

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N^{os} 16NT01065, 16NT01066

- SOCIETE GAZ RESEAU DISTRIBUTION
DE FRANCE (GRDF)
- SOCIETE ENEDIS

Mme Massiou
Rapporteur

M. Durup de Baleine
Rapporteur public

Audience du 29 mai 2017
Lecture du 16 juin 2017

C +
71-02-01-02
71-02-03-01

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La cour administrative d'appel de Nantes

5^{ème} Chambre

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Les sociétés Electricité Réseau Distribution de France (ERDF) et Gaz Réseau Distribution France (GRDF) ont demandé au tribunal administratif d'Orléans d'annuler l'article 82 du règlement de voirie du département d'Indre-et-Loire, ainsi que la décision du président du conseil général de ce département du 7 octobre 2014 rejetant leur demande tendant à son abrogation.

Par un jugement n^{os} 1404619 et 1404620 du 27 janvier 2016, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté leur demande.

Procédure devant la cour :

I. Par une requête et des mémoires enregistrés les 25 mars 2016, 13 février 2017 et 23 mars 2017, sous le n^o 16NT01065, la société GRDF, représentée par Me de Moustier, demande à la cour :

1^o) d'annuler le jugement du tribunal administratif d'Orléans du 27 janvier 2016 ;

2°) d'annuler la décision du président du conseil général d'Indre-et-Loire du 7 octobre 2014 rejetant son recours gracieux tendant notamment à l'abrogation de l'article 82 du règlement de voirie de ce département ;

3°) d'annuler l'article 82 du règlement de voirie d'Indre-et-Loire ;

4°) d'enjoindre, le cas échéant, au département d'Indre-et-Loire d'abroger cet article en tant qu'il met à la charge des occupants de la voirie et notamment de la société GRDF l'obligation de recherche d'amiante et de HAP préalablement à tous travaux qu'ils seraient amenés à réaliser et les frais afférents et en tant que ce texte, le cas échéant, doit être considéré comme mettant à la charge de ces occupants l'obligation de traitement des déchets et les coûts afférents ;

5°) de mettre à la charge du département d'Indre-et-Loire la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est insuffisamment motivé au titre de la réponse apportée aux moyens tirés de la méconnaissance des dispositions du code du travail, de l'atteinte excessive portée au droit des requérants à occuper le domaine public et de la méconnaissance du principe pollueur-payeur ;

- il est également entaché de contradiction de motifs pour avoir considéré que dans l'hypothèse envisagée par l'article 82 du règlement de voirie contesté, les travaux ne sont engagés que dans l'intérêt des réseaux appartenant aux sociétés concessionnaires, mais qu'ils seront également à la charge de ces dernières lorsque ces travaux seront réalisés dans l'intérêt du domaine occupé ;

- l'article 82 du règlement de voirie du département d'Indre-et-Loire méconnaît les dispositions de l'article L. 131-2 du code de la voirie routière, dès lors qu'il fait peser unilatéralement sur GRDF l'entretien normal des voiries départementales ;

- cette disposition méconnaît également celles des articles L. 4121-3, L. 4531-1 et R. 4412-97 du code du travail qu'elle vise, en imposant à l'occupant du domaine public de respecter des obligations qui excèdent ce que prévoit ce code en termes de sécurité des salariés, règles qui ne prévalent, en outre, qu'entre employeur et salarié ;

- l'article 82 du règlement en cause porte une atteinte excessive au droit d'occuper le domaine public routier que GRDF tient notamment des dispositions de l'article L. 113-3 du code de la voirie routière ;

- il méconnaît le principe pollueur-payeur ;

- il conduit le département à s'exonérer de sa responsabilité pour faute, alors que le décret du 24 décembre 1996 a interdit l'utilisation de l'amiante à compter de son entrée en vigueur ;

- l'article 82 du règlement de voirie méconnaît le principe d'égalité devant les charges publiques.

Par des mémoires en défense enregistrés les 14 octobre 2016, 14 mars 2017 et 22 mars 2017, le département d'Indre-et-Loire, représenté par Me Pachen-Lefevre, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société GRDF au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la société GRDF ne sont pas fondés.

