



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

à l'appui d'un projet de loi modifiant la loi sur les mines et les carrières (LMiCa),
en réponse à la motion de la commune de Val-de-Travers 13.160 du 27 juin 2013, « Interdiction de la prospection et de l'exploitation du gaz de schiste dans le sous-sol neuchâtelois »,
en réponse à la motion du Groupe vert/libéral 14.128 du 26 avril 2014, « Création d'une base légale pour l'exploitation du sous-sol »,
en réponse à la motion du Groupe socialiste 14.129 du 27 avril 2014, « Pour une révision de la loi sur les mines et les carrières ».

(Du 8 février 2017)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Parallèlement au traitement par la commission législative du projet de loi 14.130 « Loi sur l'exploitation du sous-sol profond et l'extraction de richesses minières », le Conseil d'État propose de faire évoluer la législation en matière de gestion du sous-sol en deux étapes. La première consistera à modifier la loi sur les mines et les carrières (LMiCa), la seconde comprendra une révision plus globale du cadre légal cantonal actuel lorsque le contexte fédéral et intercantonal en évolution le rendra opportun.

Ce rapport et la modification de loi qui l'accompagne répondent aux objets parlementaires 14.128 « Création d'une base légale pour l'exploitation du sous-sol », 14.129 « Pour une révision de la loi sur les mines et les carrières » et 13.160 « Interdiction de la prospection et de l'exploitation du gaz de schiste dans le sous-sol neuchâtelois ». S'agissant de ce dernier objet, la modification de la LMiCa introduit un nouvel article 34b interdisant expressément toute prospection et exploitation de gisements d'hydrocarbures non-conventionnels tels que le gaz de schiste.

1. INTRODUCTION

Dans les années 1980, des investigations géosismiques sont réalisées et révèlent que le sous-sol du Val-de-Travers est susceptible de contenir des gisements d'hydrocarbures. Compte tenu du prix du pétrole à cette époque et de la probabilité faible de trouver un gisement suffisant pour justifier les frais des investigations à effectuer, les sociétés pétrolières de l'époque renoncent à poursuivre leurs investigations.

Le 28 juin 2010 le Conseil d'État soumet un rapport au Grand Conseil visant à l'informer au sujet de la recherche de gaz naturel au Val-de-Travers et appuyant un projet de décret portant sur le principe de l'octroi, en cas de découverte, d'une concession d'exploitation d'hydrocarbures en faveur de la société Celtique Énergie Neuchâtel SA. L'octroi de la concession était conditionné au respect de toutes les prescriptions légales et réglementaires, notamment en matière d'environnement et de sécurité et à l'obtention des autorisations nécessaires dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la construction et de la sécurité, selon les procédures en vigueur. Autrement dit, il s'agissait de concrétiser le principe de l'article 8 al. 1 LMiCa selon lequel « la préférence pour la concession d'une mine appartient au porteur du permis qui a fait constater sa découverte ». Le projet de décret octroyant cette garantie est adopté par les députés du Grand Conseil dans leur session du 1^{er} septembre 2010.

Le projet de forage de Celtique Énergie Neuchâtel SA suscitant néanmoins de nombreuses craintes par rapport aux risques liés à un forage exploratoire traversant les nappes phréatiques, le Grand Conseil accepte, le 6 novembre 2013, le postulat Laurent Suter 13.159 « Moratoire sur le gaz de schiste » et la motion de la commune de Val-de-Travers 13.160 « Initiative communale interdisant la prospection et l'exploitation de gaz de schiste dans le sous-sol neuchâtelois ». Introduit par loi du 30 avril 2014 (FO 2014 N° 20), un moratoire en matière de forages prend alors effet au 1^{er} août 2014 au travers d'un nouvel article 34a LMiCa. L'alinéa 1 prévoit ainsi que dans le cadre de permis de recherches ou d'octroi de concessions, aucun forage destiné à la recherche ou à l'extraction d'hydrocarbures n'est autorisé avant le 30 juin 2024.

2. PROJET DE LOI 14.130 ET CONTEXTE

2.1. Objectif et nouveautés

Le projet de loi 14.130 déposé par le député Nardin, le 29 avril 2014 (Loi sur l'exploitation du sous-sol profond et l'extraction de richesses minières), vise à assurer un meilleur encadrement pour la prise en charge des demandes en matière d'exploitation du sous-sol.

La loi proposée est évidemment très actuelle du point de vue terminologique. Il va de soi que les pratiques en matière d'exploitation du sous-sol en 1934, lorsque la LMiCa a été élaborée, n'étaient pas les mêmes que celles que nous connaissons aujourd'hui. Par conséquent, le projet de loi 14.130, s'agissant des termes qu'il utilise, se calquerait mieux aux demandes potentielles faites aujourd'hui en la matière.

Le projet (ci-après: P14.130) se veut également plus précis s'agissant des étapes de la procédure. On citera par exemple les délais limites qu'il fixe, que ce soit dans le cadre de la mise à disposition des résultats des recherches préliminaires (art. 3 P14.130), ou encore la limite de 60 ans fixée pour la durée des concessions (art. 7 al. 2 P14.130).

Le projet fait en outre un lien exprès avec la loi sur l'aménagement du territoire (RS 700 ; LAT), puisqu'il impose la fixation de l'exploitation dans le plan directeur cantonal lorsque ladite exploitation a des effets importants sur l'organisation du territoire (art. 8 al. 5 P14.130).

