

N° 70

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 novembre 2001

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur la proposition de loi de MM. Patrice GÉLARD, Charles REVET, Mme Annick BOCANDÉ, MM. Joël BOURDIN, Jean-Luc MIRAUX et Ladislav PONIATOWSKI tendant à prévenir l'effondrement des cavités souterraines et des marnières et à préciser le régime juridique des biens immobiliers affectés,

Par M. Charles REVET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Paul Dubrulle, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kerguéris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir le numéro :

Sénat : 311 (2000-2001)

Urbanisme.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
I. LES EFFONDREMENTS DU SOL : UN PHÉNOMÈNE FRÉQUENT ET POURTANT MÉCONNU	7
A. LES CAVITÉS SOUTERRAINES : UNE RÉALITÉ PHYSIQUE TRÈS VARIÉE.....	7
B. UNE RÉALITÉ MAL CERNÉE.....	8
C. DES CONSÉQUENCES GRAVES POUR LES PERSONNES ET LES BIENS QUI NE SONT PAS PRISES EN COMPTE PAR LE DROIT EN VIGUEUR.....	9
1. <i>Les régimes de responsabilité en vigueur laissent aux propriétaires la charge du comblement des cavités souterraines ...</i>	9
2. <i>...bien que les charges qui en résultent soient sans rapport avec les moyens des victimes.</i>	10
II. LES POUVOIRS PUBLICS FACE AUX RISQUES OCCASIONNÉS PAR LES EFFONDREMENTS DU SOL QUI N'ONT PAS UNE ORIGINE NATURELLE	10
A. POUR PRÉVENIR LE RISQUE.....	11
1. <i>Les pouvoirs de l'Etat : plans de prévention des risques naturels prévisibles et plans de prévention des risques miniers</i>	11
a) Les plans de prévention des risques naturels prévisibles	11
b) Les plans de prévention des risques miniers.....	11
2. <i>Les pouvoirs du maire en matière de documents et d'autorisations d'urbanisme</i>	12
a) Lors de l'élaboration des PLU	12
b) Lors de la délivrance d'autorisation d'occupation du sol	13
B. POUR SUPPRIMER LE RISQUE.....	14
1. <i>Le pouvoir d'expropriation de l'Etat au titre de la prévention des risques</i>	14
a) L'expropriation résultant de risques naturels « majeurs »	14
(1) Le régime de l'expropriation.....	14
(2) Les moyens du fonds pour la prévention des risques et leur utilisation	15
b) L'expropriation au titre du risque minier	18
2. <i>Les pouvoirs de police</i>	19
a) Pouvoir de police de l'Etat consécutif à l'arrêt de l'exploitation minière.....	19
b) Contenu et champ d'application des pouvoirs de police dévolus au maire	19
(1) Le pouvoir de police générale.....	19
(a) <i>La prévention des accidents et fléaux naturels</i>	20
(b) <i>La prescription des mesures exigées par les circonstances</i>	20
(2) La police des édifices menaçant ruine.....	21
c) Incidence financière de l'exercice de la police générale et de la police des édifices menaçant ruine.....	21
(1) Le régime de police applicable	21
(a) <i>L'assimilation au risque naturel entraîne l'application du régime de police générale.</i>	21
(b) <i>L'assimilation à un risque d'origine humaine entraîne l'application de la police des immeubles menaçant ruine.</i>	22
(2) ... a incidence sur la faculté reconnue à la commune de procéder à des travaux à ses frais	22

III. LE RÉGIME DE RÉPARATION DES DOMMAGES	23
A. LES LIMITES ACTUELLES DU RÉGIME D'ASSURANCE	23
1. <i>L'assurance contre les catastrophes naturelles</i>	23
2. <i>L'assurance « effondrement »</i>	24
B. LA SPÉCIFICITÉ DU RÉGIME MINIER	24
IV. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI N° 311	25
A. PROCÉDER AU RECENSEMENT DES CAVITÉS SOUTERRAINES	25
B. FAVORISER L'IDENTIFICATION ET LE COMBLEMENT DES CAVITÉS	25
C. PERMETTRE L'INDEMNISATION DES PROPRIÉTAIRES	26
V. LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	27
A. EN MATIÈRE DE PRÉVENTION	27
1. <i>Etablir une cartographie des sites où sont situées les cavités souterraines et des marnières</i>	27
2. <i>Prévoir l'incidence de l'existence de cavités souterraines sur les documents d'urbanisme</i>	28
B. EN MATIÈRE DE RECONNAISSANCE ET DE TRAITEMENT DES CAVITÉS	29
1. <i>Instituer des avantages fiscaux et des aides pour la reconnaissance et le traitement des cavités souterraines et des marnières</i>	29
2. <i>Permettre l'identification des cavités souterraines situées dans les zones à risques avant la réalisation de constructions nouvelles</i>	29
C. EN MATIÈRE D'ASSURANCE ET D'INDEMNISATION DES PROPRIÉTAIRES	30
a) <i>Étendre le bénéfice du fonds de prévention des risques naturels majeurs aux effondrements des cavités souterraines</i>	30
b) <i>Élargir le régime de catastrophe naturelle aux dommages qui résultent d'effondrements de cavités souterraines</i>	30
EXAMEN EN COMMISSION	31
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	32
Proposition de loi relative à la prévention des effondrements des cavités souterraines et des marnières, à la lutte contre les dommages qu'ils occasionnent, et à l'indemnisation des personnes qui en sont victimes	32
• Chapitre Ier La prévention des effondrements du sol	32
• Chapitre II - La reconnaissance et le traitement des cavités souterraines et des marnières	35
• Chapitre III L'assurance et l'indemnisation des propriétaires	36
ANNEXE I PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	38
ANNEXE II COMPARAISON DE LA RÉPONSE À UNE QUESTION PARLEMENTAIRE À LA PRATIQUE OBSERVÉE SUR LE TERRAIN	39

TABLEAU COMPARATIF 41

EXPOSÉ GÉNÉRAL

La proposition de loi que vous présente votre commission des Affaires économiques tend à résoudre un problème grave resté jusqu'ici sans solution : celui de **la prévention et de la réparation des dommages consécutifs à des mouvements de terrains dus à des effondrements de cavités souterraines**.

Bien qu'ils soient fréquents dans certaines parties du territoire, à commencer par la Normandie, et qu'ils occasionnent chaque année des dommages aux personnes et aux biens, ces phénomènes ne relèvent d'aucune procédure spécifique. **Leurs victimes sont donc laissées pour compte**. Cette situation est d'autant plus inacceptable qu'un mouvement de fond lié à l'écho de plusieurs catastrophes dans l'opinion publique pousse les pouvoirs publics à prendre, année après année, des mesures toujours plus précises pour limiter les risques et réparer les dommages de tous ordres qu'ils occasionnent. C'est ainsi que plusieurs textes ont été adoptés pour prévenir les risques naturels et pour indemniser les victimes de risques miniers.

Les **risques d'origine naturelle** ont, les premiers, fait l'objet de mesures de réparation spécifiques, avec l'instauration de cotisations additionnelles aux cotisations d'assurance destinées à les garantir.

Ils bénéficient également, depuis 1995, d'un régime de prévention particulier dès lors qu'ils présentent un caractère « majeur ». Hélas, les effondrements souterrains ne trouvent pas, dans la majeure partie des cas, leur origine dans une cause naturelle, mais bien dans le creusement de cavités par l'homme (cavités dites « anthropiques »). Ils ne peuvent juridiquement prétendre, en l'état du droit, à bénéficier de ces réparations.

S'agissant des **dommages causés par les cavités d'origine anthropique**, c'est le législateur, et spécialement votre Haute Assemblée, qui a, le premier, appelé l'attention du Gouvernement sur ce sujet.

Plusieurs propositions de loi ont été déposées, afin de prévenir et de réparer les conséquences des effondrements miniers. Cette démarche a débouché sur l'adoption en dernière lecture, et sans modification par l'Assemblée nationale, du texte adopté par le Sénat, devenu la loi n°99-245 du 30 mars 1999 précitée. Bien qu'il constitue un important pas en avant, ce texte ne résout qu'une partie des problèmes existants puisqu'il ne s'applique qu'aux

dommages résultant d'une activité minière, entendue au sens du *code minier*, à l'exclusion des autres mouvements de terrain d'origine anthropique.

Lors de la discussion du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, le Sénat a également adopté un article additionnel¹ tendant à créer une Agence de valorisation du sous-sol. A cette époque, le Gouvernement avait déclaré, par la voix du secrétaire d'Etat au logement, qu'il «*ne ni[ait] pas le problème, et qu'il [était] tout à fait conscient de l'importance du sous-sol qui [...] pose parfois bien des difficultés*»², tout en jugeant inopportun de faire figurer ce dispositif dans le code de l'urbanisme.

Malgré ces appels réitérés, force est de constater que le Gouvernement n'a donc rien fait depuis lors pour venir en aide aux victimes de ces effondrements.

Or le temps presse. Des maisons sont régulièrement victimes de dommages survenant du fait d'effondrements du sol, entraînant parfois avec elles leurs occupants vers une mort certaine. Quant aux propriétaires qui ont le temps de se mettre à l'abri d'un effondrement, ils sont bien souvent ruinés : obligés d'aller habiter à l'hôtel ou de verser un loyer faute de pouvoir résider dans leur maison frappée d'un arrêté de péril, alors même qu'ils en acquittent parfois encore les traites ...

Devant cette situation humainement et socialement inacceptable, nos collègues Patrice Gélard, Annick Bocandé, Joël Bourdin, Jean-Luc Miraux et Ladislav Poniatowski ont déposé, avec votre rapporteur, une **proposition de loi n° 311 (2000-2001), tendant à prévenir l'effondrement des cavités souterraines et des marnières et à préciser le régime juridique des biens immobiliers affectés**. La Conférence des présidents du Sénat ayant décidé, le 31 octobre 2000, de l'inscrire à l'ordre du jour de la séance mensuelle réservée du mercredi 20 novembre 2000, elle a été examinée par votre commission des Affaires économiques au cours sa séance du mercredi 14 novembre 2000. Le texte qui est résulté de ses travaux est aujourd'hui soumis à la discussion du Sénat.

Votre commission a fait siennes les préoccupations des auteurs, non moins que l'économie générale de la proposition de loi n° 311 précitée. Elle vous propose cependant d'y apporter, outre quelques modifications rédactionnelles, des amendements tendant à en étendre le champ pour prendre en compte tous les besoins de nos concitoyens. Son rapporteur souhaite ouvrir avec le Gouvernement tout d'abord, lors de l'examen du texte en séance publique, puis avec l'Assemblée nationale, au cours de la navette qu'il espère rapide, un dialogue fructueux sur un sujet où l'intérêt général procède de la préservation des droits et des biens des particuliers.

¹ Avant l'article premier.

² *Journal Officiel*, séance du 27 avril 200, page 2166.

