

Plan national Cavités

Guide de gestion des cavités à l'usage des Maires

Contexte et historique de l'action

Le guide national de gestion des cavités à l'usage des maires s'inscrit dans l'axe A du Plan national cavités, qui vise à favoriser l'émergence de stratégies locales de prévention du risque. Plus particulièrement, le guide répond à l'action 4 de cet axe, intitulée « *Rédiger et diffuser à l'attention des maires une synthèse et un guide pratique définissant le cadre réglementaire et juridique sur les cavités* ».

Afin de répondre à la demande du Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE), le Cerema a proposé d'inscrire la rédaction du projet d'un tel guide dans une action de recherche Cerema / IFSTTAR, intitulée PRECAS (Prévention du risque d'effondrement des cavités souterraines) et financée par la Direction Générale de la Prévention des Risques du MEDDE.

La méthode de travail mise en œuvre pour la rédaction du guide a connu plusieurs étapes :

- 2012 : étude de faisabilité d'un guide territorial de gestion des cavités souterraines ;
- 2013 : élaboration d'un sommaire et d'une version 0 du guide ;
- 2014 : mise en place d'un comité de relecture, associant les services de l'État (DGPR, DREAL, DDT), son réseau scientifique et technique (Cerema, INERIS, BRGM) et des représentants de collectivités territoriales (agglomérations de Saumur et du Havre) ;
- 2015 : rédaction de la version finale du guide.

Le guide sera édité au 1^{er} trimestre 2016 et sera mis gratuitement à disposition des collectivités.

Objectifs et contenu du guide

Le guide, destiné principalement aux élus (notamment les maires) ainsi qu'aux services techniques dédiés des collectivités territoriales, vise plusieurs objectifs :

- donner les éléments nécessaires pour gérer le risque cavités à l'échelon territorial, en mettant à disposition l'ensemble des connaissances sur :
 - le cadre juridique des cavités souterraines (propriété, responsabilités),
 - les obligations réglementaires dévolues au maire,
 - les devoirs et pouvoirs du maire vis-à-vis de la prévention du risque,
 - les outils financiers mobilisables, aux différentes échelles territoriales ;
- donner les références et les modalités à suivre pour se procurer les outils pratiques de prévention et gestion du risque existants ;

- donner les bases techniques sur le risque cavités souterraines ;
- donner une trame pour de futurs guides territoriaux de gestion des cavités, réalisés par les collectivités.

Le cœur du guide détaille la gestion communale du risque cavités souterraines, en l'abordant selon les principaux axes de la prévention des risques en France.

Il est important de souligner que le guide ne traite pas des cavités d'origine minière, celles-ci ayant une réglementation différente (issue du Code minier) qui génère d'une part, des responsabilités différentes pour les acteurs de la prévention et d'autre part, un mode de gestion du risque différent.

Le guide se voulant national, il a été décidé de ne pas y faire figurer d'informations qui ne seraient valables que localement, par exemple des outils de gestion ou de financements locaux.

Pour cette raison, le guide ne détaille pas non plus les informations techniques relatives à l'aléa cavités et aux méthodes existantes pour les rechercher, les reconnaître et les traiter. En effet, certaines techniques sont adaptées dans certains contextes mais ne le sont pas dans d'autres. En outre, de nombreux documents techniques de référence existent, qu'il aurait été impossible de synthétiser et d'intégrer dans le présent guide, sans l'alourdir et le rendre difficilement compréhensible. Il a donc été choisi de permettre au lecteur de se procurer l'information technique la plus à jour possible, grâce à une annexe bibliographique détaillée et donnant les références pour obtenir cette documentation.

Enfin le guide ne donne pas d'éléments de coût (études, travaux, etc.) car, d'une région à l'autre, d'un type de cavité à l'autre, d'un projet à un autre, les techniques peuvent être différentes ou doivent être mises en œuvre différemment, ce qui génère des disparités de coût parfois importantes entre deux projets similaires.

Apports spécifiques du guide

Après avoir présenté la problématique associée aux cavités souterraines (typologie, phénomènes) et les risques afférents (liés à l'occupation de la cavité ou du terrain à son aplomb, figure 1), le guide développe des notions importantes pour la gestion au quotidien du risque cavités, notions qui n'avaient jusqu'à présent pas fait l'objet d'un document de synthèse national.

La propriété des cavités

Le document détaille le cadre juridique s'appliquant dans ce domaine, notamment concernant la propriété, les servitudes (droits de passage) et les responsabilités des différents acteurs (propriétaire, occupant, gestionnaire...).