Enfin, deux principales nouveautés sont à souligner. Tout d'abord celle de la soumission des projets à redevance (art. 10 al. 1 in fine et 19 P14.130), puis le transfert, au Conseil d'État, de la compétence actuellement donnée au Grand Conseil, d'octroyer une concession (art. 7 P14.130).

2.2. Évaluation de l'opportunité du projet de loi 14.130

Le titre choisi pour le projet de loi 14.130 indique qu'il s'agit, notamment, de régler l'exploitation du sous-sol. Se pose toutefois la question de savoir ce que « l'exploitation du sous-sol » implique, et s'il ne serait pas préférable de parler de gestion du sous-sol et donc d'aborder la question de manière plus générale.

En effet, la gestion du sous-sol ne porte pas uniquement sur l'exploitation de ce dernier ou sur l'extraction minière, mais également sur le traitement d'autres interventions qui sont liées spatialement au sous-sol. On citera l'exemple de l'espace nécessaire en sous-sol pour les alimentations énergétiques (câbles électriques, gazoducs, etc.) ou les tunnels routiers et ferroviaires. Si ce type de projets n'est pas traité par le cadre légal actuel, il ne l'est pas davantage par le projet 14.130. Ainsi, bien qu'il faille admettre que les procédures en matière de droit des constructions ou d'aménagement du territoire traitent ce type d'utilisations de manière insatisfaisante, le projet dont il est fait commentaire ici nous paraît trop axé sur les aspects liés à « l'extraction minière » et ne permet pas une prise en charge globale des interventions en sous-sol.

Le Conseil d'État souligne également que la particularité des projets en sous-sol réside dans la nécessité d'avoir accès à des informations sur le contexte spatial du projet, ne pouvant souvent être obtenues qu'au moyen de forages, à l'appui de méthodes indirectes telles que la géophysique. La gestion de ce type d'intervention, du point de vue légal, est semblable à celle qui se fait en surface. En effet, il s'agira, là aussi, d'analyser les dispositions en matière d'environnement, d'énergie et d'aménagement du territoire. Ainsi, par exemple, conformément à l'art. 1 de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (RS 814.011; OEIE), une étude d'impact sur l'environnement (EIE) est nécessaire pour les installations géothermiques (y compris celles qui exploitent la chaleur des eaux souterraines) d'une puissance supérieure à 5 MWth.

S'agissant de la proposition de transfert au Conseil d'État de la compétence actuellement donnée au Grand Conseil d'octroyer une concession, nous ne pouvons qu'y être favorable. En effet, la séparation actuelle entre les autorités de délivrance des permis de recherches ou d'exploration et l'octroi des concessions peut engendrer des problèmes de coordination.

Enfin, quant à la proposition de rendre gratuit le prélèvement d'énergie sous forme de chaleur dans le sous-sol (art. 19 al. 4 P14.130), nous ne pouvons pas nous y rallier. La chaleur, comme toutes les autres ressources contenues dans le sous-sol, est un bien public (cf. 4.2.1). S'il est important pour l'État de promouvoir le développement des énergies renouvelables (cf. 4.2.2), il ne semble pas pour autant opportun de renoncer a priori à bénéficier d'une partie des retombées économiques de l'exploitation de ce type de ressource. C'est pourquoi le nouvel art. 15 al. 3 let. d laisse au Conseil d'État la possibilité, cas échéant, de fixer des redevances tenant compte des spécificités de chaque projet.

2.3. Un contexte actuel en mouvance

Le Conseil d'État tient à relever que les demandes en rapport avec la gestion du sous-sol sont actuellement très peu fréquentes. Aussi, même si de nouveaux types d'exploitation se profilent (la géothermie profonde par exemple) et entraîneront potentiellement un accroissement des demandes en la matière, il ne faut pas s'attendre à de nombreux dépôts de projets à moyen, voire même à long terme.

Dans cette mesure, le Conseil d'État estime que le cadre légal existant assure d'ores et déjà la mise en place de procédures qui permettent de faire face à ce type de projet, puisqu'il garantit l'information, l'implication et la consultation de tous les milieux et services intéressés. Ce cadre est toutefois lacunaire s'agissant des conditions cadres, du suivi de ce type d'interventions et des questions financières qui en découlent.

La thématique de la gestion du sous-sol est en cours d'évolution, tant au niveau intercantonal qu'au niveau fédéral. Par conséquent, il est judicieux d'attendre le résultat des adaptations en cours, afin d'inscrire la gestion du sous-sol neuchâtelois dans un cadre législatif plus large, qui aura l'avantage d'être déjà harmonisé.

Il apparaît en effet vraisemblable qu'au niveau fédéral, après l'examen de la stratégie à adopter pour une exploitation durable du sous-sol (postulat Riklin 11.3229), la prochaine adaptation de la LAT tient compte des aspects liés à la gestion du sous-sol. Dès lors, tant les plans directeurs cantonaux que les lois cantonales devront être adaptés aux modifications de la loi fédérale.

À l'heure actuelle, certains cantons sont en train d'adapter leur législation en la matière. L'association suisse des géologues a en outre publié des recommandations dans le but d'harmoniser le pouvoir de disposition et de l'utilisation du sous-sol.

La proposition du Conseil d'État consiste dès lors à faire évoluer le cadre légal actuel en deux temps. Il s'agira d'abord de modifier la LMiCa existante afin d'assurer une meilleure prise en charge des dossiers en la matière. La deuxième étape consistera à adapter plus largement les dispositions légales cantonales concernées, ainsi que les instruments de planification. Cette démarche se fera alors à la lumière des développements effectués au niveau fédéral et intercantonal.

