

4 LE NOUVEAU CODE MINIER

Philippe de RICHOUFFTZ,
associé, ADAMAS

Pauline COUNE,
avocat, ADAMAS

Résumé à compléter sur épreuves

La loi n° 33-13 relative aux mines a été promulguée par dahir n° 1-15-76 du 1^{er} juillet 2015¹. Toutefois, celle-ci n'est pas encore entrée en vigueur, les décrets d'application se faisant encore attendre. Ce texte modifie substantiellement le régime des mines au Maroc, jusqu'alors déterminé par le règlement minier institué par le dahir du 16 avril 1951².

Le ministère des Mines a travaillé sur ce projet pendant plus de cinq ans. Cette réforme est mue par la volonté de remédier, notamment, à la mauvaise gestion des titres miniers, nombre d'entre eux étant détenus par des personnes physiques qui ne les exploitent pas, à l'exploitation de gisements par des titulaires de permis de recherche, à la mauvaise gestion de l'après-mine, à l'absence de transfert de données géologiques par les titulaires à l'Administration et à l'absence de financements bancaires pour soutenir les investissements miniers... Il est apparu que le texte de 1951 n'était plus adapté.

Cependant, il n'est pas certain que la loi n° 33-13 soit l'instrument indispensable à l'essor tant attendu du secteur minier (hors phosphate) au Maroc, les problèmes identifiés trouvant davantage leur source dans l'application de la loi que dans son contenu même.

1. La notion de mines

La loi n° 33-13, comme le règlement minier de 1951, a vocation à régir les gîtes naturels de substances minérales.

La différence est que le règlement minier donnait une liste des substances minérales qu'il considérait comme des mines tandis que la loi n° 33-13 ne donne pas de liste exhaustive. Le nouveau texte considère comme mines « les gîtes naturels exploités à ciel ouvert ou en souterrain » et donne une liste énumérative.

On retrouve bien entendu les substances telles que les phosphates, les métaux, les substances radioactives, les combustibles

fossiles solides (par exemple le charbon) ou les roches et minéraux industriels.

Les schistes bitumineux sont également cités comme des substances minières ce qui est cohérent avec les dispositions de la loi n° 21-90 relative aux hydrocarbures³ dont le champ d'application englobe les hydrocarbures solides à l'exception de ces schistes bitumineux.

On peut tout de même s'interroger sur les autres hydrocarbures solides comme les sables bitumineux qui ne sont pas exclus du champ de la loi n° 21-90 mais sont également inclus dans le champ de la loi n° 33-13.

Le législateur a également étendu le régime minier à d'autres types de gîtes tels que :

- * les gîtes de gaz carbonique ;
- * les gîtes dont on peut extraire de l'énergie sous forme thermique dits gîtes géothermiques ;
- * les haldes et terrils ; et
- * la recherche et l'exploitation de cavités pour stockage de produits.

La portée pratique de ces nouvelles mines d'un genre très particulier peut être grande en particulier pour les trois dernières.

En effet, le Royaume du Maroc ayant une ferme volonté de gagner davantage d'indépendance énergétique par le développement des énergies renouvelables, la promotion de la géothermie participe de cette politique qu'il convenait probablement d'encadrer dans un régime défini comme celui mis en place par la loi n° 33-13.

L'adoption d'un régime spécifique pour les haldes et terrils répond à une réalité de terrain. L'exploitation des mines est ancienne au Maroc. Les mines de charbon de Jerada ont été

1. BORM n° 6384, 20 chaoual 1436 (6 août 2015).

2. BORM n° 2012, 18 mai 1951.

3. L. n° 21-90 relative à la recherche et à l'exploitation des gisements d'hydrocarbures, promulguée par Da. n° 1-91-118, 27 ramadan 1412 (1^{er} avr. 1992) : BORM n° 4146, 11 chaoual 1412 (15 avr. 1992), amendée et complétée par la loi n° 27-99 promulguée par Da. n° 1-99-340, 9 kaada 1420 (15 févr. 2000) : BORM n° 4778, 9 hija 1420 (16 mars 2000).

exploitées, par exemple, des années 1930 à 2000 (et continuent à l'être clandestinement). Les techniques anciennes et le cours des matières premières ne permettaient ni ne justifiaient d'optimiser les ressources minières ce qui devient possible aujourd'hui. Leur exploitation est donc conditionnée à l'obtention préalable d'une autorisation d'exploitation, sauf pour les titulaires de licence d'exploitation pour les haldes et terrils provenant de leur activité.