Le présent rapport évoquera tout d'abord les éléments de contexte relatifs aux effondrements du sol nécessaires à l'intelligence de ce sujet très technique. Puis, après avoir examiné les modalités de prévention de ces risques et les lacunes qui caractérisent leur régime d'indemnisation, il présentera, outre le contenu de la proposition de loi n° 311, les principales préconisations que votre commission des Affaires économique soumet à la discussion du Sénat.

I. LES EFFONDREMENTS DU SOL : UN PHÉNOMÈNE FRÉQUENT ET POURTANT MÉCONNU

A. LES CAVITÉS SOUTERRAINES : UNE RÉALITÉ PHYSIQUE TRÈS VARIÉE

Les cavités souterraines se divisent en deux catégories principales : les cavités naturelles et les cavités d'origine anthropique.

Les **cavités naturelles** sont, le plus souvent, dues à la dissolution des carbonates ou des sulfates qui résulte de la circulation de l'eau dans les calcaires, la craie et le gypse. Comme le souligne le bureau de recherche géologique et minières¹, « *la dimension de ces cavités est très variable. Les karsts (vides laissés par la dissolution), se développent selon un réseau qui peut être kilométrique. Il est constitué d'une série de salles et boyaux. La hauteur de ces salles peut atteindre plusieurs dizaines de mètres, et leur extension plusieurs dizaines de mètres carrés. Ces karsts peuvent être vides, noyés ou obstrués/comblés par des sédimentations secondaires. [...] Des phénomènes d'érosion interne (suffosion), liés à des circulations d'eaux souterraines, peuvent parfois affecter des formations sédimentaires.* »

Les **cavités anthropiques** ont été aménagées de main d'homme, à l'instar :

– des **carrières**, et notamment des carrières de calcaire (autrefois utilisé pour la pierre à bâtir) de gypse (pour la fabrication du plâtre) ou d'argile (pour la production de tuiles et des briques) qui sont très répandues dans le Nord, la Normandie où l'on trouve de nombreuses marnières, les Pays-de-la-Loire, la région parisienne, l'Aquitaine, et à moindre titre les Pyrénées, la Provence et le Lyonnais, le Jura et la Bourgogne ;

– des **habitations troglodytiques**, qui sont situées dans des caves creusées au pied de coteaux abrupts ou de falaises naturelles et constituent

¹ Cf. son site « *bdcavités* » sur Internet.

parfois de véritables villages situés à proximité des plaines alluviales de la Loire et de certains de ses affluents (Rohecorbon, Vouvray, etc.), de la Seine ou de l'Oise (Méricourt, Mousseaux, La Roche Guyon, Conflans Sainte-Honorine, etc.) ;

– des cavités initialement utilisées comme des **caves vinicoles** et des **champignonnières** situées dans des zones urbanisées ou à la périphérie de certaines agglomérations, sont souvent réutilisées à pour le stockage ou la fabrication de produits agro-alimentaire (cultures de salades, notamment) ;

– des **ouvrages militaires enterrés**, tels que le réseau des **sapes** et les **galeries** creusées de part et d'autre de la ligne de front de la première guerre mondiale qui comprennent des tranchées de surface, des galeries et des salles souterraines et qui sont présentes dans le Nord, le Pas-de-Calais, la Somme, l'Oise et la Marne (leur effondrement a occasionné des dommages au TGV-Nord) ;

Bien que le Bureau de recherches géologiques et minières ait établi une base de données des zones à risques, la connaissance du sous-sol est très lacunaire. Le cas des marnières s'avère, à cet égard emblématique. Leur nombre est évalué, par certains experts, à plusieurs dizaines de milliers, sans que ce chiffre ait aucun caractère autre qu'estimatif. En effet, bien qu'un - décret impérial de 1856 les ait soumises a déclaration et qu'un décret du 26 novembre 1889 ait imposé au déclarants de fournir en mairie une demande et un plan des lieux faisant apparaître l'emplacement des puits et des galeries projetés, l'immense majorité des puits d'accès aux chambres d'exploitation ont été comblés, puis recouverts par la végétation qui a effacé toute trace.

B. UNE RÉALITÉ MAL CERNÉE

Le risque que constitue les cavités souterraines est mal connu. Si les habitants des régions où il est susceptible de survenir sont conscients du danger qu'il représente, nul ne peut, en l'état actuel des connaissances techniques, prédire avec certitude la date à laquelle il se réalisera.

L'exemple des marnières est, à cet égard, frappant : selon les estimations réalisées sur la base d'extrapolations reposant sur les indices connus, leur **nombre total se situerait entre 100.000 et 140.000**. On n'observe pourtant que quelque dizaines d'effondrements par an, même s'ils connaissent une nette recrudescence du fait d'une forte pluviométrie. Des effondrements de marnières sont, par exemple, récemment survenus en Seine-Maritime, dans les communes de Fauville-en-Caux, Mesnil-Panneville, Saint-André-de-Cailly, Hauville, Morainville-Jouveaux, Neuville-sur-Authou, Grand-Couronne, Petit-Couronne, Val-de-la-Haye.

Même si la plupart de ces effondrements surviennent en zone agricole, bon nombre d'entre eux sont situés à proximité de zones pavillonnaires. Le risque que constitue les marnières ne doit pas être sous-estimé puisque leur effondrement a entraîné la mort de deux personnes, dont l'une au début avril 2001. Leur localisation est tout aussi aléatoire.

Le Bureau de recherches géologiques et minières a récemment créé une base de donnée « bdmvt » destinée à regrouper des informations sur les mouvements de terrains (localisation, origine, type, volume). Elle permettra au fur et à mesure de son alimentation par les services intéressés, de disposer d'informations sur les dommages survenus, et sur les travaux de surveillance et de confortement qui auront été réalisés.

C. DES CONSÉQUENCES GRAVES POUR LES PERSONNES ET LES BIENS QUI NE SONT PAS PRISES EN COMPTE PAR LE DROIT EN VIGUEUR

1. Les régimes de responsabilité en vigueur laissent aux propriétaires la charge du comblement des cavités souterraines ...

Le droit commun du sol est fixé par l'**article 552 du code civil** qui dispose que **la propriété du sol emporte celle du dessus et du dessous**. Il s'ensuit que **le propriétaire d'un terrain possède également les cavités situées au dessous de celui-ci. Il est donc responsable des dommages causés par ces cavités**, en vertu de l'article 1384 du code civil qui prévoit que l'on est responsable des choses dont on a la garde.

En vertu de l'article 22 du code minier, les gîtes de substances minérales ou fossiles renfermées dans le sein de la terre ou existant à la surface sont considérés soit comme des mines -et relèvent dans ce cas du code minier- soit comme des carrières, et sont soumis aux dispositions de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

L'article 22 du même code précise que les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'une concession, ou par l'Etat. Les carrières sont, en revanche, laissées à la disposition du propriétaire du sol en vertu de l'article 105.

2. ...bien que les charges qui en résultent soient sans rapport avec les moyens des victimes.

Le propriétaire d'un terrain où survient un effondrement du sol peut être astreint, en vertu de la législation relative aux immeubles menaçant ruine, à faire procéder aux travaux de nature à faire cesser le péril existant.

Or le comblement d'une cavité souterraine est, bien souvent, sans commune mesure ni avec les ressources dont dispose le propriétaire du terrain où ils surviennent, ni même avec la valeur du bien auquel ils font courir un risque ou auquel ils occasionnent un dommage.

En outre, si le puits d'une marnière qui s'effondre est situé sur un terrain et que celle-ci comprend des «chambres» situées sous des parcelles avoisinantes appartenant à d'autres propriétaires que celles où se trouve le puits, la responsabilité du propriétaire du puits peut être mise en cause par les tiers pour trouble de jouissance si un dommage survient du fait de l'existence de ce mouvement de terrain sur leur propre terrain.

Selon les estimations du Centre d'études techniques de l'équipement Normandie Centre, le coût moyen du traitement d'une marnière de 300 à 400 mètres-cube s'établirait entre 250.000 et 300.000 francs, étant entendu que certaines marnières ont un volume supérieur à celui-ci.

II. LES POUVOIRS PUBLICS FACE AUX RISQUES OCCASIONNÉS PAR LES EFFONDREMENTS DU SOL QUI N'ONT PAS UNE ORIGINE NATURELLE

L'Etat fuirait-il ses responsabilités en matière de prévention des effondrements du sol? Telle est la question qui se pose après un examen attentif de son activité en la matière au cours de ces dernières années.

Si des progrès ont récemment été réalisés dans le domaine des effondrements miniers, encore faut-il observer que **deux ans et demi après l'adoption de la loi du 30 mars 1999 précitée, l'Agence de prévention et de surveillance des risques miniers n'a toujours pas vu le jour !**

Le droit en vigueur confère à l'Etat et aux communes des compétences importantes afin de prévenir les risques d'effondrement du sol. Il revient cependant aux seules communes de lutter contre leurs conséquences dans la plupart des cas, hormis celui des effondrements miniers.

A. POUR PRÉVENIR LE RISQUE

1. Les pouvoirs de l'Etat : plans de prévention des risques naturels prévisibles et plans de prévention des risques miniers

Les compétences de l'Etat en matière de prévention des accidents du sol concernent d'une part les risques d'origine naturelle susceptibles de faire l'objet de plans de prévention des risques naturels prévisibles et, d'autre part, parmi les risques d'origine anthropique, les risques miniers.

a) Les plans de prévention des risques naturels prévisibles

En vertu des articles L. 562-1 et suivants du code de l'environnement, qui résultent des articles 40-1 et suivants de la loi n°95-101 du 2 février 1995, l'Etat élabore des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP). Ces plans sont approuvés par arrêté préfectoral après enquête publique et avis des conseils municipaux des communes intéressées. Ils délimitent les zones où, compte tenu du risque, les constructions peuvent être interdites ou soumises à des prescriptions spéciales relatives aux conditions dans lesquelles elles peuvent être réalisées, utilisées ou exploitées. Ces plans valent servitude d'utilité publique et s'imposent aux plans locaux d'urbanisme auxquels ils sont annexés, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme.

Etant destinés à prévenir les risques **naturels**, ces plans ne sont, compte tenu du régime en vigueur, pas adaptés à la prévention du risque que constituent des effondrements de cavités souterraines anthropiques tels que les marnières, alors qu'ils sont appropriés pour prévenir des risques non liés à une activité humaine tels que les inondations, mouvements de terrain, avalanches, incendies de forêts, séismes, éruptions volcaniques, tempêtes et cyclones. C'est d'ailleurs précisément pour ce motif que la loi n°99-245 du 30 mars 1999 portant modification du code minier a expressément prévu l'élaboration de plans de prévention des risques miniers qui emportent les mêmes effets que les PPRNP, tout en relevant d'un régime spécifique.

b) Les plans de prévention des risques miniers

La loi n°99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation a introduit une première dérogation à un état de fait selon lequel l'Etat ne s'intéresse pas activement à

la prévention des risques d'effondrement d'origine anthropique. Elle prévoit que désormais des plans de prévention des risques miniers, analogues aux PPRNP seront élaborés par l'Etat (article 94 du code minier).