C'est dans ce cadre que la modification de la LMiCa (1^{ère} étape) permet de tenir compte des objets 14.128 « Création d'une base légale pour l'exploitation du sous-sol », 14.129 « Pour une révision de la loi sur les mines et les carrières », 14.130 « Projet de loi sur l'exploitation du sous-sol profond et l'extraction de richesses minières » et 13.160 « Interdiction de la prospection et de l'exploitation du gaz de schiste ». Pour les objets 14.128, 14.129 et 14.130, il s'agit dès lors d'un contre-projet allant dans le même sens que les volontés exprimées dans le cadre de ces propositions.

2.4. Promotion de la géothermie

Le développement de la géothermie de moyenne et grande profondeurs nécessite une amélioration de la connaissance des conditions locales et régionales des couches profondes. Les développements en cours aux niveaux fédéral et cantonal seront alors précieux dans la deuxième étape du processus que nous vous présentons.

S'agissant de la géothermie de moyenne et grande profondeurs, les avantages suivants peuvent être relevés :

- Elle est disponible et exploitable localement et ne nécessite pas de transport ou de réseaux sur de grandes distances ;
- Elle contribue ainsi à accroître l'indépendance énergétique. En fonction de la température atteinte, la production simultanée de courant électrique et de chaleur est envisageable ;
- La chaleur terrestre est une source d'énergie qui peut être considérée comme inépuisable – et donc renouvelable – à l'échelle humaine ;
- Elle ne dégage pas de substances polluantes et ne produit pas de déchets. Ce type d'énergie propre produit très peu d'émissions de CO₂ et est favorable au climat ;
- Contrairement à d'autres énergies renouvelables telles que l'hydraulique ou le solaire, la géothermie ne dépend ni des conditions climatiques, ni de la saison, ni du moment de la journée.

La rétribution à prix coûtant (RPC) du courant injecté est un instrument de la Confédération servant à promouvoir la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables. La RPC compense la différence entre le coût de la production et le prix du marché, garantissant ainsi aux producteurs de courant renouvelable un prix qui couvre leurs frais. Selon la Stratégie énergétique 2050, les nouvelles installations exploitant la géothermie profiteront toujours de la rétribution à prix coûtant.

3. LA LMICA ACTUELLE

La loi sur les mines et les carrières date du 22 mai 1935. Il est par conséquent évident qu'elle ne traite pas de l'exploitation du sous-sol comme le ferait une loi récente qui tiendrait notamment compte de toutes les nouveautés techniques en la matière. Néanmoins, le Conseil d'État estime que cette loi est une base solide et permet le traitement des projets à venir en matière d'exploitation du sous-sol. Les modifications proposées au travers du présent rapport la rendront toutefois plus actuelle.

3.1. Marche à suivre selon la législation actuelle

Actuellement, toute personne souhaitant explorer le sous-sol doit préalablement obtenir un permis de recherches de la part du Conseil d'État (art. 2 LMiCa). Parallèlement à cela, une demande de permis de construire devra être déposée conformément aux articles 27 de la loi sur les constructions (RSN 720.0 ; LConstr.) et 4a du règlement d'exécution de la loi sur les constructions (RSN 720.1 ; ReLConstr.). En fonction du projet, une Étude d'impact sur l'environnement (EIE) sera nécessaire (art. 1 OEIE). L'EIE garantit une application des prescriptions sur la protection de l'environnement, sur la base des lois fédérales sur la protection de l'environnement (RS 814.01 ; LPE) et sur la protection des eaux (RS 814.20 ; LEaux), leurs ordonnances d'application (protection des eaux, pollutions atmosphériques, bruit, etc.), ainsi que les dispositions concernant la protection de la nature, la protection du paysage, la sauvegarde des forêts, etc (art. 3 OEIE).

Si un projet n'entre pas dans la catégorie des projets soumis à EIE, il sera néanmoins demandé au requérant de réaliser une étude des impacts et risques environnementaux (notice d'impact, NIE), sur la base de la Loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE), afin de vérifier que les prescriptions y relatives sont respectées.

Toujours en fonction de l'importance et de la cible du projet, une modification au niveau de la planification du territoire sera peut-être à envisager (cf. loi cantonale sur l'aménagement du territoire [RSN 701.0; LCAT]; loi fédérale sur l'aménagement du territoire [RS 700; LAT]), tout comme l'octroi d'une autorisation spéciale au sens de l'art. 24 LAT.

Le permis de recherches astreint son porteur à fournir, avant le commencement de chaque exploration, les garanties nécessaires pour la réparation de tout dommage qui serait causé au propriétaire du sol (art. 3 al. 3 LMiCa). S'il trouve une substance, le requérant dépose auprès du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), un échantillon avec indication du lieu où elle a été trouvée (art. 7 al. 1 LMiCa).

Le requérant qui fait ensuite constater sa découverte obtient une préférence pour la concession d'une mine. Il a alors trois mois pour demander dite concession au Conseil d'État (art. 8 al. 1 et art. 10 LMiCa). Afin de l'obtenir, le requérant doit démontrer qu'il détient les connaissances et les compétences pour entreprendre et conduire les travaux, ainsi que les moyens financiers pour satisfaire aux redevances et indemnités qui lui seront imposées par l'acte de concession (art. 11 LMiCa).

