

N° 853
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2026

PROPOSITION DE LOI

relative aux falaises et aux ouvrages de soutènement,

PRÉSENTÉE

Par M. Serge MÉRILLOU,

Sénateur

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les falaises surplombant le réseau routier constituent un risque majeur pour la sécurité des usagers, insuffisamment pris en compte par le droit et les politiques publiques actuels. Ce risque, aggravé par les effets du changement climatique, appelle une réponse législative.

En Dordogne, les éboulements sont réguliers, comme le montrent l'éboulement de 32 tonnes de rochers ayant entraîné la fermeture de la route entre Brantôme et Bourdeilles en février 2026, ou encore la chute d'une falaise à Excideuil en février 2024 ayant entraîné la fermeture de la route départementale 76 pendant plusieurs mois. Des situations comparables ont été observées dans d'autres territoires : en Savoie, où 700 m³ de rochers se sont détachés dans la vallée de la Maurienne en 2023 ; dans les Alpes-Maritimes, où un pan de falaise s'est effondré dans la vallée de la Tinée en début d'année 2026 à la suite de fortes intempéries ; ou encore en Haute-Savoie, où un bloc de pierre a tué deux jeunes passagers sur la RN205 en août 2025, malgré une inspection récente de la paroi.

Ces phénomènes constituent donc un réel danger pour les usagers de la route, quels que soient les modes de transport utilisés, un risque aggravé par les effets du changement climatique et susceptible de s'amplifier à l'avenir.

Paradoxalement, l'un des arguments les plus puissants en faveur d'une intervention législative tient précisément à l'impossibilité de dresser un tableau statistique national du risque. Aucun observatoire, aucun programme public ne réalise aujourd'hui le recensement des falaises surplombant le réseau routier et susceptibles de présenter un risque pour les usagers. Lorsque le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) conduit de telles cartographies à la demande de départements ou de services de l'État, les résultats sont particulièrement éclairants. Dans la seule vallée de la Seine en Seine-Maritime, 727 bâtiments et 20 tronçons routiers ont été identifiés en zone d'aléa fort, et 125 bâtiments et 17 tronçons supplémentaires en zone d'aléa moyen. Mais ces travaux restent ponctuels, sans vision nationale consolidée. L'absence de données est elle-même la preuve du vide institutionnel que la présente proposition de loi entend combler.

Au-delà du risque humain, les éboulements de falaises représentent une charge financière considérable et croissante pour les collectivités territoriales, dans un contexte où leurs budgets sont déjà sous tension. Le chantier de sécurisation de la falaise de la Praz, à la suite de l'éboulement survenu en Maurienne en août 2023, a représenté un coût total de 14 millions d'euros, nécessitant vingt mois de travaux et entraînant la fermeture simultanée d'une route départementale et de la ligne ferroviaire franco-italienne. À Nancy-sur-Cluses, en Haute-Savoie, le département doit investir 7 millions d'euros pour sécuriser une zone fragilisée par le réchauffement climatique, tandis que la route d'accès direct reste fermée jusqu'en 2027, coupant du monde les 500 habitants de la commune.

À l'échelle d'un département fortement exposé, ces dépenses curatives s'accumulent. Il est démontré que la prévention et l'entretien préventif coûtent jusqu'à sept fois moins cher que la réfection totale d'une infrastructure dégradée. Un suivi régulier des parois instables, permettant d'anticiper les interventions de sécurisation, est incomparablement moins coûteux que la gestion de crise après un éboulement.

Si le programme national ponts (PNP) opéré par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) permet d'intervenir sur certains ouvrages, notamment les ouvrages de soutènement situés en aval des infrastructures, il ne couvre pas les risques situés en amont, en particulier ceux liés aux falaises. Cette situation révèle un vide juridique qu'il convient de combler. La logique curative qui prévaut aujourd'hui est inadaptée à l'ampleur du risque. Il convient de lui substituer une logique préventive, organisée et partagée entre l'État et les collectivités territoriales.

La présente proposition de loi s'inspire dès lors du succès du programme national ponts, dont le bilan démontre la pertinence de la méthode. Depuis son lancement en janvier 2021, ce programme a conduit 11 500 communes à s'engager dans le dispositif, permettant la remise de plus de 42 000 carnets de santé. Ce sont au total 14 848 communes qui disposent désormais d'un carnet de santé pour chacun de leurs ouvrages. Plus de 2 500 recommandations ont été édictées en trois ans, permettant pour la première fois aux élus locaux de disposer d'une vision claire de l'état de leur patrimoine d'ouvrages d'art.

Ce succès démontre que le CEREMA dispose de l'expertise, des méthodes et de la légitimité pour opérer un dispositif analogue à destination des falaises. Il serait dès lors opportun de créer une forme de carnet de suivi, au-delà des ouvrages d'art, concernant les formations rocheuses naturelles qui présentent les mêmes risques pour la sécurité des usagers du réseau

routier. Il est à noter que ce nouveau « carnet de santé » serait évidemment différent de celui des ponts. En effet, nous ne savons pas prévoir un mouvement de paroi ; en revanche, un suivi des événements du type chutes de blocs permet de mieux organiser des zones de surveillance renforcée, les actions de prévention... Il s'agira ainsi d'un carnet de suivi des falaises et formations rocheuses afin de mieux répondre à ce type de risques pour les personnes et les biens.

