

N^{os} 1404619 et 1404620

ERDF
GRDF

Mme Ghislaine Borot
Rapporteur

Mme Hélène Le Toullec
Rapporteur public

Audience du 12 janvier 2016
Lecture du 27 janvier 2016

24-01

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif d'Orléans,

(2^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

I) Par une requête n°1404619 et un mémoire complémentaire enregistrés le 5 décembre 2014 et le 30 septembre 2015, la société Electricité Réseau de France (ERDF), représentée par Me Mario Tendeiro de la SCP Caston-Tendeiro, avocat, demande au tribunal dans le dernier état de ses écritures :

1°) d'annuler l'article 82 du règlement de voirie du département d'Indre-et-Loire, ensemble la décision du 7 octobre 2014 rejetant sa demande d'abrogation, ou d'enjoindre au département d'Indre-et-Loire, sous astreinte de 500 euros par jour de retard, d'abroger ledit article dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

2°) de mettre à la charge du département d'Indre-et-Loire la somme de 7 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le signataire de la décision du 7 octobre 2014 n'était pas compétent pour ce faire, la preuve d'une publicité de la délégation de signature, et non de pouvoir, n'est pas rapportée et la délégation de signature est irrégulière en ce qu'elle est permanente ;

- elle n'est pas motivée ;

- le département ne pouvait mettre à la charge de tiers la détection et le traitement des matériaux présentant de l'amiante et/ou des hydrocarbures aromatiques polycycliques lors de la réalisation de travaux de réseaux sur son domaine public routier sans porter une atteinte excessive au droit légal d'occupation du domaine conféré par les articles L.113-3 du code de la voirie routière et L.323-1 du code de l'énergie ;

- il appartient au seul département d'assurer la charge normale de l'entretien de la voirie routière par application de l'article L.131-2 du code de la voirie ;
- l'article 82 en litige abouti à un enrichissement sans cause de la collectivité ;
- l'obligation mise à la charge d'ERDF ne découle pas du code du travail, ni du code de la santé publique ;
- c'est le département qui a la qualité de producteur de déchets au sens de l'article L.556-3 du code de l'environnement et donc est seul responsable de la dépollution et le principe « pollueur-payeur » résultant de l'article L.110-1 du code de l'environnement est méconnu et de l'article 14 de la directive n°2008/98/Ce du 18 novembre 2008 ;
- l'article 82 méconnaît l'interdiction de céder de l'amiante portée par l'article 1^{er} du décret n° 96-1133 du 24 décembre 1996 ;
- il méconnaît la réglementation sur les sols pollués prévue par l'article L.556-1 du code de l'environnement ;
- il n'appartient pas au concessionnaire de distribution d'électricité de repérer et de dépolluer l'amiante ; ne s'agissant pas d'un acte de conservation du domaine public routier, l'article 82 du règlement est entaché d'un détournement de pouvoir dans un but d'économies et de transfert de charges.

Par des mémoires en défense enregistrés le 13 mars 2015, le 2 avril 2015 et le 27 octobre 2015, le département d'Indre-et-Loire représenté par Me Marie-Hélène Pachon-Lefevre de la SCP Seban & Associés, conclut :

- au rejet de la requête ;
- à ce que soit mise à la charge de la société ERDF la somme de 5 000 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens ne sont pas fondés.

Un mémoire a été enregistré le 24 décembre 2015, après clôture de l'instruction, présenté par la société Electricité Réseau de France, représentée par Me Mario Tendeiro de la SCP Caston-Tendeiro.

Une note en délibéré a été enregistrée le 21 janvier 2016 présentée par Me Tendeiro pour la société ERDF.