Ainsi, par a contrario, les risques d'effondrement résultant d'autres cavités souterraines n'ayant pas une origine naturelle ne sont-ils concernés par aucun dispositif spécifique.

2. Les pouvoirs du maire en matière de documents et d'autorisations d'urbanisme

Les communes peuvent prévenir les risques qui résultent d'effondrements du sol tant lors de l'élaboration des PLU qu'à l'occasion de la délivrance des autorisation d'occupation du sol.

a) Lors de l'élaboration des PLU

Les pouvoirs des communes en matière de prévention s'exercent principalement lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, puisque les communes sont tenues de prendre en compte tous les risques existants lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU)¹, que ces risques aient une origine naturelle ou non.

L'ancien article L. 123-1 du code de l'urbanisme prévoyait, quant à lui, que le plan d'occupation des sols, l'ancêtre du PLU, déterminait les zones urbaines et à urbaniser, notamment en tenant compte de « *de risques naturels prévisibles et de risques technologique.* » Il ne faisait donc pas explicitement référence aux risques souterrains qui pouvaient résulter de l'activité de l'homme. Ceux-ci étaient implicitement visés par l'article R. 123-18-I-2°-d) qui précisait que les terrains à protéger en raison de l'existence de risques devaient être classés en zone ND (non constructible).

Ces dispositions ont été abrogées après l'entrée en vigueur de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Désormais, l'article L. 123-1 ne fait plus référence à la notion de risques, tandis que l'article R. 123-11-b) du code de l'urbanisme ne mentionne que les « *risques naturels tels qu'inondations, incendies de forêt, érosion, affaissements, éboulements, avalanches ou risques*

¹ CE, 29 mai 1991, Villefranche-sur-mer ; Koenig, 19 juin 1992, cité dans les conclusions prononcées par M. Jérôme Goldenberg devant le tribunal administratif de Rouen à l'audience du 27 juin 1991.

technologiques », excluant, ipso facto, les risques d'affaissements du sol d'origine humaine.

Le nouvel article L. 126-1 du code prévoit cependant, quant à lui, que les PLU doivent comporter en annexe les servitudes d'utilité publique affectant utilisation du sol lorsqu'elles appartiennent à une liste dressée par décret en Conseil d'Etat. Au nombre de ces servitudes figurent celles qui résultent de l'élaboration d'un PPRNP, comme le prévoit la liste annexée à l'article R. 126-1 du même code, dans sa rédaction consécutive à l'adoption de la loi « SRU ».

Comme on le constate, si le régime juridique du risque souterrain d'origine naturelle est relativement bien défini, celui du risque d'origine humaine est beaucoup plus flou voire inapproprié. Si la jurisprudence précitée du conseil d'Etat fait obligation aux communes d'identifier les risques à l'occasion de l'élaboration des PLU, ni la lettre de la loi et ni ses décrets d'application n'identifient, en tant que tel, le risque qui résulte d'affaissements ou d'effondrements consécutifs à des mouvements de terrain d'origine humaine.

b) Lors de la délivrance d'autorisation d'occupation du sol

La délivrance d'une autorisation d'occupation du sol telle qu'un permis de construire peut être refusée ou n'être accordée, sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, en vertu de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, que si les constructions « *par leur situation [...] sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique.* »

On notera une nouvelle fois que le code de l'urbanisme ne permet pas, dans la lettre de sa rédaction en vigueur, de prendre en compte les problèmes qui résultent effondrements du sol. Ceux-ci touchent bien souvent des personnes privées qui se tiennent sur leur propriété privée (dans leur maisons). Ce n'est donc que par une interprétation suffisamment « extensive » des dispositions précitées que l'on pourrait étendre le régime prévu pour prévenir une atteinte à la sécurité **publique** en considérant qu'il vaut aussi pour la sécurité privée. Le juge administratif a lui même fait une telle lecture de l'article R. 111-2 du code de l'urbanisme, en considérant que le concept de « sécurité publique » ne visait pas seulement la sécurité des tiers par rapport à la construction, mais aussi la « sécurité privée », celle de la construction elle même et de ses occupants¹.

En ce qui concerne le cas particulier des marnières, la pratique administrative a retenu qu'il était souhaitable d'instituer un périmètre de

¹ CE, 21 mars 1980, Peyrusque.

60 mètres de rayon autour de tout indice laissant présumer l'existence d'une telle cavité. Le juge administratif n'a, pour le moment, pas été amené à juger de la légalité de cette délimitation qui conserve le caractère d'une pratique tirée de l'expérience.

Il convient enfin de souligner que, si l'autorité qui délivre le permis de construire doit rapporter la preuve de l'existence d'un risque pour refuser la délivrance d'un permis de construire, elle n'est pas tenue de procéder à une expertise géologique du terrain où la construction est envisagée¹. C'est au propriétaire de faire réaliser de telles études, dans son propre intérêt. La jurisprudence considère d'ailleurs que les autorisations d'urbanisme n'ont ni pour objet ni pour effet de conférer au pétitionnaire une garantie relative à la stabilité ou à la résistance du sol².

L'ensemble de ce régime est également applicable à la délivrance des permis de construire par l'Etat dans les communes qui ne disposent pas d'un PLU ou d'un document produisant les mêmes effets.

B. POUR SUPPRIMER LE RISQUE

Alors que l'Etat jouit de la faculté d'exproprier les édifices susceptibles d'être victimes d'un risque naturel « majeur », et ceux menacés par un risque minier, le maire est investi par la loi de la compétence nécessaire pour exercer, outre la police générale des fléaux naturels, la police spéciale des immeubles menaçant ruine.

1. Le pouvoir d'expropriation de l'Etat au titre de la prévention des risques

a) L'expropriation résultant de risques naturels « majeurs »

(1) Le régime de l'expropriation

Afin de sauvegarder les populations menacées par des risques naturels « majeurs », la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a prévu que la procédure d'expropriation pourrait être utilisée pour dédommager les propriétaires des biens exposés à ce

¹ TA Rouen, 31 août 1998, Mme Charron.

² CE, 20 avril 1966, Loncq ; 9 mars 1983, Philippe, 22 février 1989, ministre de l'Équipement contre époux Faure.

risque. Son article 11 précise que cette procédure est susceptible d'être mise en œuvre « *lorsqu'un risque prévisible de mouvement de terrain, d'avalanches ou de crue torrentielle menace gravement des vies humaines* ». Elle concerne « *les biens exposés à ce risque* ». Dès lors que les moyens de sauvegarde et de protection des populations s'avèrent plus coûteux que l'expropriation, celle-ci peut être menée à bien. Un fond de prévention des risques naturels majeurs est chargé de financer, dans la limite de ses ressources, les indemnités d'expropriation (article 13 de la loi n° 95-101 précitée).

On notera que cette procédure est réservée, parmi les risques naturels, à ceux qui sont qualifiés de « majeurs ». Ainsi, un effondrement de terrain qui trouve son origine dans une activité humaine ne saurait, quand bien même lui aussi « menacerait, gravement des vies humaines », en l'état du droit, relever de la procédure précitée.

Il convient ici de lever une équivoque. L'exécutif soutient deux thèses contradictoires. A Paris, par la voix du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, il considère que les effondrements de cavités souterraines peuvent faire l'objet de la procédure d'indemnisation des dommages causés par des catastrophes naturelles¹. Il en va tout autrement sur le terrain : l'état de catastrophe naturelle n'est reconnu que lorsque les phénomènes d'effondrements sont suffisamment proches dans le temps d'une cause bien identifiée et trouvant sa source dans un événement naturel, tel que des pluies torrentielles qui entraînent des effondrements « en cascade ». Un effondrement isolé, n'ouvre pas droit à cette procédure qui n'intéresse, de facto, que des dommages subis simultanément par un nombre suffisant de personnes.

(2) Les moyens du fonds pour la prévention des risques et leur utilisation

Selon les informations dont dispose votre rapporteur, depuis l'entrée en vigueur de la loi « Barnier », **seule d'une cinquantaine de demandes d'expropriation ont été déposées par les préfets.**

Elles concernent pour la plupart des risques naturels de faible étendue, intéressant une à dix propriétés au maximum, à l'exception de deux dossiers, de plus grande ampleur :

- les « Ruines de Séchilienne », dans l'Isère, (94 habitations, des constructions et des terrains sur une superficie de 85 hectares, exposés au glissement de terrain) ;

¹ Cf, en ce sens la réponse à une question écrite posée par votre rapporteur, n°29709 du 14 décembre 2000, JO, Sénat, 15 mars 2001, page 916, reproduite en annexe 2.

- le «massif de l'Hautil », dans les Yvelines et le Val d'Oise, (47 propriétés menacées d'effondrement de carrières souterraines abandonnées).

Votre rapporteur constate que le nombre des dossiers adressés à l'administration centrale par les préfets demeure très faible, puisqu'il s'élevait à : dix demandes en 1996, treize en 1997 neuf en 1998, cinq en 1999, quatre en 2000, et quatre également au cours du premier semestre 2001.

Il serait souhaitable que les services déconcentrés soient plus soucieux de proposer l'expropriation aux propriétaires intéressés. Il semble, en effet, que cette procédure soit mal connue des services de l'Etat eux mêmes qui attendent parfois, selon le témoignage de personnalités rencontrées par votre rapporteur, que les intéressés sollicitent le bénéfice de l'expropriation. Cette pratique n'est nullement conforme à la lettre de la loi « Barnier » qui ne prévoit nullement que les victimes de dommages doivent manifester le désir d'être expropriées pour être bénéficiaires de ce régime.

Votre rapporteur a d'ailleurs, obtenu de Madame la ministre de l'aménagement du territoire une réponse relative à l'utilisation des crédits du fonds de prévention des risques naturels qui est manifestement contraire à la pratique observée sur le terrain. A titre d'illustration, cette réponse figure en annexe II à la fin du présent rapport, en regard des refus opposés par les services déconcentrés et les assureurs aux demandes des intéressés.

Selon les informations dont dispose votre rapporteur, au 1^{er} août 2001, quinze procédures d'expropriation pour risque naturel majeur ont fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique. Treize d'entre elles sont en phase de réalisation, par l'affectation et le versement des sommes nécessaires. Toutes ces procédures concernent le risque de mouvements de terrain, à l'exception de deux d'entre elles, sur les communes de Bourg-Saint-Maurice (Savoie) et de Chaspinhac (Haute-Loire), qui ont été diligentées au regard d'un risque de crue torrentielle.

