutes sans exception postérieures à 1977 et soumises de plein droit au régime des installations classées. Or, seulement deux ont reçu la visite d'inspecteurs des installations classées (le 8 mars 2007⁴⁸) suivie d'une mise en demeure⁴⁹, confirmant la légitimité d'un classement.

4.2.3 - Les AEX

Deux cas sont à distinguer : d'une part, les AEX exploitant des gisements primaires (« AEX primaires »), d'autre part, les AEX exploitant les gisements alluvionnaires (« AEX alluvionnaires »). En ce qui concerne les « AEX primaires », la Société Minière Yaou-Dorlin (SMYD) a récemment été mise en demeure⁵⁰ de respecter des prescriptions techniques préfectorales⁵¹, préalable à

l'émission d'un arrêté préfectoral de mise en demeure de mise en conformité avec la législation sur les installations classées.

« Aucune des installations industrielles aurifères de Guyane n'est en conformité avec les dispositions légales relatives aux installations classées »

Rapport de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Guyane (CCIG) « Industrie Minière en Guyane, Enjeux et Défis ». Séminaire du 4 et 5

En ce qui concerne les « AEX alluvionnaires », nous ne disposons pas à l'heure actuelle des notices d'impact qui auraient pu nous éclairer sur l'opportunité d'un classement. Des

sources convergentes⁵² tendent toutefois à considérer que la nature du travail effectué et la puissance des pompes utilisées rendraient légitime un classement.

Les installations fonctionnant sous le régime de l'AEX devraient ainsi déposer *a minima* une déclaration au vu de la rubrique 2515⁵³ des installations classées. Cette rubrique concernant les opérations de « *broyage, concassage, criblage, ensachage, pulvérisation, nettoyage, tamisage, mélange de pierres, cailloux, minerais et autres produits minéraux naturels ou artificiels* » couvre en effet les principales opérations d'une mine d'or⁵⁴. Cette rubrique ne concerne que les installations fixes car la valeur seuil d'application de la rubrique se calcule à partir de la puissance installée de l'ensemble des « *machines fixes* ».

Selon des experts interrogés, la puissance minimale des pompes utilisées sur les sites d'extraction alluvionnaire justifierait un classement⁵⁵.

Parmi les arrêtés de mise en demeure de parus récemment⁵⁶, aucun ne concerne la rubrique 2515 pour des AEX. Cela pourrait s'expliquer par le fait que les unités d'exploitation des mines sont

⁴⁶ Arrêté Préfectoral 1395 2B/2D ENV du 25/06/2007 et 1396 1395 2B/2D ENV du 25/06/2007

⁴⁷ TGI Montpellier, 12 Nov. 1996, n° 1170 : RJ Env. 1997.225

⁴⁸ La Semaine Guyanaise n°1229, 11 juillet 2007

⁴⁹ Voir les arrêtés 1391 et 1392 2B/2D/ENV du 25/06/2007, 1400 et 1401 2B/2D/ENV du 26/06/2007, 1407 2B/2D/ENV du 27/06/2007 et 1721 2B/2D/ENV du 31/07/2007 pour respectivement La Compagnie Minière Espérance, Auplata sur le site de Saint-Elie et la SMYD sur le site de Yaou.

⁵⁰ Voir AP n° 582 2B/2D/ENV du 26 mars 2007 et AP n° 586 2B/2D/ENV du 26 mars 2007

⁵¹ Le Préfet peut légalement imposer à l'exploitant en attendant qu'il soit statué sur l'autorisation, des prescriptions techniques relatives au

fonctionnement de l'installation, CE 1^{er} Juillet 1987, Hardy : préc.note 1

⁵² La Semaine Guyanaise, n° 1205, Janvier 2007 et anonyme, entretiens avec l'auteur.

⁵³ Code de l'Environnement, L. 511-2

⁵⁴ C'est-à-dire le broyage et concassage pour les installations utilisant des concasseurs, broyeurs à marteaux ou à boulets ou le criblage pour les installations utilisant des tables de traitement.

⁵⁵ Communication confidentielle

⁵⁶ 1392/2D/2B/ENV ; 1396 ; 1400/2D/2B/ENV

considérées comme mobiles, car elles se déplacent au fur et à mesure de l'exploitation du filon.

Il est toutefois étonnant que le Conseil Général ait pu céder à une vieille requête des exploitants miniers et accorder dans la délibération AP/05-59 du 22 novembre 2005 une détaxe sur le gazole destiné aux machines fixes⁵⁷, induisant par cette décision que les moteurs considérés comme « mobiles » par l'inspection des installations classées peuvent être reconnus « fixes » par le Conseil Général.

En conclusion, de nombreux AEX – ces titres ayant une durée moyenne de 18 à 24 mois – auraient fonctionné et fonctionneraient encore sans classement ICPE⁵⁸.

4.2.4 - Absence de mention d'un dispositif législatif crucial : le Règlement Général des Industries Extractives

Le Règlement Général des Industries Extractives⁵⁹ est un dispositif législatif datant de 1980 qui définit les obligations des opérations d'extractions en matière d'hygiène et de sécurité. Si ce dispositif est appliqué pour les carrières, il n'est pas mentionné dans aucun des considérants des arrêtés d'octroi de titres parus en Guyane. Si cette omission est sans influence sur la légalité externe des actes mentionnés⁶⁰, elle met sérieusement en cause la prise en compte des impératifs édictés par le RGIE par les arrêtés d'octroi de titres miniers en Guyane. CETTE SITUATION SOULEVE UNE FOIS DE PLUS UNE INTERROGATION LEGITIME QUANT A LA DIFFERENCE DE TRAITEMENT DES MINES ET DES CARRIERES, POURTANT SOUMIS A DES DISPOSITIFS REGLEMENTAIRES SIMILAIRES.

4.2.5 - Conséquences de ces absences de décision

Antérieurement à 2006, des signaux d'alarme avaient déjà été émis quant à l'application de la législation ICPE dans le secteur minier. Un rapport de la CCIG pointait dès 2003 l'absence de prise de décision. Plus récemment, un Contrat Etude Prospective mentionnait que la législation ICPE était « *existante mais peu contrôlée* »⁶¹.

L'absence d'autorisation ICPE prive également la collectivité d'une évaluation de l'impact environnemental de l'activité ainsi que d'une évaluation des dangers potentiels de l'installation. Elle la prive enfin de la réserve financière servant de garantie contre l'apparition de sites orphelins (c'est-à-dire non remis en état).

