

N° 366
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 février 2023

PROPOSITION DE LOI

*relative à la **gestion de la prévention, de l'accompagnement et du renforcement de la prise en charge des victimes de cavités souterraines et de marnières,***

PRÉSENTÉE

Par Mme Agnès CANAYER, MM. Pascal MARTIN, Patrick CHAUVET, Mmes Catherine MORIN-DESAILLY, Françoise GATEL, Sonia de LA PROVÔTÉ, Dominique ESTROSI SASSONE, MM. Philippe BAS, Hervé MAUREY, Gilbert FAVREAU, Max BRISSON, Didier MANDELLI, Antoine LEFÈVRE, Marc-Philippe DAUBRESSE, Philippe BONNECARRÈRE, Mmes Élisabeth DOINEAU, Sylvie GOY-CHAVENT, Dominique VÉRIEN, MM. Pierre-Antoine LEVI, Mathieu DARNAUD, Jean-Claude ANGLARS, Christian CAMBON, Jérôme BASCHER, Laurent BURGOA, Philippe MOUILLER, Michel LAUGIER, Stéphane PIEDNOIR, Mmes Catherine DI FOLCO, Laure DARCOS, Catherine BELRHITI, Françoise FÉRAT, Annick BILLON, Florence LASSARADE, MM. Pierre CHARON, Cédric PERRIN, Jean-Noël CARDOUX, Olivier RIETMANN, Joël GUERRIAU, Yves DÉTRAIGNE, Pierre MÉDEVIELLE, Mmes Marie MERCIER, Catherine DEROCHE, Béatrice GOSSELIN, Corinne IMBERT, MM. Olivier CIGOLOTTI, Bruno BELIN, Bernard FOURNIER, Fabien GENET, Christian KLINGER, Pascal ALLIZARD, Jean-Pierre MOGA et Dany WATTEBLED,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les terres agricoles calcairisées furent, pendant de nombreuses années, creusées afin d'utiliser le calcaire pour marnier les cultures et fertiliser les terres. Cette pratique, vieille du 17^{ème} siècle, a été interrompue au fil des années pour totalement disparaître aujourd'hui.

Cependant, un nombre conséquent de terres ne fut pas rebouché ; les exploitants se contentant d'obstruer le puits à l'aide de matériaux divers et de planter des arbres à proximité du puisard. Ces faibles indices matériels ont avec le temps disparu, et seules, les archives retrouvées et les témoignages oraux permettent de localiser, aujourd'hui, ces anciennes marnières.

Les cavités souterraines, les bétoires et les marnières sont donc aujourd'hui un fléau pour nos concitoyens puisqu'ils sont dissimulés. La question des marnières est typique de Normandie et fait encourir de graves dangers aux habitants de la région. Ces cavités souterraines liées à l'extraction de la craie n'ont été répertoriées qu'à partir de 1853.

Très présentes en Normandie, les marnières seraient au nombre de 80 000 et 140 000. De la simple dépression à peine perceptible à l'œil nu, ces cavités issues de l'extraction intensive de la craie peuvent conduire à un effondrement massif avec cratère de plusieurs mètres de diamètre, le plus souvent de façon brutale et sans signe avant-coureur.

Alors dans la lignée des travaux initiés par les Sénateurs Gélard et Revêt, la présente proposition de loi tend à résoudre un problème grave, celui de la prise en charge des personnes victimes de dommages consécutifs à des mouvements de terrains dus à des effondrements de cavités souterraines et de marnières sur des terrains qui n'avaient pas été identifiés auparavant. Les victimes ont très souvent le sentiment d'être laissées pour compte et les reconnaissances préventives ne permettent pas de mailler le territoire de cette région.

Les effondrements souterrains ne trouvent pas, dans la majeure partie des cas, leur origine dans une cause naturelle, mais dans le creusement de cavités par l'homme, cavités dites « *anthropiques* ».

Plus précisément, les cavités souterraines se divisent en deux catégories principales :

- **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. La dimension de ces cavités peut atteindre un kilomètre et sont constituées de séries de salles et de boyaux ;

- **Les cavités anthropiques** ont été aménagées de mains de l'homme.

Tel est le cas des mines et des carrières, dont les marnières sont une variante et que l'on retrouve notamment en Normandie.