Le tableau ci-après retrace la chronologie des actes portant déclaration d'utilité publique des procédures d'expropriation pour risque, en précisant le nombre de propriétés concernées (156 au total), ainsi que les dépenses afférentes du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

	Nb de pptés	1997		1998		1999		2000		2001		Coût total par dossier	
		DUP	Coût MF	DUP	Coût MF	DUP	Coût MF	DUP	Coût MF	DUP	Coût MF	en MF	en M€
Séchilienne (38)	94	31 mai	66		35				15			116	17,69
Tarascon-sur-Ariège (09)	1	18 août	1,3									1,3	0,2
Vénerque (31)	2			30 nov.			3					3	0,46
Hautil (78)	23			8 déc.					17,6			17,6	2,68
Chaspinhac (43)						1 ^{er} avril	3,7					3,7	0,56
Bourg-saint-Maurice (73)	2							2 mai	0,9			0,9	0,14
Ceyras (34)	12							22 mai	9,1			9,1	1,39
Bourg-sur-Gironde (33)	1							20 juin	0,3			0,3	0,05
Toulouse (31)	3							26 juin			1,3*	1,3	0,20
Prats-de-Mollo-La Preste (66)	1							28 juin			0,7	0,7	0,11
Thoard (04)	1							28 juin			0,4	0,4	0,06
Sainte-Suzanne (53)	1							4 août			0,2	0,2	0,03
Vienne (31)	3									28 fév.			
Criel-sur-Mer (76)										28 fév.			
Labastide-Rouairoux-Aussillon (81)	12									26 mars	3,5	3,5	0,53
Coût total en MF			67,3		35		6,7		42,9		6,1	158	
en M€			10,26		5,34		1,02		6,54		0,93		24,09

*pour une seule des trois propriétés seulement

Source : ministère de l'Environnement.

Votre rapporteur s'étonne des modalités de fonctionnement du fonds de prévention des risques naturels majeurs.

Certes, une partie des moyens dont il dispose ont été affectés à des opérations qui ne relèvent pas du mécanisme d'expropriation institué par la loi du 2 février 1995. C'est ainsi que la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale¹ a mis à la charge du fonds **les dépenses d'évacuations temporaires et de relogement des personnes exposées à un risque majeur** de mouvement de terrain, d'avalanche ou de crue torrentielle. Cependant, aucun financement n'a encore été mis en œuvre à ce titre. En outre, la loi de finances rectificative pour 1999 n°99-1173 prévoit² que du 1^{er} janvier 2000 au 1^{er} septembre 2006 les dépenses de l'Etat afférentes aux **études nécessaires à la préparation et à l'élaboration des plans de prévention des risques naturels prévisibles** sont financées pour moitié par le fonds.

¹ Article 75.

² Article 55.

Cependant, le *Rapport annuel du fonds de prévention des risques naturels majeurs* montre une **évidente sous-utilisation des sommes qui lui sont affectées.**

Les **ressources** du fonds qui résultent du prélèvement sur le produit des primes relatives à la garantie contre le risque de catastrophe naturelle¹ s'élèvent, pour l'exercice 2000, à **130 millions de francs**. Les **profits tirés de la gestion financière** à **16 millions de francs**.

S'agissant des **charges**, les **indemnités d'expropriation** sont de **39 millions de francs**, et le **coût prévisionnel des indemnités à payer** de **53,8 millions de francs**.

La **différence** entre les **provisions** antérieurement constituées et les **charges** réellement engagées dégage un **bonus de 2,4 millions de francs**.

Le **coût prévisionnel** des dépenses engagée au titre des **évacuations temporaires et au relogement de personnes exposées** est de 15 millions de francs

Le coût prévisionnel des **dépenses au titre de la réalisation des PPRNP** s'élève à **81 millions de francs**.

Il s'ensuit que le solde créditeur du fonds pour 2000 est de 86 millions de francs.

En termes de **trésorerie**, on constate que la différence entre les prélèvements opérés et les dépenses réalisées entre le 1^{er} mars 1995 et le 25 mars 2001 est de **415 millions de francs**.

Cet éléments chiffrés prouvent, à l'évidence, que les ressources « dormantes » du fonds de prévention des risques naturels majeurs pourraient être utilement mobilisées pour venir en aide aux victimes d'effondrement du sol au lieu d'avoir pour principale destination d'abonder la trésorerie de l'Etat.

b) L'expropriation au titre du risque minier

Reprenant le système imaginé pour la prévention des risque naturels majeurs, l'article 95 du code minier qui résulte de la loi du 30 mars 1999 précitée prévoit qu'en cas de risque grave menaçant la sécurité des personnes, il est possible d'exproprier le bien exposés aux risques.

¹ En application du troisième alinéa de l'article L. 561-3 du code de l'environnement.

2. Les pouvoirs de police

Hormis le pouvoir de police qu'exerce l'Etat sur les installations classées (carrières) et sur les seules zones touchées par des effondrements miniers, c'est principalement le maire qui est compétent pour gérer les risques qui résultent d'effondrements de cavités d'origine humaine.

a) Pouvoir de police de l'Etat consécutif à l'arrêt de l'exploitation minière

En vertu de l'article 93 du code minier modifié en 1999, à l'expiration de la validité du titre minier, la surveillance et la prévention des risques tels que les affaissements de terrains dus à l'activité minière sont transférées à l'Etat, dès la fin de la procédure d'arrêt des travaux miniers.

Rien de tel n'est prévu en ce qui concerne les effondrements de cavités souterraines, autres que les carrières en activité (qui sont soumises au régime spécifique des installations classées). C'est donc le pouvoir de police du maire qui trouve à s'exercer.

b) Contenu et champ d'application des pouvoirs de police dévolus au maire

Le code général des collectivités territoriales confère au maire compétence pour exercer des polices générale et spéciales qui intéressent les effondrements du sol.

(1) Le pouvoir de police générale

Le pouvoir de police générale du maire concerne tant la prévention des accidents et des fléaux naturels que la prescription des mesures exigées par les circonstances.

(a) La prévention des accidents et fléaux naturels

En vertu de l'article L. 2212-2 du code général de collectivités territoriales, la police municipale comprend notamment (5°) « *Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, [...] tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digue, les éboulements de terre et de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels [...] et de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours* ».

On notera qu'en l'état actuel de la jurisprudence :

– ce pouvoir de police générale ne s'exerce que contre les accidents « naturels », à l'exclusion des accidents d'origine « anthropique » ;

– les « secours nécessaires » ne s'entendent pas comme les mesures de sondage ou de réparation propres à être prises sur des propriétés privées atteintes par un affaissement d'origine humaine.

(b) La prescription des mesures exigées par les circonstances

En vertu de l'article L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales, le maire prescrit, en cas de **danger grave et imminent** tels que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, l'exécution des mesures de sûreté qu'exigent les circonstances. Il informe les autorités supérieures (c'est à dire le préfet) des mesures qu'il a prescrites.

La compétence reconnue par l'article L. 2212-4 n'est donc pas limitée aux fléaux d'origine naturelle, mais peut s'étendre à ceux d'origine anthropique. A ce titre, le maire peut notamment, ordonner l'évacuation de zones susceptibles d'être l'objet d'un éboulement.

La latitude de la commune pour réaliser des travaux sur le fondement des mêmes dispositions est très étendue. Le maire peut ainsi faire réaliser des travaux d'office sur une propriété privée. Ces travaux sont réputés exécutés dans un intérêt collectif et, à ce titre, pris en charge par la commune. A contrario, le maire n'est pas autorisé à prescrire au propriétaire intéressé des travaux en vue de préserver ou de rétablir la sécurité¹, ce qui constitue une différence majeure de ce régime avec celui des édifices menaçant ruine qu'il convient, à présent, d'examiner.

¹ TA Amiens, 27 septembre 1985, Société immobilière de la Caisse des dépôts.

(2) La police des édifices menaçant ruine

Déterminé par l'article L. 2213-24 du code général des collectivités territoriales et par les articles L. 511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, le régime des édifices menaçant ruine permet au maire de prescrire «*la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, de façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique.* »

Un arrêté notifié au propriétaire le somme d'exécuter les travaux dans un délai déterminé. Si le propriétaire ne fait pas cesser le péril ou ne demande pas la désignation d'un expert, le tribunal administratif statue sur les litiges relatifs à l'expertise et fixe, en tant que de besoin, le délai pour l'exécution des travaux ou pour la démolition. Il peut autoriser le maire à y faire procéder d'office aux frais du propriétaire. Dans ce cas, le montant des frais avancés par la commune est recouvré comme en matière d'impôts directs.

Lorsque le tribunal a constaté l'insécurité de l'immeuble, le maire peut prendre un arrêté portant interdiction d'habiter.

c) Incidence financière de l'exercice de la police générale et de la police des édifices menaçant ruine

Deux régimes de police concurrents sont susceptibles d'être appliqués aux effondrements de cavités d'origine anthropique : la police générale du maire ou la police des édifices menaçant ruine. Le choix de l'un ou de l'autre de ces régimes a des conséquences financières importantes pour les communes comme pour les particuliers.

(1) Le régime de police applicable ...

(a) L'assimilation au risque naturel entraîne l'application du régime de police générale.

Les effondrements de cavités souterraines telles que des marnières peuvent être assimilés à des accidents d'origine naturelle. Mais sur ce point, la jurisprudence est isolée¹.

¹ Cf. CAA de Lyon, 21 mai 1991, *Ville de Lyon contre Peyrat*, cité par J. Goldenberg dans ses conclusions précitées. La Cour a estimé que le risque d'effondrement d'une maison construite

(b) L'assimilation à un risque d'origine humaine entraîne l'application de la police des immeubles menaçant ruine.

Le Conseil d'Etat considère que la police des immeubles menaçant ruine trouve à s'appliquer en cas de dommage survenu sur un immeuble situé sur une ancienne carrière, ou encore du fait d'une plâtrière désaffectée¹. Comme le souligne le commissaire du gouvernement Goldenberg, dans ses conclusions précitées : « *C'est la police des immeubles menaçant ruine qui trouve à s'appliquer, soit parce que la cavité est d'origine humaine, soit parce qu'elle révèle [...] un défaut de précaution lors de l'édification de la construction et ne peut donc être regardée comme lui étant extérieure* ».

(2) ... a une incidence sur la faculté reconnue à la commune de procéder à des travaux à ses frais

En termes financiers, **la principale conséquence de l'application du régime de la police des immeubles menaçant ruine est qu'une commune ne peut prendre en charge les frais de consolidation d'une cavité souterraine se trouvant sur une construction, non plus que ceux résultant de d'investigations techniques**. La juridiction administrative considère, en effet, qu'une commune ne peut, de manière générale, prendre en charge, parce qu'étrangère à l'intérêt public local, toute dépense incombant à des personnes privées².

La jurisprudence sur les marnières³ s'inspire de ces principes car, ainsi que le relevait M. Goldenberg, l'assimilation des risques d'effondrement du sol d'origine anthropique aux seules fins de permettre au maire de pouvoir exercer son pouvoir de police générale et donc de verser des aides financières aux propriétaires intéressés « *dénaturerait la police administrative générale en lui conférant une fonction réparatrice alors qu'elle n'a pour objet [...] que de prévenir l'apparition ou la réalisation d'un risque, et [...] ferait supporter à la collectivité les conséquences d'activités privées [...] en créant un régime de solidarité étranger aux règles d'engagement de la responsabilité administrative.* »

Il existe donc une dissymétrie dans la jurisprudence, puisqu'elle oblige le maire à prendre en compte tous les risques menaçant la sécurité publique en les précisant dans le PLU mais refuse de considérer que le pouvoir

sur des galeries souterraines affaissées du fait de pluies diluviennes était assimilable à un risque naturel.