Quant à l'exploitation de cavités, cette activité n'était régie par aucun texte alors qu'elle génère des risques importants puisque la vocation première de ces cavités est le stockage de gaz naturel. La loi n° 33-13 vient combler ce vide en instaurant un régime s'articulant suivant le nouveau paradigme adopté pour les mines, à savoir : permis de recherche de cavités et licence d'exploitation de cavités, cette dernière ne pouvant être attribuée qu'au titulaire d'un permis de recherche sur le périmètre concerné.

Il transparaît très clairement de la volonté du législateur que celui-ci a cherché à privilégier le régime des mines à celui des carrières. Quand le règlement minier donnait une liste exhaustive de ce qu'il fallait entendre par mine en précisant que ce qui n'était pas qualifiable de mine devait être considéré comme carrière, la loi n° 33-13 considère mines tous les gîtes naturels sauf les substances minérales utilisables comme matériaux de génie civil ou de construction.

2. Une réorganisation des titres miniers

Le règlement minier prévoyait jusqu'ici trois titres miniers :

- le permis de recherche sur une surface de 16 km² octroyé sur trois ans ;

- le permis d'exploitation octroyé pour une période maximum de 16 années ;

- la concession d'exploitation octroyée pour une durée de 75 ans.

Ces titres miniers étaient accordés pour une substance minérale particulière.

La loi n° 33-13 a modifié en profondeur cette organisation. Les titres miniers seront dorénavant :

- l'autorisation d'exploration ;

- le permis de recherche ;

- la licence d'exploitation.

L'autorisation d'exploration doit être précédée d'une convention à conclure avec l'État déterminant les travaux d'exploration envisagés, les moyens techniques mis en œuvre et les montants investis pour ce faire. L'exploration s'entend davantage dans l'esprit des rédacteurs du texte comme des opérations de reconnaissance aérienne ou sur le terrain y compris avec sondage mais sans réalisation de travaux miniers qui sont du domaine du permis de recherche, la notion de travaux miniers ayant été introduite par rapport au projet de loi.

C'est la raison pour laquelle la surface couverte par de telles autorisations est très vaste : entre 100 et 600 km².

En outre, une telle autorisation peut porter sur des périmètres déjà couverts par un permis de recherche ou une licence d'exploitation, étant précisé que les droits du titulaire d'un

permis de recherche ou d'une licence d'exploitation demeurent intégralement réservés et prévalent sur ceux du titulaire de l'autorisation d'exploration. Dès lors, le titulaire de l'autorisation d'exploration sera tributaire du titulaire du permis de recherche ou de la licence d'exploitation quant aux suites à donner en cas de résultats prometteurs sur une zone du périmètre de l'autorisation qui fait déjà l'objet d'un permis de recherche ou d'une licence d'exploitation.

L'autorisation est délivrée pour une durée de deux ans renouvelable pour une durée d'une année. Le titulaire d'une autorisation d'exploration bénéficie dans la zone d'exploration d'une exclusivité pour l'exploration et les permis de recherche futurs.

Le permis de recherche dans le nouveau texte ne diffère guère du régime précédent tant en surface, en durée de validité, qu'en obligation de présenter un programme de travaux dans les 6 mois de l'attribution.

En revanche, il n'y a plus de permis d'exploitation et de concession minière, titres qui n'existaient quasiment pas. La loi n° 33-13 ne prévoit maintenant qu'une licence d'exploitation de dix ans renouvelable jusqu'à épuisement des réserves.