Actuellement, sur rapport du Conseil d'État, le Grand Conseil statue sur la demande de concession. Il en fixe la durée et les conditions (art. 15 al. 1 LMiCa). Le Conseil d'État peut à tout moment interdire l'exploitation d'une mine si elle compromet la sécurité publique, la sécurité des ouvriers, la conservation des voies de communication, la solidité des bâtiments, l'usage des sources nécessaires à l'alimentation en eau de la population, ou la conservation de la mine elle-même (art. 21 LMiCa). Si l'exploitation du sous-sol compromet l'existence d'immeubles, le Conseil d'État est habilité à interdire cette exploitation ou à obliger le concessionnaire à requérir l'expropriation desdits immeubles (art. 22 LMiCa).

Le concessionnaire répond des dommages qu'il cause aux tiers consécutivement à son exploitation (art. 23 LMiCa). Lorsque l'exploitation est abandonnée, le concessionnaire est tenu d'exécuter tous les travaux de consolidation nécessaires pour assurer la stabilité parfaite de la superficie et des terrains environnants (art. 25 al. 1 LMiCa). La concession s'éteint par l'expiration du temps pour lequel elle a été accordée, mais peut être renouvelée (art. 28 al. 1 LMiCa).

3.2. Les autres lois applicables dans le domaine de la gestion du sous-sol

La gestion de l'aménagement du territoire comprend, par définition, la gestion du sous-sol. Bien gérer l'aménagement du territoire, c'est veiller à ce que les buts et principes de ce dernier soient respectés. En application des articles 1 et 3 LAT, les autorités doivent tenir compte, dans l'accomplissement de leurs tâches, de l'ensemble « des données naturelles, ainsi que des besoins de la population et de l'économie »; leur politique doit donc être globale. Les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent « coordonner les mesures d'aménagement du territoire avec les impératifs de la protection de l'environnement » et retenir, parmi les solutions « celles qui permettent de réduire au minimum les atteintes à l'environnement et qui assurent une utilisation mesurée et rationnelle du sol compte tenu du développement spatial souhaité (art. 2 al. 1 let. d de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire [OAT]; RS 700.1; ATF 116Ib268 consid. 4c) ». Ainsi, l'aménagement du territoire est régi par d'autres principes, tel que le principe de coordination qui oblige les différentes autorités à coordonner leurs activités.

La LMiCa actuelle ne fait aucune référence à la loi sur la protection de l'environnement ou à celle des eaux. La raison en est simple, puisque la LMiCa date du 22 mai 1935, alors que la LPE date du 7 octobre 1983, l'OEIE du 19 octobre 1988 et la loi sur la

protection des eaux (RS 814.20 ; LEaux) du 24 janvier 1991. Néanmoins, un projet qui serait actuellement soumis à une procédure LMiCa serait dans tous les cas tenu de respecter également les lois précitées, de par le principe de la force dérogatoire du droit fédéral. Ces lois sont directement applicables puisqu'elles sont de droit supérieur. Cela a d'ailleurs été le cas dans le cadre du projet de forage gazier à Noiraigue en 2010 puisqu'une étude d'impact sur l'environnement au sens de la LPE avait pu être engagée, avant que le projet ne soit abandonné.

Par conséquent, le déficit de notre système de gestion actuel du sous-sol ne se ressent pas particulièrement au niveau des procédures à appliquer, mais vient plutôt, comme le relèvent les chapitres ci-après, d'un manque de standards applicables aux projets spécifiques qui ne sont à l'évidence plus les mêmes qu'en 1935.

4. PROJET DE MODIFICATION DE LA LMICA

4.1. Objectifs et avantages de la modification

Comme relevé précédemment, le Conseil d'État est d'avis que la gestion du sous-sol doit être revue. Il faut admettre que face à un projet de forage profond par exemple, et au-delà de la procédure ou du relevé des données, nous sommes quelque peu démunis. Il sera indispensable, dans un second temps, d'établir des principes d'information et de communication différents. Des standards de sécurité devront également être mis en place, par exemple l'obligation d'aménager des installations pour gérer les sorties de gaz imprévues ou permettant de gérer les boues de forages. Il sera par ailleurs nécessaire d'assurer : une gestion des risques liés aux nouvelles technologies qui n'étaient guère employées dans le cadre de l'exploitation du sous-sol jusqu'à ce jour, un suivi (surveillance pendant et après le chantier), une analyse des dommages, des principes de dédommagement, le règlement des questions de responsabilité, d'assurance et de garanties.

Pour ce faire, il semble opportun d'attendre le résultat des développements aux niveaux cantonal et fédéral, notamment avec la nouvelle LAT. Les expériences qui seront faites dans l'application des lois cantonales récentes traitant du sous-sol seront des éléments précieux pour créer le cadre dans lequel le canton de Neuchâtel souhaite s'engager. Par conséquent, soucieux de parer aux lacunes les plus marquantes de notre loi dans ce domaine, nous proposons une démarche en deux temps qui permettra la mise en place d'une gestion complète et moderne du sous-sol qui ne peut à l'évidence pas être réalisée à la hâte, des réflexions plus larges ne semblant possibles qu'à moyen terme.

4.2. Synthèse des modifications

Les modifications de la LMiCa constituent la première étape du processus.

La première modification est apportée par le premier article dans lequel on trouve désormais l'introduction des notions d'exploitation d'énergie géothermique et de stockage de fluides ou de gaz (art. 1 al. 2 let. a et b). Bien que cet élément ne soit pas absolument indispensable, le Conseil d'État a estimé qu'il était judicieux d'introduire une disposition faisant un lien clair avec les autres prescriptions applicables en matière de gestion du sous-sol (art. 15 al. 2 let. c et d).