Outre les conséquences évidentes sur l'environnement et notamment sur la ressource en eau, d'éventuels défauts de classement portent gravement atteinte à la gouvernance administrative du secteur minier. En effet, cela reviendrait à envoyer des signaux erronés à la profession minière, laissant sous-entendre qu'un régime d'adaptation avec la législation sur les ICPE aurait pu être envisagé. De fait, la Charte des Opérateurs Miniers⁶² appelait en 2005 non pas à une régularisation mais à une adaptation de la législation permettant aux entreprises concernées de « *tendre vers* » la législation sur les ICPE.

D'AUTRE PART, EN NE PROCEDANT PAS AUX MISE EN DEMEURE QUI MANIFESTEMENT S'IMPOSERAIENT ALORS QU'ILS AVAIENT COMPETENCE LIEE⁶³ POUR LE FAIRE, LES PREFETS SUCCESSIFS POURRAIENT AVOIR COMMIS UNE FAUTE DE NATURE A ENGAGER LA RESPONSABILITE DE L'ETAT⁶⁴.

⁵⁷ « Délibération AP 59-05 relative à l'adoption d'un taux réduit de taxe spéciale de consommation sur le gazole destiné à l'alimentation des moteurs fixes », Conseil général de Guyane, 22 novembre 2005

⁵⁸ Voir <http://installationsclassees.ecologie.gouv.fr> et <http://www.ggm.drire.gouv.fr/>. Voir également le Recueil des Actes Administratifs de la Guyane ainsi que la base de donnée CEDRIC.

⁵⁹ Décret 80-331 du 7 mai 1980 portant règlement général des industries extractives.

⁶⁰ Conseil d'Etat, 5 avril 2002, n° 221890

⁶¹ Réf.

⁶² Charte de Opérateurs Miniers, FEDOMG 2005

⁶³ L 514-2 ; CE 1^{er} Juillet 1987, Hardy : préc. note 1 et CAA Lyon, 21 juin 1994 Terrole : préc. note 1

⁶⁴ [ref. juris.] et Circulaire DPPR/SEI du 25 mars 1997 relative à la responsabilité de l'Etat pour faute dans l'exercice des pouvoirs de police au titre de la législation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement

4.3 - Décisions prises sur la base d'informations lacunaires

4.3.1 - L'évaluation environnementale des AEX

En ce qui concerne les AEX, l'évaluation environnementale qui constitue le socle des prescriptions techniques édictées dans l'arrêté préfectoral se fait sur la base d'une notice d'impact⁶⁵.

On peut émettre des doutes quant au caractère suffisant des notices d'impact en question. Le rapport Taubira dénonce leur qualité⁶⁶, ce qui nous a été confirmé par ailleurs⁶⁷. Il existe un document de référence de la DRIRE servant de guide aux notices d'impact⁶⁸. Il est toutefois regrettable que ce document datant de 2004 n'ait été remis d'actualité que très récemment (mai 2007).

4.3.2 - L'évaluation environnementale des PEX

L'évaluation environnementale des PEX se réalise sur la base d'une étude d'impact⁶⁹. En ce qui concerne la qualité de cette évaluation, la situation se caractérise d'une part par l'absence de certaines de ces évaluations (du fait de l'absence d'autorisation d'ouverture de travaux (AOTM) mentionnée ci-dessus), d'autre part par le caractère lacunaire de certaines informations présentées dans les notices ou études d'impacts⁷⁰. Ainsi, l'examen des études d'impact des PEX révèle le caractère imprécis :

- des relevés hydrographiques des cours d'eaux concernés par l'exploitation minière (estimation des débits, estimation des crues) ;
- des calculs de dimensionnement des bassins de décantation ;
- des mesures envisagées pour limiter l'impact de l'écoulement des eaux en période de crues ;
- le caractère lacunaire de la mention du problème de remobilisation mercurielle et de façon plus

⁶⁵ CEnv, L122-1 à L122-16

⁶⁶ Rapport de Commission Parlementaire : « *L'or en Guyane, éclats et artifices* », C. Taubira-Delanon, La Documentation Française, 200, pp.

⁶⁷ Entretien avec Mr. Leduc, [date], entretien avec les associations de protection de l'environnement siégeant en Commission des Mines [date]

⁶⁸ Com. Pers.

⁶⁹ CEnv, L122-1 à L122-16

⁷⁰ Etudes d'impacts de la CME, CEMCI, SORIMAL, CMS, ADAM ABANGO

préoccupante le contre-sens réalisé au sujet de ce même phénomène, étant présenté comme une opération de dépollution des sols ;

- l'insuffisance des mesures de gestion des déchets⁷¹ ;
- l'insuffisance des options de remise en état des sites ;
- enfin, l'absence d'un résumé non-technique attaché aux études d'impact, pourtant de nature à entacher d'irrégularité l'étude⁷².

Ces manquements pourraient être de nature à remettre en question la complétude des études concernées, alors que la circulaire n° 93-73 de 1993 rappelle que l'étude d'impact est un « *outil essentiel de protection de l'environnement* »⁷³.

LE PREFET COMMET AINSI UNE FAUTE DE NATURE A ENGAGER LA RESPONSABILITE DE L'ETAT A L'EGARD DES TIERS EN SE PRONONÇANT SUR UN DOSSIER DONT L'ETUDE D'IMPACT NE COMPORTE PAS LES ELEMENTS PERMETTANT L'APPRECIATION DES EFFETS DU PROJET SUR L'ENVIRONNEMENT⁷⁴.

4.3.3 - Evaluation environnementale des concessions

- Une seule demande de concession, celle de CBJ-Caiman a été accordée depuis 1989. L'inspection commune Inspection Générale de l'Environnement / Inspection Générale de l'Administration dans un rapport rendu en Octobre 2006 au sujet des demandes d'autorisations OTM et ICPE de la société CBJ-Caiman, a relevé « *les faiblesses de l'étude*

⁷¹ L'application de la réglementation en matière de déchets est rendue difficile par l'absence de structures de traitement des déchets industriels spéciaux (DIS) et notamment des huiles usagées en Guyane, voir SDAGE p.96, DIREN 2000

⁷² CE 28 Juin 1999, Cne de St Martin Bellevue et a. : req. N° 186921, Dalloz pp.917

⁷³ Circulaire n° 93-73, du 27 septembre 1993 prise pour l'application du décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques et modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 et l'annexe au décret n° 85-453 du 23 avril 1985

⁷⁴ TA Grenoble, 8 juin 1984, Michallon : RJ env. 1984.240 et circulaire n°056579 du 25 février 1997 :

⁷⁴ « *Toute autorisation délivrée sur la base d'une étude d'impact insuffisante est irrégulière et susceptible, en cas d'annulation par la juridiction administrative, d'engager la responsabilité financière de l'Etat* », circulaire n°056579 du 25 février 1997.

d'impact en ce qui concerne les effets de ce projet sur le milieu naturel». ⁷⁵ La mission d'inspection recommandait un complément d'information au sujet des impacts du projet sur la faune et les milieux aquatiques. Cependant, la comparaison de la version originale du rapport d'expert complémentaire établi sur la question et la version présentée par l'industriel laisse apparaître que cette version a été expurgée de ses points les plus sensibles. CELA LAISSE PLANER DE SERIEUX DOUTES QUANT A LA MANIERE DONT CETTE ETUDE A PU GARANTIR LES PREOCCUPATIONS D'ENVIRONNEMENT. RELEVONS QU'UN INSPECTEUR GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT AYANT PARTICIPE A L'EVALUATION DE LA PREMIERE L'ETUDE D'IMPACT DU PROJET QUALIFIAIT RECEMMENT LE PROJET EN QUESTION D' « HORREUR ECOLOGIQUE » ⁷⁶.