II) Par une requête n°1404620 et un mémoire complémentaire enregistrés le 4 décembre 2014 et le 28 septembre 2015, la société Gaz Réseau Distribution France (GRDF), représentée par Me Mario Tendeiro de la SCP Caston-Tendeiro, avocat, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'article 82 du règlement de voirie du département d'Indre-et-Loire, ensemble la décision du 7 octobre 2014 rejetant sa demande d'abrogation, ou d'enjoindre au département d'Indre-et-Loire, sous astreinte de 500 euros par jour de retard, d'abroger ledit article dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement à intervenir ;

2°) de mettre à la charge du département d'Indre-et-Loire la somme de 7 000 euros sur le fondement de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient les mêmes moyens que ceux soulevés dans l'instance n° 1404619.

Par des mémoires en défense enregistrés le 13 mars 2015, le 2 avril 2015 et le 27 octobre 2015, le département d'Indre-et-Loire représenté par Me Marie-Hélène Pachon-Lefevre de la SCP Seban & Associés, conclut :

- au rejet de la requête ;
- à ce que soit mise à la charge de la société GRDF la somme de 5 000 euros en application de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les moyens ne sont pas fondés.

Un mémoire a été enregistré le 24 décembre 2015, après clôture de l'instruction, présenté par la société Gaz Réseau Distribution France, représentée par Me Mario Tendeiro de la SCP Caston-Tendeiro.

Vu les autres pièces des dossiers.

Vu :

- la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets ;
- le code de l'énergie ;
- le code de l'environnement ;
- le code de la santé publique ;
- le code du travail ;
- le code de la voirie routière ;
- le décret n°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 décret n° 2011-629 du 3 juin 2011 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis ;
- 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 Borot, rapporteur,
- les conclusions Mme Le Toullec, rapporteur public,
- et les observations de Me Tendeiro, avocat, représentant les sociétés ERDF et GRDF, et de Me Layrisse, avocat, représentant le département d'Indre-et-Loire.

1- Considérant que les requêtes susvisées n° 1404619 et n° 1404620 présentent à juger les mêmes questions et ont fait l'objet d'une instruction commune ; qu'il y a lieu de les joindre pour y statuer par un même jugement ;

Sur les conclusions à fin d'annulation de l'article 82 du règlement de voirie du département d'Indre-et-Loire :

2- Considérant que, par une délibération du 20 juin 2014, le département d'Indre-et-Loire a adopté un nouveau règlement de voirie dont l'article 82 « détection présence d'amiante et teneur en HAP » prévoit que : « 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. / Ces éléments sont confirmés par l'IDRRIM, l'URSIF et le CEREMA. Des précisions techniques et réglementaires sont également présentes dans la note d'information no 27 de l'IDRRIM en date de décembre 2013, relative aux « responsabilités des maîtres d'ouvrage et dispositions à prendre lors d'opérations de fraisage, de démolition, de recyclage ou de réutilisation d'enrobés bitumineux ». / Dans le cadre des travaux, le conseil général exigera des intervenants la production des documents suivants : /• Fiche Technique du Produit (FTP), /• Fiche Technique des Agrégats d'Enrobés (FTA), /• certificat pour absence d'amiante, /• certificat pour la teneur en HAP (inférieure au seuil fixé)./Ces documents sont nécessaires pour vérifier que les nouveaux revêtements, y compris pour le remblayage des tranchées, respectent la réglementation liées à l'amiante et aux HAP » ;

3- Considérant que la société Electricité Réseau de France (ERDF) et la société Gaz Réseau Distribution France (GRDF) demandent l'annulation de cet article 82, ensemble la décision du 7 octobre 2014 rejetant leur demande d'abrogation ;

En ce qui concerne le moyen tiré de l'atteinte excessive aux droits des requérantes d'occuper ce domaine public et de l'enrichissement du département :

4- Considérant que l'article 82, divisible du reste du règlement départemental de voirie, vise à faire supporter par les concessionnaires ou propriétaires de réseaux, la recherche d'amiante et de HAP préalablement à « leurs » travaux, mais également la réalisation de nouveaux revêtements respectant la réglementation ; que même s'il rappelle qu'il convient de prévoir ce qu'il faut faire en présence d'amiante, ou d'HAP, il ne comporte, par lui-même, aucune mention relative à la gestion des déchets qui résulteront de ces travaux et à la détermination du débiteur final du coût financier de leur traitement ;