4.2.1. Définition d'une limite de 400 m pour l'exploitation de la géothermie

Le Code civil suisse établit une distinction entre droit privé et droit public : au-delà de la profondeur utile nécessaire à l'exercice de la propriété privée au sens de l'article 667 al. 1 CC, le sous-sol a, selon l'art. 664 CC, le statut de chose sans maître ou encore de bien du domaine public. Ainsi, trois cas de figure peuvent être rencontrés :

Sondes géothermiques de faible profondeur (pas de permis de recherche, pas de concession)

En Suisse, le recours à une pompe à chaleur (PAC) en circuit fermé qui exploite les basses températures à de faibles profondeurs est une technologie sûre et très répandue pour le chauffage de villas individuelles ou d'immeubles.

Dans le canton de Neuchâtel, 540 PAC géothermiques ont été réalisées entre 1993 et fin 2016. Leur profondeur moyenne est d'environ 100 mètres ; la plus profonde est répertoriée à Marin et elle a atteint 240 mètres.

Ces sondes géothermiques ont une profondeur qui ne dépasse pas 400 mètres. Le risque géologique (pression de roches, gaz naturel, etc.) ne devient critique qu'à une plus grande profondeur et nécessite alors des études poussées. Il est ainsi justifié de ne pas exiger de permis de recherches ou de concession pour les sondes géothermiques allant jusqu'à 400 mètres. Leur utilisation relève du droit privé et, pour autant que ces installations de chauffage n'affectent pas l'exploitation de ressources publiques et privées d'eaux souterraines, on admet qu'aucune autorisation ou concession n'est nécessaire, hormis la demande de permis de forage et le respect des conditions fixées dans la LPGE.

Sondes géothermiques de faible profondeur avec une puissance installée de 1 MW (pas de permis de recherche, mais concession nécessaire)

Depuis quelques années, la réalisation de systèmes de chauffage ou de chauffage-climatisation progresse. On retrouve ce phénomène notamment au travers de la réalisation de champs de sondes géothermiques verticales de profondeurs variées, mais inférieures à 400 mètres, qui peuvent utiliser des surfaces considérables à côté des constructions alimentées par ces champs de sondes.

Il est nécessaire de s'assurer que l'utilisation de la géothermie jusqu'à 400 mètres soit économe et d'éviter qu'elle ne doive être réglementée en termes de droit d'utilisation. Ainsi, une concession est prévue pour de très gros projets de champs de sondes, même quand ceux-ci ne dépassent pas une profondeur de 400 mètres. Le critère d'un seuil de puissance installée de 1 MW reste suffisamment élevé et n'a pas encore été atteint par un projet en Suisse.

Forages au-delà de 400 m de profondeur (permis de recherche et concession nécessaires)

Au-delà de 400 mètres, la géothermie de moyenne et grande profondeurs est exploitée commercialement dans différents pays pour chauffer des quartiers entiers au moyen de réseaux de chauffage à distance. Ce type de géothermie (allant à plus de 3'000 mètres de profondeur) permet de produire chaleur et électricité grâce à de hautes températures dépassant 140°C. Les coûts élevés associés à une mauvaise connaissance du sous-sol profond limitent pour l'instant son essor.

4.2.2. Transfert de la compétence d'octroi des concessions

Comme relevé précédemment, la compétence d'octroyer des concessions passe du Grand Conseil au Conseil d'État (art. 15, 16, 26 al. 2, et 27). Ce changement important permettra d'améliorer le déroulement des procédures, et en garantira l'efficacité et la cohérence entre les autorités responsables du permis, respectivement des concessions. Le risque que des autorités différentes se retrouvent à assumer des conditions posées auparavant sans qu'elles aient pu y prendre part et les influencer est ainsi évité.

4.2.3. Lien avec la législation environnementale

Un lien juridique, notamment avec le cadre légal existant en matière de protection de l'environnement, est expressément ajouté, ce qui assurera d'avantage l'application des prescriptions légales connexes au domaine de la gestion du sous-sol.

4.2.4. Interdiction du gaz de schiste

Les méthodes d'exploitation du gaz de schiste étant différentes de celles utilisées pour le gaz conventionnel et les risques en matière de protection des eaux souterraines étant plus importants de par la nature de ce type d'exploitation, la question de l'exploitation des hydrocarbures non-conventionnels a été débattue intensément dans le cadre du projet d'exploration de gaz conventionnel de Noiraigue. Il en a résulté la décision de l'interdire, ce qui figure dans la proposition de loi modifiant la LMiCa (art. 34b).

5. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE (MODIFIÉ)

Article premier

Commentaire de l'article 1er, alinéa 2, let. a

Le chapitre 4.2.1. du présent rapport apporte des précisions sur les options proposées en matière de géothermie. Il reste notamment acquis que toute utilisation du sous-sol pour des échangeurs de chaleur reste une chose privée jusqu'à 400 mètres (avec demande de permis de construire usuel), à l'exception de très gros (>1 MW) projets de champs de sondes. Cette limite est prévue afin d'éviter des conflits de droits d'utilisation des surfaces ou volumes souterrains nécessaires dans de tels cas et de garantir une utilisation économe de la géothermie.

Commentaire de l'article 1er, alinéa 2, let. b

Mise à jour par des thématiques et projets qui n'étaient pas d'actualité en 1934 lors de la rédaction de la LMiCa.

Articles 9, 16, 26 et 27

Compétence transférée du Grand Conseil au Conseil d'État vu le renforcement des exigences législatives (cf. chapitre 4.2.2.)