4.4 - Décisions erratiques : l'application de la loi sur l'eau

La loi de 1992 ⁷⁷ précisée par la loi de 2006 ⁷⁸ introduit le dispositif dit « loi sur l'eau », soumettant à un régime d'autorisation/déclaration similaire aux ICPE ⁷⁹ les « installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) susceptibles [...] de porter gravement atteinte à la qualité du milieu aquatique [...] » ⁸⁰. Une nomenclature fixe la nature et les seuils d'activité distinguant le régime de déclaration et le régime d'autorisation. Les installations minières jouissent d'un régime spécial à cet égard puisque le Code Minier introduit le principe d'équivalence entre les autorisations régies par le Code Minier et celle dépendant de la loi sur l'eau ⁸¹. Selon le décret 93-743, les autorisations d'exploiter valent ainsi déclaration au

regard de la loi sur l'eau ⁸². Or jusqu'en 2004, les autorisations d'exploiter dans leur article 1.2 valent récépissé de déclaration au regard de la loi sur l'eau sans qu'aucune rubrique ne soit précisée, ni que l'obligation d'autosurveillance ne soit mentionnée ⁸³. A partir de septembre 2005, le récépissé de déclaration précise trois rubriques pour lesquelles vaut la déclaration ⁸⁴. Ces trois rubriques sont mentionnées de façon systématique sur tous les arrêtés d'autorisation d'AEX parus depuis cette période.

Cependant, un nombre plus important de rubriques est potentiellement concerné par ce dispositif ⁸⁵. De plus, les prescriptions édictées dans l'arrêté ne mentionnent pas de valeurs de référence au sujet d'éléments fondamentaux du processus industriel (dimensions du canal de dérivation, dimension des barranques, dimension des digues et prescriptions d'étanchéité ; volume des prélèvements en eau et taux de décantation).

En outre, il faut pointer du doigt le cas de quelques AEX qui du fait de la nature de leurs procédés industriels sont soumis

⁷⁵ « Rapport sur le projet de mine d'or de la société CBJ-Caiman à Roura (Guyane) »

R.Guillet, P.Balland, Conseil Général des Mines / Inspection Générale de l'Environnement, 11 Octobre 2006, IGE06/033

⁷⁶ Interview avec RFO, 22 Oct.2007, guyane.rfo.fr/imprimer.php3?id_article=296

⁷⁷ Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992. Sur l'eau. NOR: ENVX9100061

⁷⁸ loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et milieux aquatiques

⁷⁹ Prieur, p.[...]2005

⁸⁰ Cenv, L.214-3, Ord. n° 2005-805 du 18 juillet 2005, art.3

⁸¹ Code Minier art. 79

⁸² Décret n° 93-743 du 29 mars 1993, Annexe : rubrique 5.1.4.0 : installation fonctionnant selon les dispositifs de l'article 21 du Code Minier (i.e. AEX): régime de déclaration.

⁸³ Etude des arrêtés préfectoraux d'Autorisation d'Exploitation (AEX) émis par la Préfecture de Guyane sur la période 2001-2007

⁸⁴ Rubriques 2.5.0 ; 2.5.4 et 2.7.0 concernant respectivement la modification du profil en long des cours d'eau, l'installation de digues et la création de bassins de rétention.

⁸⁵ 1.1.1.0 : sondages destinés au prélèvement d'eau potable

1.2.1.0 : installations permettant la dérivation d'un cours d'eau

2.1.5.0 : rejets d'eaux pluviales dans les eaux douces superficielles ;

3.1.1.0 : Installations dans un cours d'eau constituant un obstacle à la continuité écologique ;

3.1.2.0 : Installations contribuant à modifier le profil en long ou en travers du lit mineur d'un cours d'eau ;

3.1.3.0 : Installations ayant un impact sur la luminosité nécessaire à la vie aquatique ;

3.1.5.0 : Installations étant de nature à détruire les zones de vie piscicole ;

3.2.2.0 : Installations dans le lit majeur d'un cours d'eau ;

3.2.3.0 : Plans d'eau permanents ou non ;

3.2.4.0 : Vidanges de plan d'eau ;

3.2.6.0 : Digues.

à un régime d'autorisation⁸⁶ au lieu d'un régime de déclaration, sans que, de surcroît et conformément au principe d'équivalence des dispositions réglementaire, les installations ne soient soumises à aucune des obligations découlant d'un tel classement (enquête publique, mention de prescriptions d'exploitation, d'autosurveillance et d'une procédure à suivre en cas d'accident).

Notons enfin que les considérants des arrêtés d'autorisation d'exploiter, valant pourtant récépissé de déclaration loi sur l'eau, ne mentionnent pas la compatibilité des dispositifs de l'arrêté avec le SDAGE.

4.5 Prise de décisions tardives

4.5.1 - Instruction des permis d'exploitation

La DRIRE dans son document d'information annonce les délais de 12 ou 14 mois pour la procédure en cas de demande conjointe, 9 mois pour la procédure d'octroi de titre en cas de demande séparée⁸⁷.

Toutefois, ces indications (qui ne font référence à aucune disposition réglementaire) ne correspondent jamais aux délais observés dans les faits.

En effet, l'examen des arrêtés ministériels d'attribution ou de renouvellement de Permis d'Exploitation (PEX) révèle des délais d'instruction extrêmement élevés, soit 47 et 46 mois pour le renouvellement des titres de la Compagnie Minière Espérance⁸⁸ et de la Compagnie Minière de la Crique Ipoucin⁸⁹, et respectivement 75, 55 et 73 mois pour l'instruction des demandes de la Compagnie Minière du Sikini⁹⁰, Adam Abango⁹¹ et SOMIRAL⁹². Il faut toutefois inclure les délais impliqués par les compléments de demandes imposés par

demandeur par l'administration, intervenant pour les la quasi-totalité de entreprises sus-nommées⁹³.