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi propose d'expérimenter, dans des départements pilotes sélectionnés notamment sur la base des cartographies du BRGM, un dispositif de suivi de l'état des falaises surplombant le réseau routier. Un comité de pilotage « Falaises » sera institué dans chacun des départements participant à l'expérimentation. Le CEREMA pourrait être opportunément chargé d'opérer ce dispositif et d'élaborer un outil commun de suivi dénommé « Carnet de santé Falaises ».

L'article 2 introduit une définition générale permettant de distinguer clairement les murs de soutènement des murs de clôture ou des murs mitoyens. En effet, le code civil ne comporte aujourd'hui aucune définition du mur de soutènement. Cette absence est source d'une jurisprudence abondante et d'une insécurité juridique importante, notamment pour les collectivités territoriales. La notion d'ouvrage de soutènement a été préférée à celle de mur de soutènement, connue du grand public mais moins utilisée par les experts, notamment le CEREMA qui a publié l'ouvrage de référence intitulé *Les ouvrages de soutènement : Guide de conception générale*.

Aujourd'hui, en l'absence de titre, les communes supportent fréquemment les conséquences de la jurisprudence fondée sur l'accessoire de la voirie. **L'article 3** inverse la logique en retenant un critère fondé sur l'utilité principale de l'ouvrage. Cette solution apparaît plus conforme au principe selon lequel chacun supporte les charges résultant de son bien.

L'article 4 ouvre la voie à une meilleure couverture assurantielle de ces ouvrages. Il contribue à limiter le transfert de charges vers les collectivités.

Enfin, une très grande partie des difficultés provient de l'absence totale de mention des murs de soutènement dans les actes notariés. **L'article 5** vise à améliorer progressivement la sécurité juridique sans remettre en cause les droits acquis. Une obligation de résultat sera toutefois difficile à tenir lorsque les titres sont anciens ou lacunaires ; c'est pourquoi une obligation de mentionner les éléments connus ou l'absence de détermination paraît plus appropriée.

Proposition de loi relative aux falaises et aux ouvrages de soutènement

Article 1^{er}

- ① I. – À titre expérimental et pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, l'État peut autoriser, dans un nombre limité de départements, la mise en place d'un dispositif de suivi de l'activité des falaises surplombant le réseau routier.
- ② II. – Dans chaque département sélectionné, un comité de suivi falaise est institué, composé de représentants de l'État, des départements et des communes. Dans ces mêmes départements, les services de l'État peuvent s'appuyer sur les établissements publics compétents pour mettre à disposition des méthodologies tenant compte des enjeux et visant à recenser les falaises à suivre au droit des sections de route les plus vulnérables ainsi que des outils d'observation et de suivi de l'état des falaises et de leur activité.
- ③ III. – Les modalités de mise en œuvre, de suivi et de contrôle de l'expérimentation prévue aux I et II sont définies par voie réglementaire.
- ④ IV. – Au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation prévue aux I et II, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation portant sur sa mise en œuvre et son éventuelle généralisation.

Article 2

- ① Après l'article 653 du code civil, il est inséré un article 653-1 ainsi rédigé :
- ② « Art. 653-1. – Constitue un ouvrage de soutènement tout ouvrage destiné principalement à retenir les terres ou les matériaux d'un fonds afin d'en assurer la stabilité, indépendamment de toute fonction de clôture ou de séparation entre propriétés.
- ③ « Lorsqu'il participe également à la stabilité d'une voie publique ou privée, sa propriété est déterminée en application des articles 653-2 et L. 653-3. »

Article 3

- ① Après l'article 653 du code civil, il est inséré un article 653-2 ainsi rédigé :
- ② « Art. 653-2. – En l'absence de titre ou de prescription établissant la propriété d'un ouvrage de soutènement, celui-ci est présumé appartenir au propriétaire du fonds dont les terres sont principalement retenues.

- ③ « Cette présomption peut être renversée lorsque le mur a été spécialement construit pour les besoins exclusifs d'une infrastructure publique ou lorsqu'une convention en dispose autrement. »

Article 4

- ① Le titre II du livre I^{er} du code des assurances est complété par un chapitre XI ainsi rédigé :

- ② « *CHAPITRE XI*

- ③ « *L'assurance des ouvrages de soutènement*

- ④ « *Art. L. 12-11-1.* – Les contrats d'assurance garantissant les immeubles bâtis peuvent couvrir les dommages résultant de la défaillance d'un ouvrage de soutènement dont l'assuré est propriétaire. »

Article 5

- ① Après l'article 653 du code civil, il est inséré un article 653-3 ainsi rédigé :

- ② « *Art. 653-3.* – Lors de toute mutation à titre onéreux ou gratuit d'un immeuble comportant un ouvrage de soutènement ou bénéficiant de son soutien, l'acte authentique mentionne, lorsqu'elle est connue ou peut être déterminée, la propriété de cet ouvrage ainsi que les obligations d'entretien qui lui sont attachées.

- ③ « À défaut, le notaire mentionne expressément l'absence de détermination de cette propriété. »