Article 12

L'actuel art. 12 al. 1 prévoit que la demande de concession est déposée au DDTE pendant au moins 60 jours. Quant au dépôt, il est publié trois fois dans la Feuille officielle (art. 12 al. 2). Or, dans le cadre de la procédure de permis de construire, le délai d'opposition est en général de 30 jours (art. 34 al. 3 LConstr.) et la publication dans la Feuille officielle intervient deux fois seulement (art. 50 RELConstr.). Afin d'harmoniser les délais de procédures connexes, le Conseil d'État propose de modifier l'article 12 en réduisant le délai de dépôt à 30 jours et la parution dans la Feuille officielle à deux fois.

Article 15

Les modifications proposées dans cet article comportent trois aspects principaux : le transfert de compétence du Grand Conseil au Conseil d'État pour statuer sur les demandes de concession (art. 15 al. 1), la modernisation de la définition des conditions cadres et d'exécution pour un projet (art. 15 al. 2), et les questions financières (art. 15 al. 3).

Al. 1 (cf. point 2.2, §3 p. 3 du présent rapport)

En raison de ce transfert de compétence, les articles 9 al. 2, 16, 26 al. 2 et 27 sont adaptés en conséquence.

Al. 2

Comme relevé au point 3.2. du présent rapport, un renvoi explicite aux dispositions applicables en matière de gestion du sous-sol n'était pas absolument indispensable. Néanmoins, l'introduction de la let. f à l'al. 2 de l'art. 15 permettra une application facilitée des lois citées (cf. aussi remarques de l'article 21). Cet alinéa recense les conditions cumulatives que doit remplir une demande d'octroi de concession. Ainsi, le requérant doit d'abord démontrer que le sous-sol se prête à l'utilisation prévue. Ce n'est en général possible que s'il a procédé à des examens dans le cadre de mesures exploratoires autorisées par le permis de recherche, ou s'il a acquis les résultats d'examens de tiers. Les autres exigences garantissent que l'utilisation prévue ne constitue aucun danger. Enfin, le requérant doit garantir le financement des installations, de leur utilisation, de leur démontage et du suivi ultérieur.

Al. 3

Les dispositions complémentaires de l'alinéa 3 donnent la possibilité au Conseil d'État de fixer d'autres conditions-cadres dans la concession, comme la réglementation de la mise en service ou l'obligation de conclure des assurances particulières. En matière financière, il est important de légitimer l'instance délivrant la concession à poser les conditions nécessaires s'agissant des questions de responsabilité (sécurité, assurance, remise en état, suivi à long terme) et de redevances. Pour ces dernières, il s'agit de garder une certaine flexibilité permettant de déterminer leur montant en fonction de la réalité économique d'un projet concret et de l'évolution du marché (évolution des coûts d'exploitation ou de la valeur du bien exploité).

Concernant la perception de redevances liées à l'exploitation d'énergie géothermique, il sera veillé à ce que l'application du nouvel art. 15 al. 3 let. d maintienne l'intérêt économique à l'exploitation de ce potentiel d'énergie renouvelable.

Article 21

La modification de l'article 21 consiste en l'introduction des termes « et la protection de l'environnement », afin d'établir un lien juridique avec le cadre légal existant en la matière, ceci en attendant une révision plus complète qui pourra être plus exhaustive et explicite.

Dès lors, il n'est pas inutile de mettre en lien l'utilisation du sous-sol profond avec les législations qui s'appliquent à tous les projets et planifications actuels, soit notamment les lois fédérales sur la protection de l'environnement (LPE), du 7 octobre 1983, respectivement sur la protection des eaux (LEaux), du 24 janvier 1991, et leurs ordonnances d'application (p.ex. OEIE). En outre, le nouvel article 15 de la loi soumet l'octroi d'une concession au respect de conditions environnementales (al. 2 let. d) qui seront examinées dans le cadre de la procédure.

Quant aux installations exploitant la géothermie à faible profondeur (non concernées par la LMiCa), elles seront régies par la Loi cantonale sur la gestion et la protection des eaux (LPGE), du 2 octobre 2012, qui assure le respect de la législation environnementale dans le cadre des procédures de permis d'étude et de concession, mais elles ne sont pas soumises à concession.

Titre II A

Proposition de formulation plus adéquate.

Article 34b

Nouvel article donnant suite à l'interdiction d'exploitation de gisements d'hydrocarbures non-conventionnels décidée par le Grand Conseil.

Ajout d'une disposition transitoire

Disposition transitoire correspondant à l'article 23 de la proposition de loi 14.130.

6. INCIDENCES FINANCIÈRES

La modification de loi sur les mines et les carrières, du 22 mai 1935 n'a aucune conséquence financière défavorable sur les communes et le canton.

7. CLASSEMENT DES MOTIONS

La modification de loi proposée dans ce rapport, en lien avec une démarche à plus long terme qui consiste à revoir de manière plus générale la gestion du sous-sol neuchâtelois, permet de répondre aux préoccupations soulevées par les motionnaires des objets 13.160, 14.128 et 14.129. Par conséquent nous vous proposons de les classer.

Nous vous en rappelons la teneur ci-après :

7.1. Motion communale pour une interdiction de la prospection de l'exploitation du gaz de schiste (13.160)

En date du 27 mai 2014, votre Conseil a accepté la motion communale 13.160 de la commune de Val-de-Travers.