Les délais de réponse de la Préfecture suite à la transmission du dossier du pétitionnaire par la DRIRE confirment la durée excessivement longue de la prise de décision, puisque dans quatre cas sur cinq le délai de réponse est supérieur à un an⁹⁴. La complexité des dossiers ne saurait être évoquée puisqu'à une occasion la Préfecture rend un avis en moins d'une semaine (6 jours)⁹⁵.

Ces délais sont clairement trop ou trop peu importants et témoignent d'une gestion critiquable de l'agenda décisionnel de la part des services instructeurs.

Cette situation soulève un problème d'ordre juridique et pratique : d'autre part, les permis requis sont demandés pour une durée de 4 ou 5 ans (4 ans avec 4 renouvellement de 4 ans pour les permis octroyés avant 1998⁹⁶; 5 ans avec 2 prolongations de 5 ans pour les permis demandés après 1998⁹⁷). La durée moyenne de l'instruction des dossiers de PEX (près de cinq ans) correspond ainsi à peu près à la durée de validité d'un titre, hors renouvellement. Selon le décret 95-427⁹⁸ l'exploitant reste autorisé à poursuivre les travaux dans l'attente d'une décision. AINSI, CES IMPORTANTS DELAIS ADMINISTRATIFS ONT ETE DE NATURE A CREER UNE SITUATION DE « ZONE GRISE JURIDIQUE » OU LES EXPLOITANTS AURAIENT PU TRAVAILLER PENDANT CINQ ANS SANS TITRE⁹⁹ NI AUTORISATION ADMINISTRATIVE.

⁸⁶ AEX 14-2005 du 20/09/2005 ; 18-2005 du 23/09/2005 ; 21-2005 du 12/10/2005, 26-2005 du 15/10/2005

⁸⁷ DRIRE, 2005

⁸⁸ Arrêté du 10 février 2005 paru au JO du 25/02/2005

⁸⁹ Arrêté du 22 mars 2005 paru au JO du 09/04/2005

⁹⁰ Arrêté du ... novembre 2004 paru au JO du 17/11/2004

⁹¹ Id.

⁹² Id.

⁹³ CMS, CEMCI et SOMIRAL. Le dépôt d'un complément de demande induit un délai d'environ deux ans et demi.

⁹⁴ 21, 14, 10 et 12 mois pour la CME, CEMCI, ADAM ABANGO et SOMIRAL

⁹⁵ Arrêté du ... (ill.) novembre 2004 paru au JO du 17/11/2004

⁹⁶ Décret du 20 mai 1955 article 12 second alinéa

⁹⁷ Loi du 21 avril 1998 ; article 5

⁹⁸ Décret 95-427 du 19 Avril 1995 relatifs aux titres miniers, art. 28 « *Au cas où, à l'expiration de la période de validité en cours, il n'est pas statué sur la demande de prolongation, le titulaire du permis ou de la concession reste seul autorisé à poursuivre les travaux jusqu'à intervention d'une décision, dans les limites du ou des périmètres sur lesquels porte la demande de prolongation* »

⁹⁹ On est ainsi en droit de s'interroger sur la nature juridique de l'« autorisation » qui permet à l'exploitant de continuer à travailler pendant la

Ces délais anormalement longs ont de plus amené le Ministère de l'Industrie à prendre des arrêtés *a posteriori*¹⁰⁰ ou à la limite de la période de validité de la prolongation¹⁰¹ afin de régulariser la situation.

4.5.2 Délais de régularisation des ICPE et AOTM

La DRIRE est désormais engagée dans une salubre procédure de régularisation¹⁰² de la situation évoquée ci-dessus. Si l'on peut se réjouir de cette démarche, cela ne doit pas occulter le fait que cette procédure demeure extrêmement tardive et ne fait pas disparaître les éventuelles infractions commises par les installations ayant fonctionné sans autorisation (voir ci-dessus).

A l'heure actuelle, seuls deux arrêtés de mise en demeure de régularisation de la situation au regard de la législation sur les installations classées mentionnés dans la presse¹⁰³ sont parus aux Recueil des Actes Administratifs de la Préfecture. La démarche concerne actuellement la Société Minière Saint-Elie, la CME et la SMYD (filiale d'Auplata), soit deux installations exploitant l'or primaire. La CME est active depuis 1993 (sur le site d'Apatou) et la SMYD depuis 2005 (sur le site de Yaou).

La responsabilité de l'Etat pour un retard d'application de la législation concernant les installations classées ne peut être évoquée qu'à deux conditions : d'une part que des plaintes de riverains ou d'associations soient régulièrement déposées pendant toute la durée de l'exploitation, d'autre part s'il est avéré

procédure de renouvellement, alors que le permis est arrivé à expiration.

¹⁰⁰ Le MINEFI a promulgué le 22 mars 2005 l'arrêté autorisant la Compagnie Minière de la Crique Ipoucin (CEMCI) à prolonger ces travaux jusqu'au 31 juillet 2004 soit 8 mois après la fin de la validité du renouvellement (voir Arrêté du 22 mars 2005 paru au J.O. du 9 avril 2005).

¹⁰¹ Le MINEFI a promulgué le 10 février 2005 l'arrêté autorisant la Compagnie Minière Espérance (CME) à prolonger ces travaux jusqu'au 31 juillet 2004, soit 6 mois avant la fin de la validité du renouvellement (voir Arrêté du 10 février 2005 paru au J.O. du 25 février 2005).

¹⁰² Entretien DGEMP et La Semaine Guyanaise n° 1295 et n° 1229

¹⁰³ La Semaine Guyanaise n° 1229 et « Le Journal du Dimanche », 05 Août 2007

que les prescriptions manquantes auraient été de nature à faire supprimer l'objet des plaintes¹⁰⁴. Cela n'a pas été le cas pour les exploitations mentionnées ci-dessus. IL N'EN RESTE PAS MOINS QUE LES RETARDS ACCUMULES PAR L'ADMINISTRATION DANS LA REGULARISATION DES INSTALLATIONS CLASSEES CREENT UNE SITUATION DE FORT RISQUE JURIDIQUE.¹⁰⁵

4.6 - Un principe de participation défectueux

4.6.1 - Commission Départementale des Mines

Outre au cours de la procédure d'enquête publique, la participation intervient également au sein de la commission des mines. Cette structure créée en 1998 sur le modèle de la Commission Départementale des Carrières¹⁰⁶ après la réforme du Code Minier et présidée depuis l'été 2002 par le Préfet sur recommandation ministérielle¹⁰⁷ a pour but d'informer et d'associer élus locaux et professionnels aux décisions concernant le secteur minier au sein d'une commission consultative. Cependant et malgré des dénégations officielles¹⁰⁸, une « pré-commission » réunissant représentant de la DIREN, DDAF et DRIRE se réunit de façon régulière, préalablement à toute réunion de la commission des mines¹⁰⁹. L'opacité et l'attitude trouble de l'administration jettent le doute sur l'objet de cette « pré-commission ». S'il s'agit d'une commission visant à trier les dossiers miniers préalablement à la Commission et à « harmoniser » les différentes positions des services administratifs¹¹⁰, cette réunion interservice est légitime mais gagnerait à

¹⁰⁴ CAA Bordeaux, 25 Février 1993, Commune de Saint-Pée-sur-Nivelle : rec. CE T. 897, Dalloz p.637

¹⁰⁵ Il suffirait ainsi qu'une association de protection de l'environnement agréée et ayant intérêt à agir porte plainte pour que toutes les conditions de l'engagement de la responsabilité de l'Etat se trouvent réunies.