5- Considérant que le droit d'occupation du domaine public routier, reconnu à ERDF et GRDF par l'article L.113-3 du code de la voirie, ne peut s'exercer que dans les conditions prévues par les règlements de voirie ; que les autorités compétentes pour édicter ces règlements peuvent subordonner l'exercice du droit dont il s'agit 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 ; que, toutefois, un règlement de voirie ne peut porter une atteinte excessive au droit que ERDF et GRDF tiennent d'occuper le domaine public routier qui ne trouverait pas de justification dans les nécessités de la protection de ce domaine, ni mettre à leur charge des travaux excédant la remise en état des lieux sur l'emprise des travaux qu'ils ont effectués ;

6- Considérant que, comme elles l'indiquent elles-mêmes, les sociétés requérantes sont amenées à effectuer des travaux sur la voirie départementale, soit de leur propre chef en vue de l'établissement ou de l'entretien de leurs ouvrages, soit, sur demande de la collectivité, pour déplacement ou modification de ces ouvrages ; que, d'une part, les dispositions de l'article 82 du règlement de voirie n'ont pas méconnu l'obligation incombant, du fait l'article L.131-2 du code de la voirie, au département d'assurer la charge normale de l'entretien de la voirie routière dès lors que dans l'hypothèse envisagée par l'article 82, les travaux ne seront engagés que dans l'intérêt des réseaux appartenant aux sociétés concessionnaires ; que, d'autre part, ces travaux sont à la charge du maître d'ouvrage des réseaux, y compris les modifications, quant elles sont la conséquence d'autres travaux entrepris dans l'intérêt du domaine public occupé et conformément à sa destination ; que dès lors, les dispositions de l'article 82 n'ont pas porté une atteinte excessive aux droits des requérantes d'occuper ce domaine public en leur imposant de réaliser, elles-mêmes, la recherche d'amiante et HAP préalablement à de tels travaux réalisés dans leur intérêt et à leur charge;

7- Considérant que les occupants du domaine public ont une obligation de remettre en état l'emprise des travaux effectués sur leurs ouvrages ; qu'il leur appartient de supporter les surcoûts qui pourraient résulter de cette remise en état, même quand, comme en l'espèce, une réglementation plus exigeante conduit, sans autre alternative possible, à la réalisation de nouveaux revêtements non pollués et apporte de fait une plus-value au domaine public ; que, dès lors, les dispositions de l'article 82 n'ont pas porté une atteinte excessive aux droits des requérantes d'occuper ce domaine public en leur imposant de réaliser de nouveaux revêtements respectant la réglementation ;

8- Considérant que l'existence d'un détournement de pouvoir visant à favoriser financièrement le département n'est pas établie ;

En ce qui concerne les moyens tirés de la méconnaissance du code du travail :

9- Considérant que l'article 82 en litige ne comporte aucune mention sur les conditions dans lesquelles doivent être réalisés les travaux ; qu'il ne méconnaît ainsi pas, par lui-même, les dispositions du code du travail et notamment les articles L.4121-3 et L.4531-1 qui font peser sur l'employeur l'obligation notamment d'assurer la sécurité des travailleurs ;