13.160

26 avril 2014

Initiative communale interdisant la prospection et l'exploitation de gaz de schiste dans le sous-sol neuchâtelois

Le Conseil général de la commune de Val-de-Travers,

vu le rapport du Conseil communal incluant le développement de la motion, du 21 juin 2013 ;

vu la loi sur les communes, du 21 décembre 1964 ;

vu les articles 26 et 27 de la loi d'organisation du Grand Conseil, du 30 octobre 2012 ;

vu les articles 3.6 chiffre 6 et 3.28 du règlement général de la commune de Val-de-Travers, du 2 avril 2012 ;

vu la loi sur les mines et les carrières, du 9 juillet 1935 ;

vu le décret du Grand Conseil portant sur le principe de l'octroi, en cas de découverte, d'une concession d'exploitation d'hydrocarbures en faveur de la société Celtique Energie Neuchâtel SA, du 1^{er} septembre 2010 ;

sur la proposition du Conseil communal,

arrête :

Article premier *Par voie d'initiative communale, sous la forme de la motion, le Conseil général de Val-de-Travers demande au Grand Conseil d'enjoindre le Conseil d'État de lui adresser un rapport accompagné d'un projet de loi tendant à interdire la prospection et l'exploitation de gisements d'hydrocarbures non-conventionnels, notamment le gaz de schiste, dans le sous-sol neuchâtelois.*

Article 2 *Le Conseil communal est chargé de la transmission de cette initiative au Grand Conseil.*

Val-de-Travers, le 24 juin 2013

Au nom du Conseil général:

*Le président, La secrétaire,
D. DREYER N. EBNER COTTET*

7.2. Motion pour une création d'une base légale pour l'exploitation du sous-sol (14.128)

En date du 27 mai 2014, votre Conseil a accepté la motion 14.128 du groupe Vert'libéral.

14.128

26 avril 2014

Motion du groupe Vert'libéral

Création d'une base adaptée pour l'exploitation du sous-sol neuchâtelois

Le Conseil d'État est prié d'élaborer une base légale adéquate pour l'exploitation du sous-sol neuchâtelois, en remplacement de la loi de 1935 sur les mines et les carrières, par exemple dans le cadre de la loi sur l'aménagement du territoire, cette base légale tiendra compte des éventuelles directives en la matière édictées par la Confédération et sera établie, dans toute la mesure du possible, en concertation avec les cantons et les territoires limitrophes.

Premier signataire: Moruzzi Mauro

7.3. Motion pour une révision de la LMiCa (14.129)

En date du 27 mai 2014, votre Conseil a accepté la motion 14.129 du Groupe socialiste.

14.129

27 avril 2014

Motion du Groupe socialiste

Pour une révision de la loi sur les mines et carrières

Le Conseil d'État est prié d'adresser au Grand Conseil un rapport accompagné d'un projet de loi modifiant la loi sur les mines et les carrières datant de 1935. Cette modification doit tenir compte du contexte technologique actuel et de la politique menée au niveau cantonal sur la gestion des ressources naturelles.

Première signataire: Martine Docourt Ducommun

7.4. Projet de loi sur l'exploitation du sous-sol profond et l'extraction de richesses minières (14.130)

Le projet de refonte en deux temps du cadre légal sur la gestion du sous-sol proposé dans le présent rapport répond aux préoccupations qui ont motivé le dépôt du projet de loi 14.130. Il est actuellement en traitement par la commission législative dans l'attente des travaux liés au présent rapport.

8. Résultat de la consultation

Le projet de rapport a de manière générale été accueilli favorablement. Les points discutés correspondent à ce qui était attendu. Si certains d'entre eux vont être débattus politiquement, nous sommes convaincus par les options proposées.

La démarche d'évolution législative en deux temps a globalement été acceptée, mais elle n'a pas obtenu l'unanimité. Aussi, il apparaît important de rappeler qu'il s'agit dans un premier temps d'une adaptation de la LMiCa, avant une modification plus globale en lien aux législations fédérales à venir.

Malgré le renforcement des exigences environnementales, le transfert de certaines compétences du Grand Conseil au Conseil d'État n'est pas soutenu unanimement.

Il ressort des prises de position que la protection de l'environnement est une préoccupation partagée par de nombreuses entités consultées. Des craintes sur les conséquences d'un forage profond, notamment en lien avec l'impact sur les eaux souterraines, ont été formulées. L'important développement des dispositions traitant des questions environnementales en est le corollaire.

Les aspects financiers font réagir. Les avis sont divisés sur la question des redevances. Entre le souhait de faire bénéficier la population neuchâteloise d'un bien qui lui appartient et la volonté de promouvoir les énergies renouvelables, les opinions sont partagées. Il a en outre été constaté qu'un souci particulier devra être apporté dans la mise en place de garanties d'exécution et de gestion d'éventuels dommages.

L'élément technique le plus discuté a été celui de la limite portée à 400 m pour définir le seuil d'application de la LMiCa. Cela vient sans doute du fait qu'il n'existe pas de norme qui la détermine de manière absolue. La limite à 400 m est celle utilisée actuellement par d'autres cantons pour distinguer qu'il s'agit d'une utilisation purement privée du sous-sol, non soumise à concession, pour laquelle les installations n'atteignent de façon générale pas les 400 mètres. La fixation de ce seuil est actuellement la plus répandue parmi les cantons qui ont déjà légiféré et ne limite guère les développements prévisibles. Il est dès lors tout à fait solide.

En résumé, le retour de consultation confirme globalement le Conseil d'État dans ses choix.

9. VOTE DU GRAND CONSEIL

La modification proposée n'entraînant pas de nouvelles dépenses ou de dépenses renouvelables au sens de l'article 57, alinéa 3, de la Constitution neuchâteloise et de l'article 36, lettre a, de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014, la majorité simple est requise (art. 309 OGC).