Figure 1 : effondrement de cavité présentant un risque pour les biens et les personnes [Cerema, 2001]

L'article 552 du Code civil s'applique à la plupart des cavités : « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ». Le propriétaire du terrain à l'aplomb d'une cavité en est donc généralement propriétaire. Mais selon les contextes, ce principe peut se complexifier : une cavité peut passer sous plusieurs propriétés, avoir plusieurs entrées situées chez différents propriétaires, s'étendre sous des infrastructures, etc. Le guide s'attache donc à présenter les différents textes réglementaires susceptibles de s'appliquer, en fonction des types de cavités, de leur usage (passé ou actuel), de leur âge, de la nature du

domaine à leur aplomb (public ou privé), etc.

Les responsabilités d'un propriétaire de cavité, réglementées dans le Code civil, sont rappelées : s'assurer que son bien ne crée pas un risque, réparer les dommages qu'il aurait pu causer à autrui, etc.

Les responsabilités du maire

Le document détaille ensuite les différentes responsabilités d'un maire, relatives à ses pouvoirs de police (générale et spéciale). Ces responsabilités peuvent relever, selon les cas, du droit administratif ou pénal.

De par ses pouvoirs de police administrative générale, codifiés dans le Code général des collectivités territoriales, un maire doit prévenir et faire cesser les accidents naturels, dont font partie les phénomènes associés aux cavités souterraines (mouvements de terrain de type effondrement, affaissement, etc.). Il doit également prescrire les mesures de sûreté exigées par les circonstances.

De par ses pouvoirs de police administrative spéciale, codifiés dans le Code de la construction et de l'habitation, un maire peut prescrire des mesures (mise en sécurité, démolition, réparation...) de bâtiments menaçant la sécurité publique.

Pour la problématique des cavités souterraines, ce sont généralement les pouvoirs de police administrative générale qui s'appliquent. Dans certains cas (par exemple, des aménagements souterrains occupés), les pouvoirs de police spéciale peuvent être utilisés. Pour quelques cas complexes, ou pour des situations d'extrême urgence nécessitant d'évacuer des personnes menacées, les deux pouvoirs peuvent coexister.

Le guide présente ensuite les conséquences judiciaires en cas de faute ou d'infraction commise par un maire dans l'exercice de ses pouvoirs de police.

De ces responsabilités, découlent des obligations, qui sont détaillées en les rapportant systématiquement aux cavités souterraines.

Les outils à disposition du maire pour gérer le risque cavités souterraines

Le cœur du guide est consacré à la gestion communale quotidienne du risque. Les missions obligatoires et celles préconisées sont donc présentées vis-à-vis de l'aléa et du risque associé aux cavités souterraines.

La connaissance des cavités et l'analyse du risque associé

Si une commune est identifiée comme soumise au risque cavités souterraines, elle doit collecter les données afférentes et les cartographier. Le guide décrit les modalités pour remplir cette obligation et détaille les investigations permettant de réaliser un recensement des cavités sur un territoire donné.

Sont abordées également les différentes techniques permettant de détecter et reconnaître les cavités.

La prise en compte des cavités dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme

Le guide détaille les obligations d'un maire, vis-à-vis du risque lié aux cavités souterraines :

- intégrer les informations sur les cavités en sa possession dans les documents d'urbanisme, élaborés au niveau communal ou intercommunal, avec ou sans les services de l'État,
- délivrer les autorisations d'urbaniser et de construire en tenant compte de cet aléa,
- appliquer les prescriptions d'un Plan de prévention des risques naturels (PPRN) cavités.

Le guide présente également des outils, mobilisables directement ou indirectement par un maire, lui

permettant d'intégrer et de traiter cette problématique :

- élaborer des documents d'urbanisme particuliers (tel qu'un Plan de sauvegarde et de mise en valeur),
- mettre en œuvre des projets d'aménagement spécifiques (par exemple, un Projet d'intérêt général).

Enfin, un maire peut être amené à procéder à l'acquisition à l'amiable voire à l'expropriation de biens menacés. Le guide présente les modalités à suivre pour mettre en œuvre l'une ou l'autre de ces procédures.

L'information des citoyens

En matière de risques naturels, le maire doit conduire l'Information préventive des habitants de sa commune et mettre en œuvre l'Information acquéreurs / locataires (IAL).

Certains de ses devoirs vont dépendre de l'existence ou non d'un PPRN (prescrit ou approuvé) sur son territoire : Information communale périodique tous les deux ans et fourniture de l'état des risques pour l'IAL.