¹⁰⁶ Créée par l'article 16-2 de la loi du 19 juillet 1976

¹⁰⁷ Voir http://www.outremer.gouv.fr/outremer/front?id=outremer/dossiers_thematiques/lutte_orpailage_1111426012236/publi_P_orpailage_1111426410425, page visitée le 15/08/07

¹⁰⁸ Entretien avec L.Garnier, juin 2007

¹⁰⁹ Entretiens conf.

¹¹⁰ Entretiens avec l'auteur.

plus de transparence quant à son objet et à son fonctionnement.

D'autre part, relevons que depuis 2003, l'administration s'est engagée à réduire le nombre de commissions consultatives¹¹¹. En conséquence, une commission départementale de la nature, des paysages et des sites englobe depuis 2006 les attributions de la commission départementale des carrières¹¹². COMPTE-TENU DE L'INTRICATION DES PROBLEMATIQUES DE DEVELOPPEMENT ET D'ENVIRONNEMENT, AINSI QUE DU FANTASTIQUE ENJEU LIE A LA BIODIVERSITE GUYANAISE, POURQUOI UNE TELLE STRUCTURE N'EXISTE-T-ELLE PAS EN GUYANE ? IL EST AINSI INDISPENSABLE QUE CETTE INSTANCE SOIT AINSI MISE EN PLACE AU PLUS VITE EN GUYANE.

4.6.2 - Commission Paritaire des Mines

Le fonctionnement de la Commission Paritaire des Mines¹¹³ vient renforcer les doutes au sujet des mécanismes de participation relatif au secteur minier aurifère. Cette Commission créée afin de négocier les avenants à la Convention¹¹⁴ Collective sur les Activités Minières de Guyane s'est réunie de mars à décembre 2005. L'examen de son fonctionnement révèle notamment de nombreux dysfonctionnement quant à l'organisation et à la communication de l'information, qu'un mandataire du collège salarié a pu participer aux réunions sans que son

syndicat (UNSA) n'ait adhéré à la convention collective¹¹⁵.

D'autre part, les élections des délégués du personnel dans la grande majorité des entreprises n'ont toujours pas été organisées¹¹⁶.

L'association Sherpa a pu vérifier l'ignorance des dispositions de la loi de 1978 lors de sa visite sur le terrain, où sa demande de communication de documents administratifs s'est vue opposer une fin délibérée de non-recevoir. De trop rares échanges avec l'administration ont laissés entendre que cette dernière considérait notre demande comme abusive. Sherpa a donc déposé un recours auprès de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs, qui a un courrier daté du 24 septembre 2007 rendu un avis intégralement favorable à notre demande.

4.6.3 - Opacité et difficulté d'accès à l'information

Les associations de protection de l'environnement et les syndicats font état de mauvaises relations avec l'administration en terme de communication de l'information relative au secteur minier¹¹⁷ : les demandes faites à la Préfecture sont réorientées vers le service communication, les lettres envoyées à la DRIRE ou à la Préfecture restent sans réponse ou sont traitées dans

un délai trop long.

La communication des dossiers de demande à des mairies difficiles d'accès (comme Saul, Maripasoula ou Saint-Elie) reste un problème qui a pu priver les maires concernés d'information cruciales. Sherpa analyse cette mauvaise qualité de l'information comme provenant de l'absence ou du mauvais fonctionnement d'outils juridique d'information. Les dispositions relatives à la loi de juillet 1978 sur la communication de documents administratifs¹¹⁸ sont passablement

¹¹¹ Décret 2003-591 du 2 Juillet 2003.

¹¹² Décret 2006-665 du 7 juin 2007, art. 8 et 9.

¹¹³ Code du Travail, art. L132-30

¹¹⁴ Convention Collective sur les Activités Minières de Guyane, Bulletin Officiel, 98/6 bis 8 janvier 1999, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité / Ministère de l'Agriculture et de la Forêt

¹¹⁵ Voir PV de séance de Juillet, Août et Septembre 2005

¹¹⁶ D'après les dispositions du décret [...] la DRIRE joue dans le secteur minier le rôle d'inspecteur du travail. Selon les informations des syndicats, seuls la SMYD et CBJ ont organisé ces consultations. Com. Pers.

¹¹⁷ Entretiens avec l'auteur, 18/05/2007 ; 19/06/2007 ; 22/06/2007.

¹¹⁸ Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public.

méconnues, tant du côté associatif qu'administratif. Cela ne favorise pas la construction d'une réelle expertise de la part de la société civile, empêchant par là toute possibilité de dialogue constructif au sujet de l'activité minière.

Nous déplorons également l'absence d'un fichier départemental des études d'impact¹¹⁹, dont la nécessité même semble ignorée des services de la Préfecture. Logiquement, le dispositif relatif à la numérisation de ce fichier n'est pas non plus mis en place¹²⁰.

S'il faut toutefois reconnaître que des informations relatives aux titres miniers sont disponibles sur le site de la DRIRE, Sherpa regrette que ces informations ne soient pas réactualisées et datent de 2005.

En ce qui concerne la situation des ICPE, de nombreux outils sont disponibles : la version électronique du Recueil des Actes Administratifs de la Préfecture de Guyane, la base de donnée CEDRIC et celle des installations classées du MEDAD permettent de dresser un tableau de la situation des ICPE en Guyane. Le recoupement des informations laisse toutefois entrevoir certaines incohérences¹²¹.

IL EXISTE EGALEMENT DE SERIEUSES INTERROGATIONS QUANT A LA GOUVERNANCE DES ENQUETES PUBLIQUES. EN EFFET, PLUSIEURS CAS DE MAUVAISE GESTION ONT ETE RELEVES. Les enquêtes relatives à l'octroi d'un titre minier (à l'exclusion des enquêtes conjointes titre / AOTM) se déroulent sans la nomination d'un commissaire enquêteur¹²² – les enquêtes

étant alors rebaptisées « enquêtes minières »¹²³ par l'administration. La Préfecture assure ainsi la coordination de l'« enquête » en recueillant les avis du public. L'association Sherpa a eu connaissance d'un document attestant de la position de l'administration selon laquelle la nomination d'un commissaire-enquêteur ne serait pas requise dans ce cas précis¹²⁴.