II. Par une requête et un mémoire enregistrés les 25 mars 2016 et 14 mars 2017, sous le n^o 16NT01066, la société ERDF, devenue Enedis, représentée par Me Granjon, demande à la cour :

1^o) d'annuler le jugement du tribunal administratif d'Orléans du 27 janvier 2016 ;

2^o) d'annuler l'article 82 du règlement de voirie du département d'Indre-et-Loire, ainsi que la décision du 7 octobre 2014 rejetant sa demande tendant à son abrogation ;

3^o) de mettre à la charge du département d'Indre-et-Loire la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le jugement attaqué est irrégulier du fait d'une méconnaissance du principe du contradictoire, dès lors qu'un mémoire produit par le département d'Indre-et-Loire et enregistré le 2 avril 2015 ne lui a pas été communiqué ;

- ce jugement est insuffisamment motivé quant à la réponse qui a été apportée aux moyens de légalité externe soulevés relativement à la décision du 7 octobre 2014 rejetant son recours gracieux ;

- les premiers juges ont omis de statuer sur le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 556-1 et suivants du code de l'environnement ;

- l'article 82 du règlement de voirie du département d'Indre-et-Loire met illégalement à la charge des concessionnaires de réseaux une obligation de gestion des déchets ;

- cet article n'a pas de base légale concernant l'obligation de diagnostiquer la teneur en HAP dans les enrobés, qui ne résulte pas des dispositions de l'article R. 4412-97 du code du travail ;

- l'article 82 du règlement en cause porte une atteinte excessive au droit d'occuper le domaine public routier qu'elle tient notamment des dispositions des articles L. 323-1 du code de l'énergie et L. 113-3 du code de la voirie routière ;

- il méconnaît les dispositions des articles R. 4412-96 et R. 4412-97 du code du travail ;

- il est également contraire au principe pollueur-payeur ;

- il méconnaît l'interdiction de cession d'amiante posée par l'article 1^{er} du décret du 24 décembre 1996.

Par des mémoires en défense enregistrés les 14 octobre 2016 et 22 mars 2017, le département d'Indre-et-Loire, représenté par Me Pachen-Lefevre, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la société Enedis au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il fait valoir que les moyens soulevés par la société Enedis ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- le code de l'énergie ;

- le code de l'environnement ;

- le code du travail ;

- le code de la voirie routière ;

- le décret n^o 96-1133 du 24 décembre 1996 relatif à l'interdiction de l'amiante, pris en application du code du travail et du code de la consommation ;

- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Massiou,
- les conclusions de M. Durup de Baleine, rapporteur public,
- les observations de Me de Moustier, représentant la société GRDF, de Me Lathoud, représentant la société Enedis, et de Me Layrisse, représentant le département d'Indre-et-Loire.

Une note en délibéré présentée pour la société Gaz Réseau Distribution de France (GRDF) a été enregistrée le 31 mai 2017.

1. Considérant que les sociétés GRDF et ERDF devenue Enedis, relèvent appel du jugement du 27 janvier 2016 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a rejeté leur demande tendant à titre principal, à l'annulation de l'article 82 du règlement de voirie adopté le 20 juin 2014 par le département d'Indre-et-Loire, relatif à la détection de présence d'amiante et à l'évaluation de la teneur en hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP) dans les enrobés ;

2. Considérant que les requêtes présentées par les sociétés GRDF et Enedis sont dirigées contre le même jugement et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par un seul arrêt ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

3. Considérant, en premier lieu, qu'en estimant que l'article 82 du règlement en cause, dès lors qu'il ne comportait pas de mention sur les conditions dans lesquelles doivent être réalisés les travaux, ne méconnaissait pas, par lui-même, les dispositions du code du travail relatives à la sécurité de salariés, les premiers juges ont suffisamment motivé leur jugement ; que les premiers juges n'avaient pas, par ailleurs, à motiver davantage leur réponse au moyen tiré de la méconnaissance du principe pollueur-payeur, ni à celui tiré des vices affectant la décision du 7 octobre 2014 rejetant le recours gracieux des requérantes, dès lors qu'ils les ont estimés inopérants ; qu'en réponse au moyen tiré de ce qu'une atteinte excessive aurait été portée au droit des concessionnaires de réseaux d'occuper le domaine public, le tribunal administratif a exposé les conditions dans lesquelles un règlement de voirie peut porter atteinte au droit des concessionnaires ou propriétaires de réseaux à occuper le domaine public, pour ensuite détailler ce qu'il en était en l'espèce quant aux travaux entrepris dans l'intérêt de ces réseaux ou du domaine public ; que ce faisant, les premiers juges, qui n'ont pas entaché leur jugement d'une contradiction de motifs, ont suffisamment motivé ce même jugement ;

4. Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article R. 611-1 du code de justice administrative : « (...) *La requête, le mémoire complémentaire annoncé dans la requête et le premier mémoire de chaque défendeur sont communiqués aux parties avec les pièces jointes (...). Les répliques, autres mémoires et pièces sont communiqués s'ils contiennent des éléments nouveaux.* » ; que le mémoire produit le 2 avril 2015 devant le tribunal administratif d'Orléans par le département d'Indre-et-Loire, qui n'était pas le premier mémoire communiqué par le défendeur, tendait uniquement à la communication de la délibération du conseil général autorisant son président à représenter le département devant le tribunal ; que cette délibération, qui a fait l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs du département et présente

un caractère réglementaire, n'avait pas à faire l'objet d'une communication aux autres parties en vertu des dispositions précitées ; que le moyen tiré de la méconnaissance du principe du contradictoire par les premiers juges doit, dès lors, être écarté ;

5. Considérant, en troisième lieu, que les premiers juges doivent être regardés comme ayant répondu au moyen tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 556-1 et suivants du code de l'environnement au considérant 11 du jugement attaqué ; que ce moyen étant inopérant, ils n'étaient, en toute hypothèse, pas dans l'obligation d'y répondre ; que le moyen tiré de ce que le jugement attaqué serait entaché d'omission à statuer à cet égard doit, par suite, être écarté ;

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance de l'article L. 131-2 du code de la voirie routière et de l'atteinte portée au droit des requérantes à occuper le domaine public :

6. Considérant, d'une part, qu'aux termes de l'article L. 323-1 du code de l'énergie, relatif à l'occupation du domaine public par les ouvrages de transport et de distribution d'électricité : « *La concession de transport ou de distribution d'électricité confère au concessionnaire le droit d'exécuter sur les voies publiques et leurs dépendances tous travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages en se conformant aux conditions du cahier des charges, des règlements de voirie et des décrets en Conseil d'Etat prévus à l'article L. 321-11, sous réserve du respect des dispositions du code de la voirie routière (...)* » ; que selon l'article L. 433-3 du code de l'énergie, relatif à l'occupation du domaine public par les ouvrages de distribution de gaz : « *La concession de distribution confère au concessionnaire le droit d'exécuter sur les voies publiques et leurs dépendances tous travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages en se conformant aux conditions du cahier des charges, des règlements de voirie et des décrets en Conseil d'Etat prévus à l'article L. 433-15 sous réserve du respect des dispositions du code de la voirie routière (...)* » ;

7. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 113-3 du code de la voirie routière : « (...) *les exploitants de réseaux de télécommunications ouverts au public les services publics de transport ou de distribution d'électricité ou de gaz et les canalisations de transport d'hydrocarbures ou de produits chimiques déclarées d'utilité publique ou d'intérêt général peuvent occuper le domaine public routier en y installant des ouvrages, dans la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation à la circulation terrestre. (...)* » ; que selon l'article L. 3221-4 du code général des collectivités territoriales : « *Le président du conseil départemental gère le domaine du département. (...)* » ; que selon l'article L. 131-2 du code de la voirie routière : « (...) *Les dépenses relatives à la construction, à l'aménagement et à l'entretien des routes départementales sont à la charge du département.* » ;

8. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le droit d'occupation du domaine public routier reconnu aux sociétés GRDF et Enedis ne peut s'exercer que dans les conditions prévues par les règlements de voirie ; que si les autorités compétentes pour édicter ces règlements peuvent subordonner l'exercice de ce droit aux conditions qui se révèlent indispensables pour assurer la protection du domaine public routier dont elles ont la charge et en garantir un usage répondant à sa destination, c'est à la condition de ne pas porter une atteinte excessive au droit permanent d'occupation des concessionnaires de distribution d'énergie ;

9. Considérant qu'aux termes de l'article 82 du règlement de voirie du département d'Indre-et-Loire : « *Certains enrobés mis en œuvre antérieurement (principalement entre 1970 et*