Pendant longtemps, ces cavités anthropiques ne pouvaient justifier d'aucune indemnisation. C'est le législateur qui a, le premier, appelé l'attention du Gouvernement à ce sujet. Cette démarche a débouché sur l'adoption de deux textes :

- *la loi n° 95 -101 du 2 février 1995* relative au renforcement de la protection de l'environnement (**article L. 561-1 et suivants du code de l'environnement**). Cette loi a eu pour objet la création d'un fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM dit « fonds Barnier »). Ce fonds est à l'origine destiné à financer les indemnités d'expropriation de bien exposés à un risque naturel majeur. Son utilisation a ensuite été élargie à d'autres catégories de dépenses, dont celles consécutives à un effondrement due à des cavités souterraines ou des marnières ;

- *La loi n° 99-245 du 30 mars 1999*. En fait, cette loi n'a résolu qu'une partie des problèmes puisqu'elle ne s'appliquait qu'aux dommages résultant d'une activité minière, au sens du code minier, à l'exclusion des autres mouvements de terrain d'origine anthropique.

Le fonds Barnier, issu de la loi du 2 février 1995, est alimenté par un prélèvement de 12 % sur la prime « catastrophes naturelles » des contrats d'assurance habitation et automobile. En dépit des réformes intervenues par les lois n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 et n° 2018-1317 du 28 décembre 2018, le dispositif reste encore largement insuffisant.

Malgré des appels réitérés, les victimes d'effondrements dues à des cavités souterraines ou à des marnières ont le sentiment d'être abandonnées. Il peut arriver que des effondrements surviennent dans les galeries souterraines dont les puits qui permettaient d'y accéder est resté intact mais avait été colmaté par des branches et autres déchets qui, au bout de quelques années, peuvent s'effondrer.

Il convient alors d'agir plus efficacement à ce problème. Des personnes subissent régulièrement des dommages du fait d'un effondrement ponctuel à proximité d'une construction, déclenchant un arrêté de péril par l'autorité, ce qui entraîne une interdiction d'y habiter.

Un effondrement peut également concerner un lotissement en cours de construction ou qui a été construit à une époque où il n'y avait pas encore de recensement des terrains à risque. En effet, le lotissement a été construit et l'effondrement est intervenu plusieurs années après, contraignant les propriétaires à quitter leur logement. D'ailleurs, ceux-ci sont obligés d'aller habiter à l'hôtel ou de verser un loyer faute de pouvoir résider dans leurs maisons frappées d'un arrêté de péril, alors même qu'ils en acquittent parfois encore les traites.

Le dispositif de la présente loi a pour objet de renforcer la prise en compte de ces victimes, de faciliter la politique de prévention et de prévenir par des financements et des opérations de reconnaissance quant à la découverte d'une cavité ou d'une marnière.

Désormais, par cette proposition de loi, il sera l'opportunité de préparer une nouvelle aire d'indemnisation.

En effet, l'Homme n'a cessé d'évoluer et de faire évoluer son environnement et aujourd'hui encore il mu. Il convient donc de préparer par une première pierre législative à une modification de l'environnement provoquée par l'action humaine.

Aussi, afin de lutter, d'accompagner et de préparer une société mieux à même d'accompagner les victimes des faits anthropiques, cette proposition législative sera un pas vers une modification sociétale de la prise en charge des risques et des dangers environnementaux provoqués par l'Homme.

Pour répondre à cette situation nouvelle, la déclinaison de cette loi s'organisera en donc plusieurs axes :

Tout d'abord, il faudra définir un nouveau type de catastrophe naturelle, appelé anthropique, afin de répondre à problématique actuelle.

Ensuite, celui d'une meilleure reconnaissance et de la spécialisation des sondages. Il est préférable d'aborder le rôle du BRGM et de faciliter un agrément des sondages et d'une certification marnière. Le but de ce texte est alors de mieux répondre aux financements aussi des opérations de préventions de marnière. Protéger, c'est prévoir.

Par ailleurs, il s'agira de faciliter l'accompagnement et abaisser les charges des particuliers en accentuant le nombre de leviers utilisables pour les travaux et les découvertes de marnières. Le rôle du maire, des intercommunalités et les acteurs de l'État doit être renforcé. Avec le Cerema et la création d'un guichet unique pour faciliter et centraliser les accompagnements. De plus, les leviers fiscaux avec une TVA réduite, une déduction d'impôt sur les travaux, des PGE et une exonération de la taxe foncière et de la taxe séjour, permettront de répondre à la situation d'alerte vécue par les personnes privées et publiques.