¹ CE, 4 décembre 1974, *Préfet de police contre société immobilière du 58 rue Falguière*; 24 mars 1989, *Junino*.

² CE, 21 juin 1993, *Commune de Chauriat*.

³ TA Rouen, 16 juillet 2001, *Delamare*.

de police générale puisse être mis en œuvre dans un intérêt privé, ainsi qu'on le verra ci-après.

III. LE RÉGIME DE RÉPARATION DES DOMMAGES

Si l'on excepte celui institué en faveur des victimes d'effondrements miniers, on constate que le régime de réparation des dommages causés par des effondrements du sol est très lacunaire.

A. LES LIMITES ACTUELLES DU RÉGIME D'ASSURANCE

Le régime d'assurance contre les risques naturels est inopérant pour pallier les conséquences des effondrements d'origine anthropique. Quant au champ de l'assurance « effondrement », il apparaît trop limité pour offrir une garantie suffisante aux victimes potentielles de tels événements.

1. L'assurance contre les catastrophes naturelles

La procédure qui permet l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles associe l'Etat, qui reconnaît la survenance de ces phénomènes, et les assureurs, qui indemnisent leurs assurés.

L'article L. 125-2 code des assurances dispose que sont considérés comme les **effets des catastrophes naturelles**, les **dommages matériels directs «non assurables»**, **ayant eu pour cause déterminante l'intensité anormale d'un agent naturel**, lorsque les mesures habituelles à prendre pour prévenir ce dommages n'ont pu empêcher leur survenance ou n'ont pu être prises. Les dommages matériels normalement couverts par les contrats d'assurance de droit commun ne sont donc pas pris en compte.

La **procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle** associe le maire, qui adresse une demande au représentant de l'Etat dans le département avant qu'un arrêté interministériel ne reconnaisse, le cas échéant, l'état de catastrophe naturelle. Il revient ensuite aux assurés de se manifester auprès de leur assureur qui doit procéder à l'indemnisation, dans la limite prévue par chaque contrat, dans les trois mois consécutifs à la déclaration. **Les biens non assurés ne sont donc pas indemnissables.**

Dès lors que le régime d'indemnisation des dommages consécutifs aux catastrophes naturelles ne s'applique que du fait de l'intensité « anormale » d'un agent « naturel » le juge estime que les affaissements de terrains consécutifs à la présence d'une marnière¹ sont exclus de ce régime.

2. L'assurance « effondrement »

Selon les informations dont dispose votre rapporteur, certaines compagnies d'assurance ont inséré dans leurs contrats d'assurances multirisque habitation des particuliers une garantie « effondrement » qui couvre, au titre des événements climatiques, les glissements ou affaissements de terrain, **à l'exclusion de ceux résultant de l'effondrement d'anciennes carrières ou galeries.**

Le régime d'assurance ne permet donc pas, actuellement, de réparer les dommages qui résultent de l'effondrement de cavités souterraines.

B. LA SPÉCIFICITÉ DU RÉGIME MINIER

En vertu de l'article 75-2 du code minier, l'exploitant ou le titulaire d'un permis exclusif de recherches est responsable des dommages causés par son activité, sauf s'il peut invoquer une cause étrangère.

En outre, l'article 75-3 du même code qui résulte de la loi du 30 mars 1999 précise que l'indemnisation des dommages immobiliers liés à l'activité minière présente ou passée consiste en la remise en état de l'immeuble sinistré. Lorsque l'ampleur des dégâts subis par l'immeuble rend impossible la réparation de ces désordres dans des conditions normales, l'indemnisation doit permettre au propriétaire de l'immeuble sinistré de recouvrer, dans les meilleurs délais, la propriété d'un immeuble de consistance et de confort équivalents.

¹ CE, 12 mars 1999, *Les mutuelles régionales d'assurances.*

IV. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI N° 311

Composée de treize articles, la proposition de loi relative à la prévention de l'effondrement des cavités souterraines et des marnières s'articule, en deux chapitres. Le premier d'entre eux (articles 2 à 5), placé après un article de principes, est consacré au recensement et à la localisation des cavités souterraines et des marnières. Le deuxième, qui contient les articles 6 à 10, s'intéresse à leur identification et à leur comblement. Enfin le troisième (articles 11 à 13) concerne l'assurance et l'indemnisation des propriétaires.

A. PROCÉDER A U RECENSEMENT DES CAVITÉS SOUTERRAINES

Les trois premiers articles de la proposition de loi n° 311 fixent des dispositions d'ordre général relatives à la prévention des effondrements souterrains. Ils prévoient :

– que tout propriétaire d'un terrain a l'obligation de déclarer l'existence d'une cavité ;

– que le représentant de l'Etat déterminera les zones affectées ou susceptibles d'être affectées par des cavités souterraines ou des marnières ;

– qu'un décret fixera la taille des zones inconstructibles du fait de l'existence d'une cavité souterraine, leur périmètre pouvant être modulé en fonction des résultats d'une expertise qui aurait démontré l'absence de risque.

Quant à **l'article 10**, il permet d'utiliser la procédure de modification des plans locaux d'urbanisme pour prendre en compte l'existence d'une cavité susceptible de causer un effondrement sans devoir mettre ce plan en révision.

B. FAVORISER L'IDENTIFICATION ET LE COMPLEMENT DES CAVITÉS

L'article 4 de la proposition de loi tend à permettre que le plan local d'urbanisme identifie les zones inconstructibles du fait de l'existence de cavités souterraines ou de marnières.

L'article 5 dispose que le certificat d'urbanisme qui rend compte de la situation juridique d'un terrain au regard du droit de l'urbanisme, mentionnera les servitudes résultant de l'existence des cavités précitées.

Des dispositions fiscales tendant à favoriser l'identification et le comblement des marnières sont prévues par les articles 6 et 7.

L'article 6 institue une déduction du montant des revenus fonciers pour les dépenses afférentes aux opérations de sondage et de comblement des cavités souterraines ou marnières.

L'article 7 crée une réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunts souscrits pour le sondage ou le comblement des mêmes cavités.

Afin de venir en aide aux propriétaires qui ne peuvent, le plus souvent, assumer seuls la charge des expertises et des travaux que requiert l'état du sol, **l'article 9** dispose que l'Etat et les collectivités territoriales pourront attribuer des aides financières aux particuliers au titre des opérations de sondage et de comblement des cavités souterraines ou des marnières.

C. PERMETTRE L'INDEMNISATION DES PROPRIÉTAIRES

En matière d'indemnisation des propriétaires, la proposition de loi n° 311 tend à étendre le champ du régime des catastrophes naturelles qui permet aux propriétaires assurés de bénéficier d'une indemnisation versée par leurs assureurs.

L'article 11 étend le régime des catastrophes naturelles aux effondrements de cavités souterraines ou de marnières non localisées par des documents d'urbanisme.

L'article 12 étend le même régime aux effondrements susceptibles de concerner des bâtiments construits avant l'entrée en vigueur de la loi.

Enfin, **l'article 13** institue un gage de l'ensemble des dispositions de la proposition de loi ayant une incidence financière.

V. LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Votre commission des Affaires économiques est désireuse d'apporter des réponses précises aux problèmes soulevés par les effondrements de cavités souterraines d'origine humaine qui demeurent, pour le moment, irrésolus. Sa démarche procède de la volonté d'instituer un dispositif qui prenne en compte la question qui est soumise au Sénat à chaque stade : la prévention puis la lutte contre le danger lorsqu'il est avéré et enfin l'indemnisation des victimes d'effondrements.

A. EN MATIÈRE DE PRÉVENTION

1. Etablir une cartographie des sites où sont situées les cavités souterraines et des marnières

L'article premier de la proposition de loi propose que des communes élaborent des cartes délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines et des marnières susceptibles d'occasionner l'effondrement du sol. Cette disposition est pleinement cohérente avec le rôle majeur que jouent les communes en général et les maires, en particulier, en matière de prévention des risques et de police des immeubles menaçant ruine.

Le Conseil municipal d'une commune qui estimerait ne pas être en mesure de réaliser ce document pourrait décider que cette carte serait établie par le représentant de l'Etat.

Afin de faciliter l'élaboration de ces cartes, l'article 2 prévoit que toute personne ayant connaissance de l'existence d'une cavité souterraine dont l'effondrement est susceptible de porter atteinte aux personnes ou aux biens doit en révéler l'existence au maire.

Le périmètre des sites menacés par un effondrement du sol serait déterminé par la carte précitée. Le ou les propriétaires des biens situés en tout ou partie en son sein seraient informés de son existence (**article 4**).

2. Prévoir l'incidence de l'existence de cavités souterraines sur les documents d'urbanisme

L'article 5 fixe une procédure en vertu de laquelle le périmètre des terrains inconstructibles du fait de l'existence d'une cavité souterraine est établi. Ce périmètre doit être déterminé de façon « fine ». En effet, comme l'a relevé un spécialiste de cette question, le principal dans l'appréciation des indices qui laissent présumer l'existence d'une marnière, « *c'est le caractère sérieux, apprécié au cas par cas, des éléments de fait motivant la décision de l'administration* »¹.

C'est pourquoi, il est proposé qu'un arrêté préfectoral détermine en fonction de leur nature spécifique (chambres de marnières, puits, galeries...) le périmètre des terrains inconstructibles. Celui-ci pourrait être, au surplus, réduit au vu d'une expertise confirmant l'absence de risque.

La carte délimitant les sites concernés vaudrait servitude d'utilité publique et serait, en tant que telle, annexée au plan local d'urbanisme ou à la carte communale.

La violation des dispositions relatives à l'inconstructibilité des terrains serait sanctionnée par une amende en application de **l'article 6**.

Le plan local d'urbanisme identifierait les zones inconstructibles du fait de l'existence des cavités souterraines précitées en vertu de **l'article 7**.

L'article 8 prévoit, quant à lui, que tout certificat d'urbanisme mentionnerait les servitudes relatives à l'existence de cavités évoquées ci-dessus.

Enfin, **l'article 9** permet d'utiliser une procédure souple de modification des plans locaux d'urbanisme afin de prendre en compte l'existence d'une cavité résultant d'un effondrement.

¹ Conclusions précitées de M. J. Goldenberg, p. 6.

B. EN MATIÈRE DE RECONNAISSANCE ET DE TRAITEMENT DES CAVITÉS

1. Instituer des avantages fiscaux et des aides pour la reconnaissance et le traitement des cavités souterraines et des marnières

L'article 10 prévoit une réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunts souscrits pour les opérations de reconnaissance (recherche d'indices en surface, sondages...) ou de traitement (comblement, construction de piliers de soutènement...).