Le fait que par ailleurs l'attribution d'un permis d'exploitation soit soumise à notice d'impact¹²⁵ et non à étude d'impact, est avancé comme un argument supplémentaire en faveur de la thèse de l'absence de commissaire enquêteur.

Cet état de fait est de surcroît à remettre dans le contexte du département de la Guyane où sévit une pénurie de commissaires enquêteurs inscrit sur la liste du tribunal administratif.

Sherpa soulève l'objection suivante : le Code Minier, dans son article 68-9¹²⁶, stipule que les permis d'exploitations sont attribués « après enquête publique ». Il convient sans aucun doute d'y comprendre une référence à la procédure décrite dans la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite loi Bouchardeau.¹²⁷ Cette loi fixe les

concernant une demande de concession minière ; l'avis d'enquête publique Y12033 du 8 décembre 2005 et 11 janvier 2006 paru dans France-Guyane n° 5176 et 5205 concernant la demande de permis dit permis « Yaou » de la Société Minière Yaou-Dorlin ; l'avis d'enquête publique Y06012 du 12 juin 2006 paru dans France-Guyane concernant la demande de permis dit permis « Dorlin » de la Société Minière Yaou-Dorlin ; les avis Y10085 du 20 octobre 2006 et 22 novembre 2006 parus dans France-Guyane n°5438 concernant la demande de permis dit permis « Dorlin » de la Société Minière Yaou-Dorlin.

¹²³ Voir DRIRE 2005 « réglementation... » et entretien DGEMP, avril 2007

¹²⁴ Association Sherpa, communication personnelle et confidentielle

¹²⁵ Décret 95-427, art.14

¹²⁶ CM, art.68-9, Chapitre IV, Section II : « Le permis d'exploitation est accordé par l'autorité administrative après enquête publique ».

¹²⁷ Il n'y a pas de problème d'antériorité du code par rapport à la loi dans la mesure où les dispositifs relatifs aux départements d'outre-mer ont été intégrés au Code Minier dans sa réforme de 1998, qui doit donc en toute logique intégrer les

¹¹⁹ Décret n°2003-767 du 1er août 2003

¹²⁰ Arrêté du 3 avril 2007 portant création d'un fichier numérique des études d'impacts

¹²¹ L'examen des arrêtés préfectoraux de Guyane depuis 1995 révèle qu'aucune autorisation ICPE n'a été octroyée pour des mines (autre CBJ). Les seuls actes administratifs concernant les ICPE sont les mises en demeure cités précédemment (visant la CME, la SMSE, Auplata et la SMYD). Or le site www.installationsclassées.ecologie.gouv.fr recensent comme mines classées la Compagnie Minière Boulanger. D'autre part, les rubriques concernées par le classement présentées dans le site du MEDAD ne correspondent pas aux rubriques concernées par les arrêtés préfectoraux. Enfin la base de données de pollution des sols ne mentionne aucun sites en Guyane.

¹²² Voir l'avis d'enquête publique Y10049 du 27 novembre 2003 paru dans France-Guyane

modalités de l'enquête publique et prévoit explicitement la présence d'un commissaire enquêteur dans son article 2¹²⁸.

Un décret ne pouvant modifier des dispositions régies par une loi ou y substituer des dispositions dérogatoires, les enquêtes publiques relatives à l'octroi de titres miniers doivent être conduites sous la direction d'un commissaire enquêteur.

En l'état actuel, cette situation soulève de nombreux problèmes :

- Elle jette le doute l'interprétation donnée à la législation par l'autorité chargée du contrôle de la légalité ;
- Elle ne permet pas de garantir une bonne information du public en l'absence d'autorité coordonnant l'enquête alors que de l'avis même d'une mission conjointe Inspection Générale de l'Environnement - Conseil Général des Mines, le public est en demande forte d'informations relatives au secteur minier ;¹²⁹
- En l'absence d'un rapport d'enquête , elle ne permet pas une bonne information de l'autorité décisionnelle ;
- ELLE EST ENFIN ET SURTOUT DE NATURE A ENTACHER D'IRREGULARITE LES ENQUETES AINSI CONDUITES, METTANT EN QUESTION LA LEGALITE DE L'ACTE ADMINISTRATIF ATTENANT.

Par ailleurs, Sherpa déplore que certaines enquêtes publiques aient été conduites de manière parfois chaotique. Ainsi la première enquête portant sur le permis d'exploitation de la SMYD, originellement prévue du 10 juillet au 8 août 2006¹³⁰ a été annulée suite à une erreur¹³¹ et remplacée par une seconde enquête s'étant tenue du 20 novembre au 20 décembre 2006¹³².

dispositifs de la loi Bouchardeau qui est antérieure, datant de 1983.

¹²⁸ « L'enquête est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur [...] ».

¹²⁹ « Rapport sur le Projet de Mine d'Or de la Société CBJ-Caiman / Cambior à Roura (Guyane) » IGE 06/033 ; Guillet R. et Balland P., oct.2006

¹³⁰ Avis Y06012 FG paru le 08/06/2006, 14/06/2006 et 12/07/2006

¹³¹ Com. pers.

¹³² Avis Y10084 FG n°5438 paru le 10/10/2006

La seconde enquête publique conjointe de la société CBJ-Caiman SAS¹³³ s'est quant à elle conclue par l'occultation du rapport d'un des trois commissaires enquêteurs, avant que ce même rapport ne devienne « indisponible » à la consultation à la Préfecture¹³⁴. Le commissaire enquêteur devra par la suite porter plainte au sujet de ces irrégularités. La confusion de cette situation a ainsi conduit le Président du Conseil Régional à interpeller le Ministre de l'Environnement, du Développement et de l'Aménagement Durable.