Aussi, augmenter et accentuer la participation des assureurs aux risques de cavités et de marnières, permettrait de faire participer tous les acteurs de la vie publique. La reconnaissance législative d'une catastrophe naturelle anthropique permettra le renforcement des fonds de solidarité par une taxe sur les assurances d'habitation pour se diriger vers une augmentation de la participation au fond dit BARNIER pour les victimes. Elles seront des pistes permettant d'alléger la charge sur les différentes collectivités et l'État.

Et enfin, réformer les critères d'éligibilités et d'exclusion pour l'obtention des aides financières, permettant la prise en charge sur l'ensemble du périmètre de 45° de mise en sécurité et la participation de tous les acteurs sera un levier essentiel.

Tout ceci représentera un coût et donc un financement permettant d'éviter un accroissement des charges publiques (taxe tabac, taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, redevance des mines, imposition luttant contre les cavités souterraines).

Tous les éléments présents au sein cette proposition permettront assurément de se préparer à la culture du risque et de l'indemnisation des catastrophes naturelles anthropiques.

Proposition de loi relative à la gestion de la prévention, de l'accompagnement et du renforcement de la prise en charge des victimes de cavités souterraines et de marnières

Article liminaire

- ① Après l'article L. 161-1 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 161-1-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 161-1-1.* – Sont considérés comme effets des catastrophes naturelles anthropiques les dommages matériels directs non assurables ayant eu pour causes déterminantes l'intensité anormale d'une action de l'homme antérieure de plusieurs siècles et difficilement identifiable par toutes preuves ainsi qu'un phénomène naturel que les mesures habituelles de prévention de ces dommages n'ont pu empêcher. »

TITRE I^{ER}

DE LA SPÉCIALISATION ET DE LA PRÉVENTION DES SONDAGES DE CAVITÉS SOUTERRAINES

Article 1^{er}

- ① La section 4 du chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation est complétée par un article L. 112-14 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 112-14.* – La certification marnière et cavité souterraine avec mention est exigée, à partir du 1^{er} janvier 2023, pour réaliser un sondage et un repérage de cavité souterraine dans tous les bâtiments d'habitation, administratifs ou territoriaux auprès du Bureau de recherches géologiques et minières. »

Article 2

- ① Après le *a quater* du 1^o du I de l'article 31 du code général des impôts, il est inséré un *a quinquies* ainsi rédigé :
- ② « *a quinquies*) Les dépenses afférentes aux opérations de reconnaissance et de traitement des cavités souterraines ou marnières ; ».

Article 3

À la première phrase du I de l'article L. 125-5 du code de l'environnement, après le mot : « sismicité », sont insérés les mots : « , dans des zones exposées au phénomène de mouvement de terrain différentiel consécutif à la sécheresse et à la réhydratation des sols tels que définies à l'article L. 112-20 du code de la construction et de l'habitation, dans des zones concernées par les risques d'effondrement de marnières ».

Article 4

- ① Après l'article L. 561-3 du code de l'environnement, il est inséré un article L. 561-3-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 561-3-1.* – Dans le cadre d'un sondage préventif ou d'une reconnaissance préalable de marnières ou de cavités souterraines, les personnes physiques et morales bénéficient d'un emprunt à taux zéro et d'une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée. »

TITRE II

FACILITER L'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES PAR TOUT LEVIER

Article 5

- ① Le 7° du II de la section 5 du chapitre I^{er} du titre I^{er} de la première partie du livre I^{er} du code général des impôts est ainsi rétabli :
- ② « 7° Réduction d'impôts accordée au titre des dépenses afférentes à l'habitation principale
- ③ « *Art. 199* quinquies. – Les dépenses liées à des opérations de reconnaissance et de traitement des cavités souterraines ou marnières effectuées par un contribuable ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu. »

Article 6

- ① Après le IV de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, il est inséré un IV *bis* ainsi rédigé :
- ② « IV *bis*. – Les collectivités territoriales et les groupements de communes compétentes en matière d'urbanisme peuvent créer ou participer, en complément, à un fonds de soutien financier aux propriétaires de biens couverts par un contrat d'assurance mentionné au premier alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances et qui sont exposés au risque d'affaissements de terrains dus à une cavité souterraine. »