L'article 11 institue une déduction du montant des revenus fonciers pour les dépenses afférentes aux opérations de reconnaissance et de traitement des cavités souterraines et des marnières.

L'intervention de l'Etat et des collectivités locales est prévue par **l'article 12** qui dispose que les propriétaires de terrains pourraient bénéficier d'aides financières émanant de ces personnes publiques afin de contribuer à des opérations de reconnaissance et de traitement des cavités.

2. Permettre l'identification des cavités souterraines situées dans les zones à risques avant la réalisation de constructions nouvelles

L'article 3 de la proposition de loi dispose que le représentant de l'Etat publie et met à jour une liste des communes dans lesquelles il existe une présomption réelle et sérieuse de l'existence de cavités souterraines dangereuses. Cette liste serait dressée sur la base des déclarations que lui communique le maire en application de l'article 2.

Dans ces communes, **l'article 13** prévoit que pour pouvoir réaliser un lotissement, on devra avoir procédé à une expertise consistant en un « décapage » (enlèvement de la couche superficielle de terre végétale pour détecter la présence d'un puits). Cette opération est, selon les informations dont dispose votre rapporteur, d'une fiabilité qui permet de garantir à 80 voire 90 % la présence d'une cavité souterraine. Son coût est estimé à 10.000 francs pour 1.000 mètres carrés de terrain.

Quant à **l'article 14**, il prévoit une procédure plus souple en ce qui concerne la construction de maisons hors d'un lotissement. S'inspirant d'une procédure existante à Paris, il dispose que lors de la signature de l'acte de

vente d'un terrain situé dans une des communes précitées, le vendeur fera savoir à l'acheteur s'il a ou non fait procéder à une expertise consistant en un « décapage ». Ainsi, l'acheteur d'un terrain sera-t-il en mesure de connaître le risque qu'il prend.

C. EN MATIÈRE D'ASSURANCE ET D'INDEMNISATION DES PROPRIÉTAIRES

a) Étendre le bénéfice du fonds de prévention des risques naturels majeurs aux effondrements des cavités souterraines

Il vous est proposé, par **l'article 15** d'utiliser les ressources du fonds de prévention des risques naturels majeurs pour :

– l'acquisition amiable d'un immeuble exposé à un risque d'effondrement du sol qui menace gravement des vies humaines ;

– le traitement des cavités souterraines, sous réserve de l'accord des propriétaires du bien exposé au risque, et si ce traitement est moins coûteux que l'expropriation qu'il est proposé d'étendre par l'article 16.

L'article 16 étend la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique du fait de l'existence d'un risque naturel majeur d'un bien exposé à tout risque d'effondrement du sol qui menace gravement des vies humaines. Quant à **l'article 17** il prévoit que cette procédure est de droit, à la demande du propriétaire, dès qu'un arrêté de péril concernant son bien est entré en vigueur. Il s'avère, en effet, qu'actuellement certaines constructions sont inhabitables du fait de l'édiction d'un arrêté de péril et que leurs propriétaires ne peuvent, en conséquence, les vendre alors même que l'effondrement du sol redouté n'est pas encore survenu.

b) Élargir le régime de catastrophe naturelle aux dommages qui résultent d'effondrements de cavités souterraines

L'article 18 de la proposition de loi tend, quant à lui, à rendre applicable aux dommages qui résultent d'effondrements de cavités souterraines la procédure de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Celle-ci permet aux victimes d'être remboursées par leurs assureurs en fonction de la valeur du bien à neuf minoré d'un coefficient de vétusté.

L'article 19 de la proposition de loi institue enfin un gage des dispositions susceptibles d'entraîner un accroissement des charges publiques contenues dans le texte qui vous est présenté.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 14 novembre 2001 sous la présidence de M. Gérard Larcher, Président, la commission a examiné, sur le rapport de **M. Charles Revet**, la **proposition de loi n° 311 de MM. Patrice Gélard, Charles Revet, Mme Annick Bocandé, MM. Joël Bourdin, Jean-Luc Miraux et Ladislav Poniatowski** relative à la **prévention de l'effondrement des cavités souterraines et des marnières**.

La commission a ensuite adopté, à l'unanimité, la proposition de loi dans la rédaction proposée par son rapporteur.

*

*

*

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Proposition de loi relative à la prévention des effondrements des cavités souterraines et des marnières, à la lutte contre les dommages qu'ils occasionnent, et à l'indemnisation des personnes qui en sont victimes

Chapitre Ier

La prévention des effondrements du sol

Article 1er

Les communes élaborent, en tant que de besoin, des cartes délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines et des marnières susceptibles d'occasionner l'effondrement du sol.

Une délibération du conseil municipal peut toutefois décider que cette carte sera établie, pour la commune intéressée, par l'Etat.

Article 2

Toute personne qui a connaissance de l'existence d'une cavité souterraine ou d'une marnière dont l'effondrement est susceptible de porter atteinte aux personnes ou aux biens, ou d'un indice susceptible de révéler cette existence, en informe le maire qui communique, sans délai, au représentant de l'Etat dans le département les éléments dont il dispose à ce sujet.

Article 3

Le représentant de l'Etat dans le département publie et met à jour la liste des communes pour lesquelles il a été informé par le maire de l'existence d'une marnière et de celles où il existe une présomption réelle et sérieuse de l'existence d'une telle cavité.

Article 4

La carte délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines et des marnières fixe le périmètre de tout site susceptible d'être menacé par un effondrement du sol.

Lorsque le conseil municipal a délibéré afin que la carte visée à l'alinéa précédent soit élaborée par le représentant de l'Etat, celui-ci détermine également le périmètre visé au même alinéa.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article et notamment la procédure d'information du ou des propriétaires d'un bien situé, en tout ou partie, dans le périmètre visé au premier alinéa du présent article, et l'affichage de cette carte.

Article 5

Un décret détermine le périmètre des terrains inconstructibles situés aux abords des sites délimités en application de l'article 3.

Ce périmètre peut être levé ou restreint au vu d'une expertise qui détermine, outre les limites de la cavité souterraine, l'absence de risque d'effondrement.

La carte délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines et des marnières vaut servitude d'utilité publique. Elle est annexée au plan local d'urbanisme ou à la carte communale, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme.

La procédure prévue par l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme pour la modification du plan local d'urbanisme est

applicable pour tirer les conséquences de la fixation d'un périmètre, dans les conditions prévues par le premier alinéa.

Article 6

Les dispositions de l'article L. 562-5 du code de l'environnement sont applicables aux constructions ou aménagements réalisés dans des espaces situés dans un périmètre déclaré inconstructible en vertu de l'article 4.

Article 7

Après le dernier alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« 14°) Identifier les zones inconstructibles affectées par des cavités souterraines ou des marnières localisées. »

Article 8

Dans le premier alinéa de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme, après les mots : « applicables à un terrain » sont ajoutés les mots : « , les menaces d'effondrements de cavités souterraines et marnières ».

Article 9

Après le sixième alinéa de l'article L123-13 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Il en est de même lorsque la modification ne vise qu'à supprimer ou limiter l'interdiction d'urbaniser liée à l'existence de cavités souterraines ou de marnières ».

Chapitre II -

La reconnaissance et le traitement des cavités souterraines et des marnières

Article 10

Après le a *bis* du I de l'article 31 du code général des impôts, il est inséré un a *ter* ainsi rédigé :

« a *ter*) Les dépenses afférentes aux opérations de reconnaissance et de traitement des cavités souterraines ou marnières ».

Article 11

Dans le premier alinéa du a du 1° du I de l'article 199 *sexies* du code général des impôts, après les mots : « les dépenses de ravalement » sont ajoutés les mots :

« et les dépenses liées à des opérations de reconnaissance et de traitement des cavités souterraines ou marnières ».

Article 12

Les propriétaires de terrains affectés par des cavités souterraines ou des marnières peuvent bénéficier d'aides financières de l'Etat ou des collectivités territoriales pour les opérations de reconnaissance et de traitement de ces cavités.

Article 13

Dans les communes où une personne a informé le maire de l'existence d'une marnière et dans celles où il existe une présomption réelle et sérieuse tenant à l'existence d'une telle cavité, les autorisations relatives aux lotissements visées à l'article L. 315-1-1 du code de l'urbanisme ne peuvent être délivrées qu'après qu'une

expertise consécutive au décapage de la terre végétale des terrains intéressés a confirmé qu'aucun risque n'existe.

Article 14

Lors de la signature de l'acte de vente d'un terrain situé dans une commune figurant sur la liste visée à l'article 4, le vendeur fait savoir à l'acheteur s'il a fait procéder à une expertise consistant dans le décapage de la terre végétale des terrains intéressés.

Chapitre III

L'assurance et l'indemnisation des propriétaires

Article 15

Les ressources du fonds visé par l'article L. 561-3 du code de l'environnement peuvent être utilisées pour l'acquisition amiable d'un immeuble exposé à tout risque d'effondrement du sol qui menace gravement des vies humaines.

Ces ressources peuvent également être utilisées pour le traitement des cavités souterraines qui occasionnent les risques visés au premier alinéa, sous réserve de l'accord du propriétaire du bien exposé, dès lors que ce traitement est moins coûteux que l'expropriation.

Article 16

La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique prévue par les articles L. 561-1 à L. 561-5 du code de l'environnement est applicable aux biens exposés à tout risque d'effondrement du sol qui menace gravement des vies humaines.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux effondrements du sol qui surviennent dans des zones soumises aux dispositions de la loi n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation, ou du fait d'installations en activité soumises à la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Article 17

La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique prévue par les articles L. 561-1 à L. 561-5 du code de l'environnement est de droit, à la demande du propriétaire, dès l'entrée en vigueur d'un arrêté de péril.

Article 18

L'état de catastrophe naturelle est applicable aux dommages qui résultent d'effondrements de cavités souterraines, à l'exception de ceux qui surviennent dans des zones soumises aux dispositions de la loi n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation, ou du fait d'installations en activité soumises à la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Article 19

La perte de recettes résultant de la présente loi est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus par les articles 575 et 575 A du code général des impôts.

<\\PONGO\SYS\USERS\SGP\RAPPORT\Marnieres\Annexe I 11111.doc>

ANNEXE I

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

- **M. Claude Delpoux**, directeur - Assurances de biens et de responsabilité - Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA) ;
- **M. Didier Dewevre**, administrateur de SOS Marnières ;
- **M. Pascal Douard**, délégué adjoint aux risques majeurs - Direction de la prévention des pollutions et des risques - Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement ;
- **M. Bernard Foussat**, Sous-directeur - Assurances de biens et de responsabilité - FFSA ;
- **M. Thierry Francq**, sous-directeur des Assurances, direction du Trésor, Ministère de l'Economie et des finances ;
- **M. Erwan Guilmin**, marchés et produits d'assurance, Direction du Trésor, Ministère de l'économie et des finances ;
- **M. Jean-Paul Laborde**, conseiller parlementaire - FFSA ;
- **M. Emmanuel Manier**, CETE Normandie Centre ;
- **M. Alain Marais**, président de SOS Marnières ;
- **M. Jean-Claude Rimaux**, administrateur de SOS Marnières ;
- **Mme Françoise Sibille**, chargée de mission - service de législation minière - DGEMP ;
- **Mme Stéphanie Talbot**, Sous direction des assurances, Direction du Trésor, Ministère de l'économie et des finances ;
- **M. Guillaume Texier**, chef du service des mines, de la métallurgie et des matériaux de construction - Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) - Secrétariat d'Etat à l'industrie.