Toutefois, cette situation est circonscrite aux enquêtes relatives aux procédures d'octroi de titres. Ainsi, les enquêtes publiques réalisées à l'occasion des procédures suivantes sont toutes conduites sous la direction d'un commissaire-enquêteur¹³⁵ :

¹³³ Enquête publique relative à une demande de permis de construire, demande d'ouverture des travaux miniers et demande d'autorisation d'exploiter les installations classées déposée par CBJ CAIMAN SAS (avis n°Y01045, FG n°5502 du 10 janvier 2006 et 22 février 2006

¹³⁴ Correspondance du Groupe d'Etude et de Protection des Oiseaux de Guyane (GEPOG), de l'Association KWATA et SEPANGUY au Ministère de l'Environnement, du Développement et de l'Aménagement Durable (MEDAD), 14 juin 2007 ainsi que Newsmedia 28/05/2007, http://www.newmedia-fr.info/ixm_ixpnews.php?file=article&story_id=22237 page visitée le 15/08/2007

¹³⁵ Voir les enquêtes publiques de la SARL Adam ABANGO, SARL SOMIRAL et Compagnie Minière du Sikini portant sur des demandes conjointes de permis et d'autorisation d'ouverture de travaux ; l'enquête publique relative à une demande d'ouverture des travaux miniers déposée par CBJ CAIMAN SAS (avis n°Y12094, FG n°5183 du 16 décembre 2005 et 21/22 janvier 2006) ; l'enquête publique concernant la réalisation d'une piste forestière par CBJ CAIMAN SAS (avis n°Y01021, FG n°5204 du 10 janvier 2006) ; l'enquête publique relative à une demande de permis de construire, demande d'ouverture des travaux miniers et demande d'autorisation d'exploiter les installations classées déposée par CBJ CAIMAN SAS (avis n°Y01045, FG n°5502 du 10 janvier 2006 et 22 février 2006) ; l'enquête publique relative à une demande de permis de construire et demande d'autorisation d'exploiter les installations classées déposée par CBJ CAIMAN SAS (avis n°Y03018, du 31 mars 2006) prolongée (avis n°Y04066, FG n°5291 du 26 avril 2006) ; l'enquête publique relative à une demande d'ouverture des travaux miniers déposée par CBJ CAIMAN SAS (avis n°Y12094, FG n°5183 du 16 décembre 2005 et 21/22 janvier 2006)

- Ouverture de travaux miniers ;
- Demande d'autorisation d'exploiter une installation classée ;
- Demande d'autorisation « loi sur l'eau » ;
- Demande de permis de construire.

Il faut également noter que l'examen du recueil des actes administratifs sur la période 2003-2007 révèle qu'un seul arrêté d'enquête publique n'a fait l'objet de la publication réglementaire au RAAP¹³⁶. Si les avis dans la presse mentionnés ci-dessus permettent d'attester que les autres enquêtes ont bien eu lieu, l'absence de publication officielle pourtant requise par le décret pris pour l'application de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983¹³⁷ ne permet pas de faire le point avec certitude et entoure d'une opacité dommageable les enquêtes publiques conduites au sujet des installations minières.

Enfin, entre 1999 et 2007 4 avis d'octroi d'AEX paraissent dans la presse¹³⁸, bien que cette formalité ne soit pas une obligation légale¹³⁹. Si le fait d'aller au-delà des prescriptions réglementaires ne saurait être critiqué, il faut toutefois souligner qu'en n'étant pas appliquée de façon systématique, cette disposition est de nature à créer l'incertitude quant aux obligations de publication dans la presse des arrêtés préfectoraux, provoquant parfois des recours en justice injustifiés¹⁴⁰.

¹³⁶ AP n° 66/2B/2D/ENV du 11/01/2007 portant sur la demande conjointe de permis de construire, ouverture de travaux miniers et demande d'autorisation ICPE déposée par CBJ-Caiman SAS.

¹³⁷ Art.11 : « Le commissaire de la République, après consultation du commissaire enquêteur ou du président de la commission d'enquête, précise par arrêté [les modalités d'organisation de l'enquête] ».

¹³⁸ Avis Y01143, FG n°5518 du 29/01/07 pour l'AEX 19/2006 ; Y08020, FG n°5370 du 05/08/2006 pour l'AEX13/2006 ; Avis Y04065, FG n°5584 du 18/04/07 pour l'AEX 24/2006 ; Avis Y07045, FG n°2096 du 10/08/06 pour l'AEX 04/2006.

¹³⁹ Voir décret n°95-427 relatifs aux titres miniers et décret n°201-2004 relatif aux autorisations d'exploitation dans les départements d'outre-mer, art.11

¹⁴⁰ TA Cayenne, n°0600285, ordonnance du 22 septembre 2006.

Toutefois, ne pas nommer de commissaire enquêteur lors des enquêtes publiques d'octroi de PEX est une pratique ancienne de l'administration qui semble se fonder sur l'interprétation suivante : l'article 16 du décret 95-427 relatif aux titres miniers précisant les modalités de déroulement de la procédure d'enquête lors de la procédure d'octroi de titre minier ne mentionne pas de façon explicite la nomination d'un commissaire enquêteur. Dans la mesure où cet article semble fixer de façon précise et extensive les modalités de l'enquête publique, l'administration semble interpréter cette absence de mention explicite comme une indication selon laquelle l'enquête pourrait se dérouler en l'absence de commissaire enquêteur.

**S'IL FAUT TENIR COMPTE DU RECENT EFFORT DE REGULARISATION ENTREPRIS PAR L'ADMINISTRATION, LE FAIT QUE CERTAINES DECISIONS RENDUES PAR L'ADMINISTRATION AIENT ETE PARFOIS MANQUANTES, SOUVENT TARDIVES ET PAR MOMENT CONTRADICTOIRES APPELLE A LA VIGILENCE.
D'AUTRE PART, TOUTES LES DISPOSITIONS RELATIVES A LA TRANSPARENCE DES DECISIONS ADMINISTRATIVES NE SONT PAS RESPECTEES, CE QUI SE TRADUIT PAR UNE OPACITE CERTAINE ENTOURANT LE SECTEUR MINIER, DES OUTILS DE PARTICIPATION DEFECTUEUX ET UNE FORTE INSECURITE JURIDIQUE.**

INTERET DE LA RECHERCHE AU REGARD DES
PRINCIPES DIRECTEURS DE L'OCDE

5 – Intérêt de la recherche au regard des principes directeurs de l'OCDE

5.1 - Considérations générales

Il faut en premier lieu préciser que les Principes Directeurs de l'OCDE pour les Entreprises Multinationales concernent de plein droit les installations minières de Guyane même si le nombre d'entreprises réellement multinationales est faible. En effet, « *les Principes ne visent pas à instaurer des différences de traitement entre les entreprises multinationales et les entreprises nationales; en effet, ils traduisent des pratiques recommandables pour toutes les entreprises* ». ¹⁴¹

Le recours aux Principes Directeurs de l'OCDE dans le cadre d'une analyse de l'administration publique en charge du secteur minier en Guyane se justifie à deux titres. Tout d'abord, les opérateurs miniers regroupés en un syndicat ont publié une charte volontaire, manifestant ainsi leur souhait d'améliorer les pratiques par un engagement volontaire. Il aurait été logique que les Principes Directeurs de l'OCDE pour les Entreprises Multinationales aient été choisis comme cadre de référence pour cette initiative. Le fait que cette charte ait été élaborée en collaboration avec les services de l'Etat apparaît d'autant plus déplacé.