1995 dans le cas de l'amiante) peuvent contenir des constituants (à une teneur d'environ 1 %) aujourd'hui interdits, reconnus comme pouvant générer des problèmes de santé pour les travailleurs lors de leur manipulation ou à leur contact. On estime la production de ce type d'enrobés à 0,4 % de la production annuelle d'enrobés à cette époque. / Il convient donc de caractériser les enrobés en place afin de s'assurer : - de l'absence d'amiante ou dans le cas de HAP (hydrocarbures aromatiques polycycliques) de leur teneur inférieure à une valeur limite, - dans le cas contraire, de déterminer ce qu'il faut faire en présence de telles substances, préalablement à l'établissement du cahier des charges des travaux à réaliser, vis-à-vis des salariés des entreprises et du traitement des matériaux concernés. / La caractérisation pour établir l'absence ou la présence d'amiante et/ou de HAP en teneur élevée dans les enrobés concernés est de la responsabilité du donneur d'ordre (art. R. 4412-97 du Code du travail), maître d'ouvrage, propriétaire ou gestionnaire de l'infrastructure dans le cadre de son évaluation des risques dès la phase conception (art. L. 4121-3 et L. 4531-1 du Code du travail). / Il est donc important de prendre en considération que c'est le donneur d'ordre qui a la responsabilité de réaliser la recherche d'amiante et HAP avant la réalisation des travaux si cette information n'est pas connue. Si les informations sont connues, le service gestionnaire de la voirie départementale les transmettra aux intervenants. / Le donneur d'ordre s'entend comme le maître d'ouvrage, responsable des travaux ce qui implique : - le Conseil général est responsable de ces recherches d'amiante et teneur en HAP préalablement à ces travaux de réfection des chaussées dont les résultats doivent être fournis aux entreprises qui interviennent pour son compte ; - les concessionnaires ou les propriétaires de réseaux publics ou privés sont responsables de ces recherches d'amiante et teneur en HAP préalablement à leurs travaux dont les résultats doivent être fournis aux entreprises qui interviennent pour leur compte et au service gestionnaire de la voirie départementale. (...) » ;

10. Considérant que les dispositions mentionnées au point 9 se limitent à mettre à la charge des concessionnaires ou propriétaires de réseaux de distribution d'énergie, lorsqu'ils effectuent des travaux d'intervention sur les réseaux qu'ils gèrent et que ces travaux affectent la voirie routière, la réalisation d'un diagnostic de détection de présence d'amiante et d'HAP des enrobés devant être déposés puis remplacés au cours de ces travaux ; qu'une telle exigence, qui répond à la nécessité de garantir que le domaine public routier est utilisé pour un usage répondant à sa destination, ne méconnaît pas la portée des règles régissant l'utilisation du domaine en question rappelées aux points 6 et 7 ; que les dispositions de l'article 82 du règlement de voirie du département d'Indre-et-Loire ne peuvent, en revanche, s'interpréter comme mettant à la charge de ces mêmes concessionnaires ou propriétaires la réalisation de diagnostics de même nature lorsque les travaux en cause ont été, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, entrepris à l'initiative du département ; que ce même texte se limite, par ailleurs, à rappeler la responsabilité de chaque intervenant sur la voirie routière, pris en sa qualité d'employeur, en matière de prévention des risques auxquels peuvent être exposés ses salariés et de sécurité de ces derniers, sans ajouter de nouvelles prescriptions à celles résultant de l'application des articles L. 4121-3 et L. 4531-1 du code du travail ; que, dans ces conditions, l'article 82 du règlement de voirie du département d'Indre-et-Loire ne méconnaît pas les dispositions précitées de l'article L. 131-2 du code de la voirie routière et ne porte pas une atteinte excessive au droit des requérantes à occuper le domaine public routier ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du code du travail :

11. Considérant qu'aux termes de l'article L. 4121-3 du code du travail : « *L'employeur, compte tenu de la nature des activités de l'établissement, évalue les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, y compris dans le choix des procédés de fabrication, des équipements de travail, des substances ou préparations chimiques, dans l'aménagement ou le réaménagement*

des lieux de travail ou des installations et dans la définition des postes de travail. (...) » ; que selon l'article R. 4412-5 de ce même code : « L'employeur évalue les risques encourus pour la santé et la sécurité des travailleurs pour toute activité susceptible de présenter un risque d'exposition à des agents chimiques dangereux. (...) » ; qu'aux termes de l'article R. 4412-97 du code du travail : « Dans le cadre de l'évaluation des risques, prévue aux articles L. 4121-3 et L. 4531-1, (...) le donneur d'ordre joint aux documents de consultation des entreprises tout document équivalent permettant le repérage des matériaux contenant de l'amiante, y compris ceux relevant de ses obligations au titre de l'article L. 541-1 du code de l'environnement. (...) » ; qu'enfin, selon l'article R. 4412-96 de ce même code : « Pour l'application de la présente section, on entend par : (...) 4^o Donneur d'ordre : le chef d'entreprise utilisatrice (...) ou le maître d'ouvrage mentionné à l'article L. 4531-1 ou l'armateur (...) » ;