En dehors de l'existence d'un PPRN, si sa commune est concernée par le risque cavités souterraines¹, plusieurs actions, détaillées dans le guide, lui sont dévolues :



Figure 2 : panneau signalant l'existence de cavités sous la voirie communale [Cerema, 2012]

- réaliser son Document d'information communal sur les risques majeurs,
- afficher les consignes de sécurité permettant à ses concitoyens de se protéger lors d'un événement,
- signaler les risques menaçant la sécurité publique (par exemple, signaler par un panneau l'existence de cavités sous une voie communale, figure 2),
- fermer les accès des cavités dangereuses ou empêcher que quelqu'un puisse y accéder,
- fournir l'information sur les sinistres liés à des cavités souterraines subis par des biens bâtis, lors de toute transaction ou location immobilière.

Sans obligation réglementaire, le maire peut également, dans un but de prévention et de sensibilisation au risque, mettre en place un plan de communication ciblé, pour responsabiliser les citoyens, les éduquer aux gestes qui sauvent, transmettre la culture du risque, etc.

La planification et la gestion d'un événement

L'une des principales missions d'un maire, en lien avec ses pouvoirs de police, est de diriger, lors d'une crise, les opérations de sauvegarde mises en œuvre sur sa commune. Le maire est, généralement et sauf carence de sa part ou événement exceptionnel touchant plusieurs communes, le Directeur des opérations de secours ; il doit donc dans ce cadre, non seulement appliquer ses pouvoirs de police si les circonstances

1 Ces missions sont également obligatoires si d'autres risques, naturels ou technologiques, sont identifiés sur la commune.

le nécessitent, mais également pourvoir aux besoins immédiats de la population (ravitaillement, hébergement...), sans oublier d'informer l'État des mesures d'urgence qu'il aura été amené à prendre.

Avant l'événement, il doit préparer sa commune à une éventuelle crise. Si des cavités souterraines menacent la sécurité publique, il doit les faire surveiller, voire, dans certains cas, mettre en œuvre une procédure d'alerte. Si un PPRN existe sur sa commune, il doit en outre élaborer un Plan communal de sauvegarde, document sur lequel il s'appuiera pour l'organisation de la gestion de crise.

Après l'événement, le maire doit continuer à soutenir la population, notamment en organisant la surveillance des biens sinistrés et en administrant la reconstruction et la remise en état des biens communaux. C'est également en post-crise qu'il doit exercer l'une de ses missions prioritaires, celle d'évaluer et déclarer les dommages, dans l'objectif de faire reconnaître le cas échéant sa commune en état de catastrophe naturelle. Dans les cas d'urgence avérée, une autre mission prioritaire est de réaliser des travaux de mise en sécurité des sites, sur domaine public (figure 3) et, sous conditions, privé.



Figure 3 : comblement d'urgence d'un effondrement ayant affecté une voie communale [Cerema, 2003]

Le guide décrit donc ces différentes missions obligatoires, en détaillant particulièrement :

- ce que doit faire un maire face à un effondrement de terrain,
- quelle procédure suivre pour demander la reconnaissance communale de l'état de catastrophe naturelle,
- quelles sont les modalités requises pour qu'une commune puisse mettre un site en sécurité.

Le guide n'oublie pas certaines actions, qui, bien que ne relevant pas de l'obligation réglementaire, permettent d'améliorer la prévention du risque. Citons, entre autres, le confortement hors urgence de cavités situées sous le domaine public et la réalisation après événements de retours d'expérience, portant sur la gestion de la crise ou la mise à jour de la connaissance locale de l'aléa.

Les outils financiers

Le principal outil financier mobilisable est le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), qui peut être sollicité sous conditions auprès de l'État, aussi bien pour des actions de prévention (études, reconnaissances, information du public...) que pour mettre en sécurité les biens et les personnes (acquisition à l'amiable / expropriation de biens menacés, travaux de mise en sécurité par comblement de cavités...). Le FPRNM fait donc l'objet dans le guide d'une présentation détaillée du dispositif, des opérations éligibles et des modalités à suivre pour demander une subvention.

Sont présentés également les divers fonds de solidarité mobilisables pour les événements catastrophiques.

D'autres outils, non spécifiquement dédiés aux risques naturels, peuvent permettre de financer tout ou partie d'opérations portant sur les cavités souterraines : les fonds européens, les Contrats de plan État / Régions, la Dotation d'équipement des territoires ruraux, etc. À ce titre, ces outils sont présentés succinctement, à charge pour un maire de vérifier, au préalable d'une opération, si celle-ci est éligible ainsi que les conditions à remplir pour bénéficier de ces subventions.