ANNEXE II

**COMPARAISON DE LA RÉPONSE
À UNE QUESTION PARLEMENTAIRE
À LA PRATIQUE OBSERVÉE SUR LE TERRAIN**

Question écrite N° 29709 du 14/12/2000 page 4191 avec réponse
posée par REVET (Charles) du groupe RI.

M. Charles Revet attire l'attention de Mme le ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement sur les problèmes posés par l'existence de cavités souterraines constatées dans le sous-sol de plusieurs communes, notamment dans le pays de Caux. Les inquiétudes et les préjudices que supposent les risques d'effondrement de ces terrains pèsent tant sur les collectivités que sur les particuliers. C'est pourquoi, il lui demande, d'une part, de lui préciser la réglementation existante en matière d'aides financières et d'indemnisation et, d'autre part, s'il ne serait pas opportun d'engager une réflexion au niveau national afin de mettre en place un dispositif global (par exemple un fonds d'indemnisation) pour améliorer des situations graves auxquelles se trouvent confronter plusieurs de nos concitoyens.

Ministère de réponse: Aménagement du territoire - Publiée dans le JO
Senat du 15/03/2001 page 916. Réponse à la précédente question :

La ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement a pris connaissance, avec intérêt, de la question relative aux problèmes posés par l'existence des cavités souterraines constatées dans le sous-sol de plusieurs communes, notamment dans le pays de Caux. L'instabilité de ces cavités est périodiquement rappelée par l'apparition d'affaissements ou d'effondrements de terrain dont les conséquences peuvent être graves. En matière d'aides financières et d'indemnisation, les dommages matériels directs occasionnés aux constructions ainsi que les études géotechniques nécessaires à leur remise en état peuvent faire l'objet d'une indemnisation en application de l'article L. 125-4 du code des assurances, après constatation d'un état de catastrophe

naturelle par arrêté des ministres de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'intérieur et du secrétaire d'Etat au budget. Cette disposition est subordonnée à une demande apportant la preuve de l'intensité anormale de l'agent naturel ayant occasionné le sinistre. En outre, et en cas de menace grave pour la vie humaine, il peut être fait recours à la mesure d'expropriation pour risque naturel majeur de mouvements de terrain, en application de l'article L. 561-1 du code de l'environnement. Enfin, les dépenses d'évacuation et de relogement des personnes évacuées préventivement au titre des pouvoirs de police du maire peuvent être couvertes par les ressources du fonds de prévention des risques naturels majeurs, en application du décret du 21 novembre 2000 modifiant le décret du 17 octobre 1995 relatif à l'expropriation des biens exposés à certains risques naturels majeurs menaçant gravement les vies humaines. L'ensemble de ces dispositions est applicable aux conséquences des cavités d'origine naturelle (vides karstiques) ainsi que des anciennes carrières souterraines abandonnées de droit ou de fait, ou inconnues de l'administration (c'est le cas des nombreuses marnières du pays de Caux), dès lors que leur effondrement ne résulte pas d'une nouvelle intervention humaine, mais de l'effet prépondérant d'agents naturels. En outre, les communes se portant maîtres d'ouvrage pour des études globales visant à réduire la vulnérabilité des personnes et des biens, complémentairement à la mise en uvre de plans de prévention des risques (PPR), peuvent être subventionnées par l'Etat à hauteur de 50 % dans le cadre d'une action expérimentale engagée par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi
n° 311 (2000-2001)
de M. Patrice Gélard
et plusieurs de ses collègues

Conclusions
de la Commission

Proposition de loi tendant à
prévenir l'effondrement des cavités
souterraines et des marnières et à
préciser le régime juridique des
biens immobiliers affectés

Proposition de loi
relative à la prévention des
effondrements des cavités
souterraines et des marnières,
à la lutte contre les dommages qu'ils
occasionnent, et à l'indemnisation
des personnes qui en sont victimes

Article 1^{er}

Les dispositions de la présente loi définissent les conditions dans lesquelles la prévention contre l'effondrement des cavités souterraines est organisée par les pouvoirs publics en vue de protéger les bâtiments.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi
n° 311 (2000-2001)
de M. Patrice Gélard
et plusieurs de ses collègues

Conclusions
de la Commission

A. Chapitre I^{ER}

Chapitre Ier -

B. RECENSEMENT ET

**LA PRÉVENTION DES
EFFONDREMENTS DU SOL**

C. LOCALISATION

D. DES CAVITÉS

(1) ARTICLE 1ER

E. SOUTERRAINES

Les communes élaborent, en tant que de besoin, des cartes délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines et des marnières susceptibles d'occasionner l'effondrement du sol.

F. ET DES MARNIÈRES

Une délibération du conseil municipal peut toutefois décider que cette carte sera établie, pour la commune intéressée, par l'Etat.

Article 2

(1) ARTICLE 2

Dès qu'il a connaissance de la présence d'une cavité ou d'un indice susceptible d'en révéler l'existence, le propriétaire du terrain ou à défaut le locataire, doit, dans les plus brefs délais, en faire la déclaration en mairie. La mairie transmet chaque déclaration au représentant de l'Etat dans le département.

Toute personne qui a connaissance de l'existence d'une cavité souterraine ou d'une marnière dont l'effondrement est susceptible de porter atteinte aux personnes ou aux biens, ou d'un indice susceptible de révéler cette existence, en informe le maire qui communique, sans délai, au représentant de l'Etat dans le département les éléments dont il dispose à ce sujet.

G.

Textes en vigueur

**Texte de la proposition de loi
n° 311 (2000-2001)
de M. Patrice Gélard
et plusieurs de ses collègues**

**Conclusions
de la Commission**

Article 3

Le représentant de l'Etat, délimite par arrêté préfectoral, pris sur proposition ou après consultation des conseils municipaux intéressés, les zones affectées ou susceptibles de l'être par des cavités souterraines ou des marnières. Un décret fixe la taille des zones de non constructibilité. Ce périmètre est levé ou restreint dès que les limites de la cavité souterraine ou de la marnière ont été, après sondage, précisément déterminées, ou que l'expertise de ces cavités a démontré l'absence de risque.

Le représentant de l'Etat dans le département établit une carte départementale des cavités souterraines et marnières localisées.

Article 3

Le représentant de l'Etat dans le département publie et met à jour la liste des communes pour lesquelles il a été informé par le maire de l'existence d'une marnière et de celles où il existe une présomption réelle et sérieuse de l'existence d'une telle cavité.

(2) ARTICLE 4

La carte délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines et des marnières fixe le périmètre de tout site susceptible d'être menacé par un effondrement du sol.

Lorsque le conseil municipal a délibéré afin que la carte visée à l'alinéa précédent soit élaborée par le représentant de l'Etat, celui-ci détermine également le périmètre visé au même alinéa.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article et notamment la procédure d'information du ou des propriétaires d'un bien situé, en tout ou partie, dans le périmètre visé au premier alinéa du présent article, et l'affichage de cette carte.

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi
n° 311 (2000-2001)
de M. Patrice Gélard
et plusieurs de ses collègues

Conclusions
de la Commission

Article 5

Un décret détermine le périmètre des terrains inconstructibles situés aux abords des sites délimités en application de l'article 3.

Ce périmètre peut être levé ou restreint au vu d'une expertise qui détermine, outre les limites de la cavité souterraine, l'absence de risque d'effondrement.

La carte délimitant les sites où sont situées des cavités souterraines et des marnières vaut servitude d'utilité publique. Elle est annexée au plan local d'urbanisme ou à la carte communale, conformément à l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme.

La procédure prévue par l'article L. 123-13 du code de l'urbanisme pour la modification du plan local d'urbanisme est applicable pour tirer les conséquences de la fixation d'un périmètre, dans les conditions prévues par le premier alinéa.

Article 6

Les dispositions de l'article L. 562-5 du code de l'environnement sont applicables aux constructions ou aménagements réalisés dans des espaces situés dans un périmètre déclaré inconstructible en vertu de l'article 4.

Textes en vigueur

Code de l'urbanisme

Art. L. 123-1. - Les plans locaux d'urbanisme exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et précisent les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

Ils présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu, qui peut caractériser les îlots, quartiers ou secteurs à restructurer ou réhabiliter, identifier les espaces ayant une fonction de centralité existants, à créer ou à développer, prévoir les actions et opérations d'aménagement à mettre en œuvre, notamment en ce qui concerne le traitement des espaces et voies publics, les entrées de villes, les paysages, l'environnement, la lutte contre l'insalubrité, la sauvegarde de la diversité commerciale des quartiers et, le cas échéant, le renouvellement urbain.

**Texte de la proposition de loi
n° 311 (2000-2001)
de M. Patrice Gélard
et plusieurs de ses collègues**

Article 4

Il est ajouté à l'article L.123-1 du Code de l'urbanisme un 14° ainsi rédigé :

**Conclusions
de la Commission**

Article 7

Après le dernier alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

Textes en vigueur

Les plans locaux d'urbanisme couvrent l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs communes à l'exception des parties de ces territoires qui sont couvertes par un plan de sauvegarde et de mise en valeur. En cas d'annulation partielle par voie juridictionnelle d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente élabore sans délai les nouvelles dispositions du plan applicables à la partie du territoire communal concernée par l'annulation. Il en est de même des plans d'occupation des sols qui, à la date de publication de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 précitée, ne couvrent pas l'intégralité du territoire communal concerné. En cas de modification de la limite territoriale de communes, les dispositions du plan local d'urbanisme applicables à la partie détachée d'un territoire communal restent applicables après le rattachement à l'autre commune sauf si celle-ci a précisé, dans le dossier soumis à enquête publique en application de l'article L 2112-2 du code général des collectivités territoriales, qu'elle entendait que la modification de limite territoriale emporte, par dérogation au présent chapitre, abrogation des dites dispositions. Lorsqu'il résulte de la modification de la limite territoriale d'une commune que le plan local d'urbanisme ne couvre pas la totalité du territoire communal, la commune élabore sans délai les dispositions du plan applicables à la partie non couverte.

**Texte de la proposition de loi
n° 311 (2000-2001)
de M. Patrice Gélard
et plusieurs de ses collègues**

**Conclusions
de la Commission**

Textes en vigueur

Ils fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L 121-1, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire, délimitent les zones urbaines ou à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles et forestières à protéger et définissent, en fonction des circonstances locales, les règles concernant l'implantation des constructions.

A ce titre, ils peuvent :

.....