12. Considérant que si les dispositions des articles R. 4412-96 et R. 4412-97 du code du travail sont spécifiques à la prise en compte des risques liés à la présence d'amiante sur le lieu de travail, elles ne sont pas exclusives des dispositions plus générales mentionnées plus haut impliquant que le maître d'ouvrage procède notamment à une évaluation de la teneur en HAP, agent chimique dangereux au sens des dispositions précitées de l'article R. 4412-5 du code du travail, sur ce même lieu de travail ; qu'il ne peut, par suite, être soutenu que l'article 82 du règlement de voirie du département d'Indre-et-Loire, qui se borne en un rappel de la réglementation applicable en la matière, serait contraire au code du travail ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du principe pollueur-payeur :

13. Considérant que l'article 82 du règlement de voirie en cause, qui ne met pas à la charge des propriétaires et concessionnaires de réseaux une obligation de gestion des déchets amiantés, ne méconnaît pas, à ce titre, les dispositions de l'article L. 541-2 du code de l'environnement, qui prévoit que « *Tout producteur ou détenteur de déchets est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion (...)* » ; que les dispositions de l'article L. 556-1 du code de l'environnement, dont les requérantes se prévalent concernaient, dans leur version en vigueur à la date de la décision attaquée, les installations classées pour la protection de l'environnement et étaient, dès lors, insusceptibles d'exercer une influence sur la légalité de cette décision ; que, par suite, les requérantes ne peuvent utilement soutenir que le principe pollueur-payeur, tel que défini par l'article L. 110-1 du code de l'environnement, aurait été méconnu ;

En ce qui concerne les autres moyens de la requête :

14. Considérant, d'une part, que les dispositions du décret du 24 décembre 1996, qui interdisent l'usage de l'amiante au titre de la réglementation du travail et de la consommation, n'établissent pas, en revanche, de régime de responsabilité pour les maîtres d'ouvrage pour lesquels des travaux auraient été réalisés avec des matériaux amiantés postérieurement à son entrée en vigueur ; que l'article 82 du règlement de voirie contesté n'organise pas, par ailleurs, de cession d'amiante prohibée par les dispositions de l'article 1^{er} de ce texte ; que le moyen tiré de ce que le département d'Indre-et-Loire serait conduit, par l'application de l'article 82 de son règlement de voirie, à être exonéré de la responsabilité qu'il encourt en vertu du décret du 24 décembre 1996 doit, dès lors, être écarté ;

15. Considérant, d'autre part, que les concessionnaires et propriétaires de réseaux de distribution d'énergie ne sont pas placés dans une situation identique à celle des autres occupants du domaine public routier ; que l'article 82 du règlement de voirie du département d'Indre-et-Loire ne méconnaît pas, par suite, le principe d'égalité, pas plus, en tout état de cause, que celui d'égalité devant les charges publiques ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les sociétés GRDF et Enedis ne sont pas fondées à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a rejeté leur demande ;

Sur les conclusions à fin d'injonction :

17. Considérant que le présent arrêt, qui rejette les conclusions à fin d'annulation présentées par les sociétés GRDF et Enedis, n'appelle aucune mesure d'exécution ; que les conclusions des requêtes à fin d'injonction doivent, dès lors, être également rejetées ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

18. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge du département d'Indre-et-Loire qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante, la somme dont les sociétés requérantes sollicitent le versement au titre des frais exposés et non compris dans les dépens ; qu'il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées au même titre par le département d'Indre-et-Loire ;

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Les requêtes des sociétés GRDF et ENEDIS sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par le département d'Indre-et-Loire au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la société Gaz Réseau Distribution de France, à la société Enedis et au département d'Indre-et-Loire.

Copie en sera adressée, pour information, au ministre de la Cohésion des territoires et au ministre d'Etat, ministre de la Transition écologique et solidaire.

Délibéré après l'audience du 29 mai 2017, où siégeaient :

- M. Lenoir, président de chambre,
- M. Francfort, président-assesseur,
- Mme Massiou, premier conseiller.

Lu en audience publique, le 16 juin 2017.

Le rapporteur,

Le président,

B. MASSIOU

H. LENOIR

Le greffier,

F. PERSEHAYE

La République mande et ordonne au ministre d'Etat, ministre de la Transition écologique et solidaire en ce qui la concerne, et à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.