10. CONCLUSION

Au vu des développements en cours dans la thématique de la gestion du sous-sol, nous pensons qu'une révision de fond de la législation en la matière fera plus de sens dans un horizon de 5 à 10 ans qu'aujourd'hui. C'est ainsi que nous vous proposons d'accepter les modifications légales présentées pour garantir un traitement correct des dossiers dans cette phase intermédiaire, dans l'attente d'une révision plus complète de la législation dans ce domaine dès que la Confédération aura fait évoluer sa politique.

Votre soutien au projet de modification de loi que nous proposons permet de répondre aux objets 14.128 « Création d'une base légale pour l'exploitation du sous-sol », 14.129 « Pour une révision de la loi sur les mines et les carrières » et 13.160 « Initiative communale pour une interdiction de la prospection et de l'exploitation du gaz de schiste ».

Le Conseil d'État vous prie ainsi, au vu du présent rapport, d'accepter le classement des motions 13.160, 14.128 et 14.129.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 8 février 2017

Au nom du Conseil d'État :

| | |
|----------------------|------------------------|
| <i>Le président,</i> | <i>La chancelière,</i> |
| J.-N. KARAKASH | S. DESPLAND |

Loi modifiant la loi sur les mines et les carrières (LMiCa)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi sur les mines et les carrières (LMiCa), du 22 mai 1935¹ ;
sur la proposition du Conseil d'État, du 8 février 2017,
décrète :

Article premier La loi sur les mines et les carrières (LMiCa), du 22 mai 1935, est modifiée comme suit :

Article premier (nouvelle teneur)

Sont propriété de l'État et nécessitent l'octroi d'une concession :

- a) l'exploitation de gisements de minerais, hydrocarbures fossiles, sels, matières précieuses ;
- b) l'utilisation du sous-sol en vue :
 1. de l'exploitation de l'énergie géothermique à partir d'une profondeur de 400 mètres ou d'une puissance totale de 1 MW ;
 2. du stockage de fluides ou de gaz tels que le dioxyde de carbone (CO₂), l'hydrogène ou autres, par injection depuis la surface.

Art. 9, al. 2 (nouvelle teneur)

²Il se convertit en un droit à une indemnité réglée par le Conseil d'État et comprenant, outre le remboursement des frais des recherches, une équitable rémunération, si l'État entend se réserver l'exploitation de la mine ou s'il la concède à des tiers qui consentiraient des conditions plus avantageuses. Dans ce dernier cas, l'indemnité est due par le concessionnaire.

Art. 12, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)

¹La demande demeure déposée, avec toutes les pièces, pendant au moins trente jours au département, où chacun pourra en prendre connaissance.

²Ce dépôt est publié par deux insertions dans la Feuille officielle.

¹ RSN 931.1

Art. 15 (nouvelle teneur)

¹Le Conseil d'État statue sur les demandes de concession. Il fixe la durée, les conditions de la concession et les obligations consécutives à son expiration.

²Une concession peut être accordée aux conditions cumulatives suivantes :

- a) le sous-sol se prête à l'utilisation prévue ;
- b) aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'oppose à l'utilisation prévue ;
- c) les constructions et installations seront réalisées, exploitées et entretenues dans les règles de l'art et en accord avec le programme de travail du requérant ;
- d) les constructions et installations seront réalisées, exploitées et entretenues conformément aux dispositions du droit, fédéral et cantonal, dont le champ d'application est en connexité avec celui de la présente loi, en particulier les prescriptions en matière d'aménagement du territoire, de protection de la nature et du paysage, d'eau potable, de police sanitaire, d'agriculture, de constructions et d'énergie ;
- e) le financement de la mise en place, de l'utilisation, du démontage et du suivi ultérieur de l'installation est assuré ;

³Elle peut fixer des conditions complémentaires, en particulier sur :

- a) la mise en service et les délais pour l'exécution des travaux ;
- b) la sécurité de l'exploitation ;
- c) les obligations en matière d'assurance ;
- d) le paiement de redevances ;
- e) la responsabilité pour des risques particuliers ;
- f) la remise de rapports et données géologiques ou hydrogéologiques acquises.

Art. 16 (nouvelle teneur)

La concession ne peut être transférée sans autorisation du Conseil d'État.

Art. 21 (nouvelle teneur)

Le Conseil d'État a toujours le droit d'interdire l'exploitation dans les parties de la mine où elle ne pourrait se faire sans compromettre la sécurité publique et la protection de l'environnement, la sûreté des ouvriers, la conservation des voies de communication, la solidité des bâtiments, l'usage des sources nécessaires à l'alimentation des villes, villages, hameaux et établissements publics, ou la conservation de la mine elle-même.

Art. 26, al. 2 (nouvelle teneur)

²Le concessionnaire pourra, dans les six mois dès l'expiration des délais ci-devant, demander au Conseil d'État d'être relevé de cette péremption s'il justifie que son inaction a été causée par des circonstances de force majeure.

Art. 27 (nouvelle teneur)

La déchéance de la concession sera prononcée par le Conseil d'État si le concessionnaire contrevient gravement aux prescriptions de la présente loi ou aux clauses de la concession.

Titre précédant l'art. 34a (nouvelle teneur)

Titre II A

Prospection et exploitation de gisements d'hydrocarbures

Art. 34b (nouveau)

Toute prospection et exploitation de gisements d'hydrocarbures non-conventionnels, notamment le gaz de schiste, sont interdites dans le sous-sol neuchâtelois.

Disposition transitoire à la modification du 1er juillet 2017

Les demandes d'autorisation ou de concession pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi seront traitées selon le nouveau droit.

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²La loi entre en vigueur le 1er juillet 2017.

³Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,