Article 7

- ① Après le chapitre III du titre VI du livre V du code de l'environnement, il est inséré un chapitre III *bis* ainsi rédigé :
- ② « CHAPITRE III BIS
- ③ « *Appui aux collectivités territoriales*
- ④ « Art. L. 563-7. – Dans chaque département, est instituée une cellule de soutien à la gestion des catastrophes naturelles et des catastrophes naturelles anthropiques. Elle conseille et accompagne les maires dans leurs démarches de prévention et de gestion des catastrophes naturelles. Elle est composée de représentants de l'État, de personnalités qualifiées et d'élus locaux désignés sur proposition des associations d'élus du territoire concerné. Elle constitue le guichet unique facilitant les démarches, l'accès aux différentes aides et l'accompagnement des victimes.
- ⑤ « Ses modalités de fonctionnement et sa composition sont précisées par décret. »

Article 8

① Après le chapitre III du titre VI du livre V du code de l'environnement, il est inséré un chapitre III *ter* ainsi rédigé :

② « CHAPITRE III TER

③ « *Dispositions d'exonérations fiscales spécifiques aux victimes*

④ « Art. L. 563-8. – Durant toute la durée de leur relogement temporaire, l'article 1415 du code général des impôts n'est pas applicable aux victimes, personnes morales ou personnes physiques, qui subissent une expropriation lorsqu'un risque prévisible de mouvements de terrain ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches, de crues torrentielles ou de montée rapide ou de submersion marine menace gravement des vies humaines, en application des articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales et du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

⑤ « Si, en application du premier alinéa du présent article, le relogement temporaire survient dans un établissement mentionné aux articles L. 2333-26 à L. 2333-47 du code général des collectivités territoriales, les victimes sont également exonérés des obligations fiscales prévues aux mêmes articles L. 2333-26 à L. 2333-47. »

TITRE III

FACILITER LA PRISE EN CHARGE PAR LES ORGANISMES D'ASSURANCES

Article 9

Le dernier alinéa de l'article L. 125-1 du code des assurances est applicable aux cavités souterraines naturelles ou d'origine humaine. Dans ce dernier cas, ne peuvent être exclus de l'application du même article L. 125-1 les dommages résultant de l'exploitation passée ou en cours d'une mine.

Article 10

- ① I. – Après le IV de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, il est inséré un IV *ter* ainsi rédigé :
- ② « IV *ter*. – Un fonds de solidarité complémentaire visant à soutenir les victimes de catastrophe naturelle anthropique, financé par une taxe sur les contrats de police d'assurance-habitation, peut être créé. »
- ③ II. – Le code des assurances est ainsi modifié :
- ④ 1° La section 1 du chapitre VI du titre II du livre I^{er} est complétée par un article L. 126-1-1 ainsi rédigé :
- ⑤ « Art. L. 126-1-1. – Les victimes de cavités anthropiques mentionnées à l'article L. 161-1-1 du code de l'environnement, ainsi que leurs ayants droit, quelle que soit leur nationalité, sont indemnisés dans les conditions définies aux articles L. 421-1 à L. 421-17 du présent code.
- ⑥ « La réparation peut être refusée, ou son montant réduit, à raison de la faute de la victime. » ;
- ⑦ 2° L'article L. 421-1 est complété par un VII ainsi rédigé :
- ⑧ « VII. – Une contribution au fonds de solidarité mentionné au IV *ter* de l'article L. 561-3 du code de l'environnement, calculée par application d'un taux proportionnel au montant de tout contrat de police d'assurance-habitation, est due à compter du 1^{er} janvier 2023. Ses modalités sont fixées par décret en Conseil d'État. »

TITRE IV

CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ GÉOGRAPHIQUE ET D'EXCLUSION DES AIDES

Article 11

La présente loi s'applique au périmètre de mise en sécurité des cavités naturelles anthropiques, fixé par voie réglementaire, lequel ne peut être inférieur au périmètre obtenu par projection à 45° d'un tracé depuis les parois extérieures de la cavité souterraine ou de la marnière.

Article 12

Les sociétés d'assurances ne peuvent se prévaloir d'une exonération de leur contribution et de leur accompagnement au motif que les personnes assurées se trouvent au sein du périmètre de sécurité.

Article 13

L'accompagnement des victimes, tel que défini par le code général des collectivités territoriales et le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, s'étend aux personnes se trouvant au sein du périmètre de sécurité.

TITRE V

GAGE

Article 14

- ① I. – La perte de recettes résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi est compensée, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.
- ② II. – La perte de recettes résultant pour l'État du I est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ③ III. – La perte de recettes résultant pour l'État de la présente loi est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.