On peut se demander, à cet égard, quelle serait la durée d'une licence d'exploitation d'un gisement de géothermie où il n'est pas question d'épuisement des réserves comme cela serait le cas dans une mine.

La seule différence notable est que, en cas de découverte de gisement, le titulaire n'a pas la possibilité comme avant de se voir accorder à titre exceptionnel le droit d'exploiter les produits de mines. Il est vrai que l'exception tenait de la règle. Le législateur va imposer que, dans ce cas, le titulaire dépose une demande de licence d'exploitation de mines et dispose à cet égard d'une priorité dans la demande sur toute autre demande de licence d'exploitation par un tiers.

Tous ces titres miniers ne peuvent être octroyés qu'à des personnes morales. L'intention derrière est de confier la mise en valeur du sous-sol à des entités suffisamment structurées et éviter de voir des zones entières, riches en minerai, où toute recherche et exploitation sont bloquées par la présence d'individus cumulant des permis.

Les titres miniers ne sont plus octroyés par catégorie de mine spécifique mais à tous produits de mines pouvant exister en surface ou à toute profondeur. Ce système n'est peut-être pas très heureux. On réserve ainsi à un opérateur l'exploration de toutes les substances minérales alors même que celui-ci n'en rechercherait véritablement qu'une. La recherche des autres substances minérales par d'autres opérateurs sera ainsi gelée pendant la période d'exclusivité. La catégorisation des substances minérales dans le régime précédent avait cet avantage de permettre la multiplicité d'intervenants sur un même secteur pour des substances minérales différentes.

Le texte prévoit cependant que le titulaire d'une licence d'exploitation puisse amodier, à titre accessoire, l'exploitation d'un ou plusieurs produits de mines à l'intérieur du périmètre de la licence.

Ainsi, si dans le cadre de son permis de recherche, le titulaire découvre d'autres minerais que ceux qu'il vise, il pourra

confier ensuite l'exploitation de ces autres minerais à un tiers, après autorisation de l'Administration.

3. Des obligations accrues pour le titulaire

En matière environnementale, le règlement minier de 1951 était silencieux sur la nécessité de réaliser une étude d'impact sur l'environnement. Cependant, la loi n° 12-03 relative aux études d'impact sur l'environnement précise bien que ses dispositions s'appliquent aux mines. L'ouverture d'une mine, l'octroi d'un permis d'exploitation ou d'une concession étaient déjà subordonnés à une décision d'acceptabilité environnementale. À présent, l'autorisation d'exploitation des haldes et terrils ainsi que la recherche et l'exploitation des cavités de même que l'obtention des licences d'exploitation deviennent expressément conditionnées à l'obtention d'une décision d'acceptabilité environnementale.

Par ailleurs, le titulaire va avoir l'obligation de transmettre les données géologiques à l'Administration pour la constitution par celle-ci d'une base de données fiable et complète de la nature du sous-sol marocain. Le titulaire devra aussi transmettre les données statistiques d'extraction et de commercialisation du minerai outre les informations jusqu'ici requises de budgets et programmes de travaux.

Le législateur s'est manifestement inspiré de ce qui fonctionne déjà dans le domaine des hydrocarbures où l'ONHYM, aux termes des dispositions des articles 40 de la loi n° 21-90 et des articles 38 et 39 du décret n° 2-93-786⁴, récupère les cartes, relevés et rapports résultant des sondages et autres reconnaissances effectués par les titulaires de titres pétroliers.

Enfin, le titulaire devra établir un plan d'abandon dont le contenu précis sera déterminé par voie réglementaire. Le titulaire de la licence d'exploitation devra préciser quelles sont les actions qu'il entend mettre en œuvre en fin d'exploitation pour mettre le site minier dans un état environnemental acceptable, les moyens qu'il affectera et le budget.

Il n'est cependant pas prévu la mise en place d'une garantie financière du titulaire pour préserver l'Administration d'une défaillance du licencié, ce qui laisse douter de l'efficacité du dispositif.