Art. L. 410-1. - Le certificat d'urbanisme indique les dispositions d'urbanisme et les limitations administratives au droit de propriété et le régime des taxes et participations d'urbanisme applicables à un terrain ainsi que l'état des équipements publics existants ou prévus.

.....

(Art. L. 123-13 du code de l'urbanisme : voir ci-dessous)

Texte de la proposition de loi n° 311 (2000-2001) de M. Patrice Gélard et plusieurs de ses collègues

« 14°) Identifier les zones inconstructibles affectées par des cavités souterraines ou des marnières localisées. »

Article 5

Dans le premier alinéa de l'article 410-1 du code de l'urbanisme, après les mots : « applicables à un terrain » sont ajoutés les mots : « les effondrements de cavités souterraines et marnières »

II.

Conclusions de la Commission

« 14°) Identifier les zones inconstructibles affectées par des cavités souterraines ou des marnières localisées. »

Article 8

Dans le premier alinéa de l'article L. 410-1 du code de l'urbanisme, après les mots : « applicables à un terrain » sont ajoutés les mots : « , les menaces d'effondrements de cavités souterraines et marnières ».

Article 9

Après le sixième alinéa de l'article L.123-13 du code de l'urbanisme, il est *inséré* un alinéa ainsi rédigé :

« Il en est de même lorsque la modification ne vise qu'à supprimer ou limiter *l'interdiction d'urbaniser* liée à l'existence de cavités souterraines ou de marnières ».

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 311 (2000-2001) de M. Patrice Gélard et plusieurs de ses collègues	Conclusions de la Commission
<p>Code général des impôts</p>	<p>III. Chapitre II</p>	<p>Chapitre II -</p>
<p>Art. 31. - I Les charges de la propriété déductibles pour la détermination du revenu net comprennent :</p>	<p>IV. IDENTIFICATION ET</p>	<p>LA RECONNAISSANCE ET LE TRAITEMENT DES CAVITÉS SOUTERRAINES ET DES MARNIÈRES</p>
<p>1° Pour les propriétés urbaines :</p>	<p>V. COMPLEMENT DES</p>	<p>(2) ARTICLE 10</p>
<p>a) Les dépenses de réparation et d'entretien, les frais de gérance et de rémunération des gardes et concierges, effectivement supportés par le propriétaire ;</p>	<p>VI. CAVITÉS SOUTERRAINES ET MARNIÈRES</p>	<p>Après le a bis du I de l'article 31 du code général des impôts, il est inséré un a ter ainsi rédigé :</p>
<p>a bis) le montant des primes d'assurances versées au titre de la garantie du risque de loyers impayés. Lorsque le contrat comporte également la garantie d'autres risques, la fraction des primes destinée à couvrir le risque de loyers impayés doit être distinguée ;</p>	<p>(1) ARTICLE 6</p>	<p>« a ter) Les dépenses afférentes aux opérations de sondage et de comblement des cavités souterraines ou marnières ».</p>
<p>.....</p>	<p>Après le a bis du I de l'article 31 du Code Général des Impôts, il est inséré un a ter ainsi rédigé :</p>	
	<p>« a ter) Les dépenses afférentes aux opérations de sondage et de comblement des cavités souterraines ou marnières »,</p>	

Textes en vigueur

Art. 199 sexies. - I
Lorsqu'elles n'entrent pas en compte pour l'évaluation des revenus des différentes catégories, les dépenses suivantes effectuées par un contribuable ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu :

1° a Intérêts afférents aux dix premières annuités des prêts contractés pour la construction, l'acquisition ou les grosses réparations des immeubles dont le propriétaire se réserve la jouissance ainsi que les dépenses de ravalement, lesquelles doivent être prises en compte sur un seul exercice. Toutefois, lorsque la conclusion du prêt intervient à partir du 1er janvier 1984, la réduction d'impôt s'applique aux intérêts afférents aux cinq premières annuités de ces prêts.

.....
...

**Texte de la proposition de loi
n° 311 (2000-2001)
de M. Patrice Gélard
et plusieurs de ses collègues**

Article 7

Dans le premier alinéa du a du 1° du I de l'article 199 sexies du Code Général des Impôts, après les mots : « les dépenses de ravalement » sont ajoutés les mots :

« et les dépenses liées à des opérations de sondage ou de comblement des cavités souterraines ou marnières »

Article 8

Après le premier alinéa du 1 du I de l'article 199 sexies D du Code Général des Impôts, est inséré un alinéa ainsi rédigé:

« Les dépenses liées aux opérations de sondage ou de comblement des cavités souterraines ou marnières *donnent droit à une réduction d'impôt sur le revenu lorsque l'immeuble est situé en France* »

Article 9

Les propriétaires de terrains affectés par des cavités souterraines ou des marnières peuvent bénéficier d'aides financières de l'Etat ou des collectivités territoriales pour les opérations de sondage ou comblement des dites cavités.

**Conclusions
de la Commission**

Article 11

Dans le premier alinéa du a du 1° du I de l'article 199 sexies du code général des impôts, après les mots : « les dépenses de ravalement » sont ajoutés les mots :

« et les dépenses liées à des opérations de reconnaissance et de traitement des cavités souterraines ou marnières ».

Article 12

Les propriétaires de terrains affectés par des cavités souterraines ou des marnières peuvent bénéficier d'aides financières de l'Etat ou des collectivités territoriales pour les opérations de reconnaissance et de traitement de ces cavités.

Textes en vigueur

—

Code de l'urbanisme

Art. L. 123-13. - Le plan local d'urbanisme est révisé dans les formes prévues par les articles L 123-6 à L 123-12. La révision peut ne porter que sur une partie du plan.

La délibération qui prescrit la révision précise les objectifs de la commune et, le cas échéant, les secteurs devant faire l'objet de la révision.

Lorsqu'un projet présentant un caractère d'intérêt général nécessite une révision d'urgence d'un plan local d'urbanisme, la révision peut faire l'objet, à l'initiative du maire, d'un examen conjoint des personnes publiques associées mentionnées à l'article L 123-9. L'enquête publique porte alors à la fois sur le projet et sur la révision du plan local d'urbanisme.

Un plan local d'urbanisme peut également être modifié par délibération du conseil municipal après enquête publique à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à son économie générale et :

- que la modification n'ait pas pour effet de réduire un espace boisé classé ou une protection édictée en raison de la valeur agricole des terres, des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels ;

- que la modification ne comporte pas de graves risques de nuisance.

**Texte de la proposition de loi
n° 311 (2000-2001)
de M. Patrice Gélard
et plusieurs de ses collègues**

—

Article 10

Après le sixième alinéa de l'article L.123-13 du code de l'urbanisme, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Il en est de même lorsque la modification ne vise qu'à supprimer ou limiter l'obligation de non constructibilité liée à l'existence de cavités souterraines ou de marnières *identifiées ou non confirmées*. »

**Conclusions
de la Commission**

—

Textes en vigueur

Il en est de même lorsque la modification ne porte que sur la suppression ou la réduction des obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement.

Le projet de modification est notifié, avant l'ouverture de l'enquête publique, au préfet, au président du conseil régional, au président du conseil général et, le cas échéant, au président de l'établissement public prévu à l'article L 122-4, ainsi qu'aux organismes mentionnés à l'article L 121-4.

**Texte de la proposition de loi
n° 311 (2000-2001)
de M. Patrice Gélard
et plusieurs de ses collègues**

**Conclusions
de la Commission**

(1) ARTICLE 13

Dans les communes où une personne a informé le maire de l'existence d'une marnière et dans celles où il existe une présomption réelle et sérieuse tenant à l'existence d'une telle cavité, les autorisations relatives aux lotissements visées à l'article L. 315-1-1 du code de l'urbanisme ne peuvent être délivrées qu'après qu'une expertise consécutive au décapage de la terre végétale des terrains intéressés a confirmé qu'aucun risque n'existe.

(1) ARTICLE 14

Lors de la signature de l'acte de vente d'un terrain situé dans une commune figurant sur la liste visée à l'article 4, le vendeur fait savoir à l'acheteur s'il a fait procéder à une expertise consistant dans le décapage de la terre végétale des terrains intéressés.

Textes en vigueur
—

Texte de la proposition de loi
n° 311 (2000-2001)
de M. Patrice Gélard
et plusieurs de ses collègues
—

Conclusions
de la Commission
—

Chapitre III

Chapitre III –

**SURANCE ET INDEMNISATION
DES PROPRIÉTAIRES**

**L'ASSURANCE ET
L'INDEMNISATION DES
PROPRIÉTAIRES**

Article 15

*Les ressources du fonds visé
par l'article L. 561-3 du code de
l'environnement peuvent être utilisées
pour l'acquisition amiable d'un
immeuble exposé à tout risque
d'effondrement du sol qui menace
gravement des vies humaines.*

*Ces ressources peuvent
également être utilisées pour le
traitement des cavités souterraines qui
occasionnent les risques visés au
premier alinéa, sous réserve de
l'accord du propriétaire du bien
exposé, dès lors que ce traitement est
moins coûteux que l'expropriation.*

(2) ARTICLE 16

*La procédure
d'expropriation pour cause d'utilité
publique prévue par les articles
L. 561-1 à L. 561-5 du code de
l'environnement est applicable aux
biens exposés à tout risque
d'effondrement du sol qui menace
gravement des vies humaines.*

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi
n° 311 (2000-2001)
de M. Patrice Gélard
et plusieurs de ses collègues

Conclusions
de la Commission

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux effondrements du sol qui surviennent dans des zones soumises aux dispositions de la loi n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation, ou du fait d'installations en activité soumises à la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

(3) ARTICLE 17

La procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique prévue par les articles L. 561-1 à L. 561-5 du code de l'environnement est de droit, à la demande du propriétaire, dès l'entrée en vigueur d'un arrêté de péril.

Article 11

Les effondrements de cavités souterraines ou de carrières non localisées par les documents d'urbanisme ou les plans de prévention de risques naturels, sont assimilables à des catastrophes naturelles dès lors que l'effondrement ne provient pas d'une nouvelle intervention humaine, mais de l'intensité anormale d'un agent naturel.

Textes en vigueur

**Texte de la proposition de loi
n° 311 (2000-2001)
de M. Patrice Gélard
et plusieurs de ses collègues**

**Conclusions
de la Commission**

Article 12

L'état de catastrophe naturelle est applicable aux bâtiments dont l'autorisation de construire est antérieure à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 18

L'état de catastrophe naturelle est applicable *aux dommages qui résultent d'effondrements de cavités souterraines, à l'exception de ceux qui surviennent dans des zones soumises aux dispositions de la loi n° 99-245 du 30 mars 1999 relative à la responsabilité en matière de dommages consécutifs à l'exploitation minière et à la prévention des risques miniers après la fin de l'exploitation, ou du fait d'installations en activité soumises à la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.*

Article 13

La perte de recettes résultant de la présente loi est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus par les articles 575 et 575 A du Code général des impôts.

Article 19

La perte de recettes résultant de la présente loi est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus par les articles 575 et 575 A du code général des impôts.