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

10- Considérant que les articles L.1334-12-1 à L.1334-17 du code de la santé publique : « *Les propriétaires, ou à défaut les exploitants, des immeubles bâtis y font rechercher la présence d'amiante ; en cas de présence d'amiante, ils font établir un diagnostic de l'état de conservation de l'amiante dans les matériaux et produits repérés et mettent en œuvre, le cas échéant, les mesures nécessaires pour contrôler et réduire l'exposition* » ; que selon les dispositions de l'article L.1334-17 : « *Les conditions d'application des articles L.1334-12-1 à L.1334-16 sont déterminées par décret en Conseil d'Etat, et en particulier : / 1° Les immeubles bâtis et les produits et matériaux concernés ; (...)* » ; que l'article R.1334-14 du même code disposent que : « *I.-Les articles de la présente section s'appliquent, sauf disposition contraire, aux immeubles bâtis dont le permis de construire a été délivré avant le 1^{er} juillet 1997, qu'ils appartiennent à des personnes privées ou publiques. (...)* » ; que les sociétés requérantes ne sauraient utilement faire valoir de ce que l'article 82 méconnaîtrait les articles L.1334-12-1, L.1334-16 et R.1334-19 du code de la santé publique alors que le domaine public routier ne saurait être regardé comme un immeuble bâti au sens de ces dispositions et que les travaux y sont d'ailleurs dispensés de toute formalité au titre du code de l'urbanisme par application de l'article R.421-3 de ce code, donc du permis de construire auquel se réfère l'article R.1334-14 précité du code de la santé publique ;

En ce qui concerne le moyen tiré de la méconnaissance du code de l'environnement et du décret du 24 décembre 1966 :

11- Considérant que comme cela a été exposé au point n°4, l'article 82 ne comporte par lui-même aucune disposition relative, ni au traitement des déchets qui résulteront des travaux qu'il vise, ni sur la détermination du débiteur final du coût financier de leur traitement ; qu'ainsi, il ne méconnaît en tout état de cause ni le « principe du pollueur-payeur » posé par l'article L.110-1 du code de l'environnement, ni la directive n°2008/98/Ce du 18 novembre 2008 et les articles L.541-4-1 et suivants du code de l'environnement, issus de l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 qui en ont assuré la transposition en droit interne ;

12- Considérant que l'article 82 en litige n'organise nullement, comme le soutiennent les requérantes, une cession d'amiante prohibée par les dispositions de l'article 1^{er} du décret du 24 décembre 1996 relatif à l'interdiction de l'amiante ;

13- Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que les conclusions dirigées contre l'article 82 du règlement de voirie du département d'Indre-et-Loire adopté suite à une délibération du 20 juin 2014 doivent être rejetées ;

Sur les conclusions dirigées contre la décision du 7 octobre 2014 de rejet de son recours gracieux visant à la suppression de l'article 82 :

14- Considérant que les sociétés requérantes ne sauraient utilement mettre en avant les vices propres tenant à l'incompétence de l'auteur et au défaut de motivation dont serait entachée la décision du 7 octobre 2014 qui se borne à rejeter leur recours gracieux visant à la suppression de l'article 82 du règlement de voirie ; que ces moyens doivent donc être écartés ;

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

15- Considérant qu'en vertu des dispositions de l'article L.761-1 du code de justice administrative, le tribunal ne peut pas faire bénéficier la partie tenue aux dépens ou la partie perdante du paiement par l'autre partie des frais qu'elle a exposés à l'occasion du litige soumis au juge ; que les conclusions présentées à ce titre par ERDF et GRDF doivent, dès lors, être rejetées ; qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de ERDF et GRDF la somme de 700 euros chacune au titre des frais exposés par le département et non compris dans les dépens ;

DECIDE :

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

Article 2 : ERDF versera au département d'Indre-et-Loire une somme de 700 (sept cents) euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : GRDF versera au département d'Indre-et-Loire une somme de 700 (sept cents) euros au titre de l'article L.761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à ERDF, à GRDF et au département d'Indre-et-Loire.

Copie pour information en sera adressée au préfet d'Indre-et-Loire.

Délibéré après l'audience du 12 janvier 2016 à laquelle siégeaient :

Mme Borot, présidente,
Mme Sadrin, premier conseiller,
Mme Mathou, premier conseiller.

Lu en audience publique le 27 janvier 2016.

L'assesseur le plus ancien,

La présidente,

Catherine SADRIN

Ghislaine BOROT

La greffière,

Aurore MARTIN

La République mande et ordonne au préfet d'Indre-et-Loire en ce qui le concerne ou 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 du présent jugement.