4. L'accès du terrain pour l'exploitation minière

La loi n° 33-13 rénove quelque peu les dispositions du règlement minier concernant l'occupation du périmètre de la licence d'exploitation.

En principe, le titulaire doit s'entendre avec le ou les propriétaires des terrains. À défaut, le titulaire est autorisé par l'Administration à occuper le terrain moyennant une indemnité fixée d'un commun accord. En l'absence d'accord, il sera institué une commission provinciale. Cependant, le montant

fixé par la commission provinciale peut être contesté devant le tribunal.

L'occupation temporaire peut débiter dès la consignation du montant de l'indemnité, telle que fixée par la commission provinciale, au greffe du tribunal.

Il n'est pas, à notre avis, de meilleure solution pour surpasser l'hostilité des propriétaires fonciers que le mécanisme prévu par ce texte.

Il conviendrait cependant que les règlements précisent dans le détail la procédure pour l'octroi de l'autorisation d'occupation temporaire, l'autorité en charge de la donner et surtout les délais d'obtention pour que ce mécanisme puisse fonctionner.

La loi n° 33-13 relative aux mines apparaît davantage comme un réaménagement des dispositions légales régissant le secteur qu'une réforme fondamentale de celui-ci. Les innovations se concentrent sur l'introduction d'une autorisation d'exploration, la substitution d'une licence d'exploitation aux permis d'exploitation et concession d'exploitation non appliqués dans les faits. Elle clarifie la frontière entre la recherche et l'exploitation qui était bien poreuse en rappelant ou insérant opportunément les définitions de « exploration minière », « recherche minière » et « exploitation minière » ainsi que certaines obligations en matière environnementale et d'information.

Un des objectifs de ce texte était cependant de favoriser les investissements miniers. On peut regretter que les licences d'exploitation ne soient que d'une durée de dix ans renouvelable jusqu'à épuisement des réserves. On ne sait dans le texte comment on détermine si les réserves sont ou non épuisées. Il nous semble important que les règlements d'application traitent ce sujet, par quelle procédure contradictoire l'État et le titulaire détermine l'état des réserves, comment les parties tranchent le litige sur ce sujet. Les licences d'exploitation vont donner lieu à des investissements possiblement importants avec le concours de prêteurs qui prendront des sûretés sur les actifs de l'exploitation. Une période de moins de dix ans peut apparaître très courte pour amortir les investissements et la dette. Si les investisseurs n'ont pas d'assurance sur le renouvellement automatique de ces licences, ces dispositions seront plus un frein qu'autre chose.

Le texte précise assez judicieusement que les mineurs qui disposeraient de droits coutumiers d'exploitation sur certains gisements dont la liste sera fixée par décret pourront continuer à exploiter. Dans ce cas, les dispositions relatives à la sécurité des mineurs, à l'environnement, à la distance des travaux miniers vis-à-vis de certains monuments seront applicables. Il semble que le bénéficiaire de droits coutumiers aura l'obligation de constituer une société pour se voir octroyer une licence d'exploitation.

Il n'est cependant pas prévu de mesures pour ceux qui, de fait, continueraient d'exploiter les mines sans autorisation si ce n'est des sanctions pénales importantes (amendes de 50 000 à 1 000 000 Dh, emprisonnement de six mois à deux ans, confiscation des produits de mines ou restitution des fonds provenant de leur vente et confiscation des machines et matériels).

Cependant, on ne voit pas en pratique les autorités marocaines appliquer avec sévérité de telles sanctions à des gens qui

4. D. n° 2-93-786, 18 *joumada I* 1414 (3 nov. 1993) *pris pour l'application de la loi n° 21-90 relative à la recherche et à l'exploitation des gisements d'hydrocarbures.*

n'ont que cette ressource pour vivre. Dès lors, il semble bien que le soin d'évincer les exploitants sans titre de la mine au besoin en les indemnisant soit laissé au titulaire sans recours à

l'Administration ce qui sera certainement une difficulté pour les investissements.