D'autre part, compte tenu des cours actuels très élevés de l'or, de l'intérêt de nombreuses entreprises multinationales et du souhait de l'administration de favoriser les investissements industriels au long terme, il est fondamental que l'administration, la société civile et les investisseurs internationaux soient capables de recourir efficacement aux Principes Directeurs en Guyane Française.

5.2 - Le contexte de gouvernance par rapport aux Principes Directeurs de l'OCDE

Il apparaît en conclusion de ce rapport que les principes directeurs de l'OCDE ne peuvent être appliqués de manière satisfaisante ¹⁴².

Ainsi, le Conseil de l'Europe définit la bonne administration selon sept critères généraux : le principe d'indépendance des fonctionnaires, l'impartialité, le principe de confiance légitime, les principes d'égalité et d'équité, la motivation des décisions administratives, la primauté du droit et l'efficacité ¹⁴³.

On peut conclure des arguments développés au cours de notre rapport que le :

- le principe d'égalité et d'équité n'est pas respecté du fait de la disparité du traitement des carrières et des mines ;
- la motivation des décisions administratives fait défaut. De manière générale, le manque de transparence de l'administration empêche toute motivation des décisions administratives. Plus particulièrement, le fonctionnement fermé et opaque de la pré-commission dans l'attribution des titres miniers confirme cet argument ;
- les nombreuses lacunes, erreurs et omissions dans l'application du cadre législatif et réglementaire relevées dans le présent rapport amènent à douter du principe de primauté du droit ;
- corrélaire de tous les principes évoqués ci-dessus : l'administration ne s'est pas montrée efficace, en raison de décisions trop tardives ou contraires à l'intérêt général (en ne permettant pas une évaluation environnementale de qualité, voir partie 1).

Par voie de conséquence, une administration ne répondant pas à ces critères généraux ne peut pas être reconnue à même de garantir une

¹⁴¹ Principes Directeurs de l'OCDE pour les Entreprises Multinationales, Concepts et Pratiques, §4.

¹⁴² C'est-à-dire en atteignant le principe d'« *équivalence fonctionnelle* » soit le respect de critères communs à tous les PCN qui au-delà des pratiques variées des administrations des différents pays de l'OCDE, garantit l'homogénéité du fonctionnement.

¹⁴³ Note d'information sur le principe de bonne administration dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, CI-DA-GT (2004) 5

application stricte et cohérente des Principes Directeurs de l' OCDE¹⁴⁴.

Même si le présent rapport ne porte que sur le cadre administratif du secteur minier, il ressort de notre analyse que nombres d'entreprises pourraient voir leur comportement remis en cause au regard des Principes Directeurs de l' OCDE. Plus spécifiquement, le point 5 du titre III « Publication d'Information »¹⁴⁵ et les points 1 et 3 du titre V « Environnement »¹⁴⁶ pourraient être invoqués lors d'une circonstance spécifique.

Dans la mesure où l'Etat ne garantissant pas le cadre d'application des Principes Directeurs au nom desquels les entreprises pourraient se voir mettre en cause, on pourrait envisager voir la responsabilité de l'Etat engagée par ces mêmes entreprises pour le préjudice subi.

¹⁴⁴ Ceci est un argument résumé destiné à faciliter la compréhension pour un lecteur peu familier avec le fonctionnement des Principes Directeurs de l'OCDE. L'argument intégral consisterait à avancer que l'application des Principes repose sur le principe d'équivalence fonctionnelle entre les PCN. Ce principe se définit en fonction des « bons offices » du PCN en question, mais plus largement en fonction de la bonne tenue de l'administration dont le PCN est l'émanation.

L'administration guyanaise ne répondant pas à cette exigence de bonne gouvernance, le PCN ne garantit plus le principe d'équivalence fonctionnelle, donc la bonne application des Principes Directeurs.

¹⁴⁵ « Les entreprises sont encouragées à diffuser des informations supplémentaires [...], des déclarations à l'attention du public concernant des principes ou règles de conduites [...], des informations au sujet des systèmes de gestion des risques et d'application des lois [...] »

¹⁴⁶ « Mettre en place et appliquer un système de gestion environnementale adapté à l'entreprise » et « Evaluer et prendre en compte, lors de la prise de décision, les effets prévisibles sur l'environnement [...] des procédés de l'entreprise [...] sur l'ensemble de leur cycle de vie »

CONCLUSION

Alors que les préoccupations de gouvernance environnementale sont prioritaires sur l'agenda politique, le rapport intermédiaire de Sherpa révèle les graves distorsions qui existent entre le discours environnemental public et la pratique au niveau des institutions locales.

Les conséquences d'une période marquée pour sa « tolérance administrative » se font malheureusement toujours sentir : le cadre réglementaire en vigueur ne permet pas une réelle application du principe de prévention et d'information, notamment du fait d'un titre minier (l'autorisation d'exploitation) qui apparaît de plus en plus inadapté. La structure pyramidale et la concentration de l'appareil de prise de décision ne constituent pas un cadre propice à une gestion équitable de l'ensemble des intérêts engagés par l'activité minière. Ce contexte administratif déséquilibré se traduit par des décisions manquantes, tardives ou contradictoires. De façon générale, la faiblesse ou l'absence de dispositifs liés à la communication d'informations cohérentes, complètes et crédibles relatives à l'exploitation minière ne permet pas à l'administration de motiver ses prises de décisions.

Surtout, l'absence de planification de l'industrie extractive couplée aux énormes difficultés que pose la l'accès aux sites miniers à l'activité de contrôle et d'inspection met en lumière un déficit structurel de gouvernance : il est manifestement plus difficile de gérer le secteur minier aurifère en Guyane qu'un secteur équivalent en métropole.

Ces remarques permettent surtout de conclure que si le secteur minier aurifère est moins une zone de non-droit que par le passé, la gouvernance des institutions en charge de ce secteur gagnerait à être consolidée. En outre, l'administration publique souffre toujours d'un grave manque de crédibilité. Cette situation est

dommageable à la crédibilité de l'action publique, et donc à son efficacité.

L'effort de régularisation entrepris est nécessaire et salubre, mais trop récent pour prétendre avoir résolu tous les problèmes auquel le secteur se confronte depuis plusieurs décennies. Il est ainsi urgent de procéder à une évaluation complète et objective de cette question, afin de permettre à la régularisation et à la restructuration qui s'impose d'avoir lieu, au plus vite et dans les meilleures conditions.

AU MOMENT OU LA GUYANE A VOCATION DE SERVIR DE MODELE D' « EXCELLENCE ENVIRONNEMENTALE », SHERPA NE SAURAIT TROP INSISTER SUR LE FAIT QU'UN CADRE DE GOUVERNANCE SOLIDE EST UNE CONDITION INDISPENSABLE DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET UNE PRIORITE DANS LE SECTEUR MINIER AURIFERE GUYANAIS.