

CAA de NANTES

**N° 15NT01184**

Inédit au recueil Lebon

**5ème chambre**

M. LENOIR, président

M. Jérôme FRANCFORT, rapporteur

M. DURUP de BALEINE, rapporteur public

SELARL CASADEI-JUNG & ASSOCIES, avocat(s)

lecture du lundi 30 janvier 2017

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Les sociétés Gaz réseau distribution France (GRDF) et Electricité réseau distribution France (ERDF) ont demandé au tribunal administratif d'Orléans d'annuler les articles 42 et 86 du règlement communal de voirie approuvé par délibération du conseil municipal d'Orléans du 12 avril 2013.

Par un jugement n° 1302887, 1302905 du 10 février 2015, le tribunal administratif d'Orléans a annulé l'article 42 et les deuxième et troisième alinéas de l'article 86 du règlement de voirie de la commune d'Orléans, ainsi que, dans cette mesure, la délibération du 12 avril 2013 portant approbation de ce règlement.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés le 13 avril et 22 décembre 2015, ainsi que les 30 mars et 17 mai 2016, la commune d'Orléans, représentée par MeB..., demande à la cour :

1°) d'annuler ce jugement du tribunal administratif d'Orléans du 10 février 2015 ;

2°) de rejeter les demandes des sociétés Gaz réseau distribution France et Electricité réseau distribution France ;

3°) de mettre à la charge de ces sociétés le versement d'une somme de 2 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- en ce qui concerne l'article 86 du règlement de voirie, la commune s'est bornée à imposer des modalités et techniques d'intervention des concessionnaires comme l'y autorise l'art R. 141-4 du code de la voirie routière ; les concessionnaires n'ont pas démontré que ces prescriptions techniques du règlement portaient une atteinte excessive à leur droit d'occupation ;

- en ce qui concerne l'article 42, la règle issue de l'article L 115-1 du code de la voirie routière se borne à obliger à une motivation des refus d'inscription de travaux sur des chaussées de plus de 3 ans, selon une obligation reprise au règlement de voirie ; les dispositions en litige prévoient des dérogations à l'interdiction de travaux sur les chaussées de moins de 5 années et ne portent pas d'atteinte excessive au droit d'occupation des concessionnaires, puisqu'elles ne posent pas d'interdiction générale et absolue et qu'elles sont justifiées par la nécessité de protéger le domaine public routier ; l'hypothèse de travaux réellement urgents est réservée par l'article 47 du règlement, l'autorisation nécessaire pour les travaux urgents sur voirie de moins de 5 ans visant à contourner l'utilisation par les concessionnaires d'une voie détournée pour réaliser tous travaux d'entretien sur les chaussées récentes.

Par un mémoire distinct, enregistré le 30 mars 2016, complété par un mémoire enregistré le 17 mai 2016, la commune d'Orléans a soulevé une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité de l'article L. 115-5 du code de la voirie routière à l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et à l'article 72 de la Constitution.

Par une décision n° 401005 du 26 septembre 2016 le Conseil d'Etat, saisi par une ordonnance du président de la 5ème chambre du 24 juin 2016, a décidé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel cette question prioritaire de constitutionnalité.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 24 août 2015, 25 mars et 29 avril 2016, la société GRDF, représentée par MeD..., conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la commune d'Orléans au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 25 août 2015 et 3 mai 2016, la société ERDF, à présent dénommée Enedis, représentée par la S.C.P C...-Pesme, conclut au rejet de la requête et à ce qu'une somme de 5 000 euros soit mise à la charge de la commune d'Orléans au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient qu'aucun des moyens de la requête n'est fondé.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de la voirie routière ;
- le code de l'énergie ;
- 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 M. Francfort, président-assesseur,
- les conclusions de M. Durup de Baleine, rapporteur public,
- les observations de MeB..., représentant la commune d'Orléans, de MeC..., représentant la société Enedis, et celles de MeA..., substituant MeD..., pour la société GRDF.

1. Considérant que la commune d'Orléans relève appel du jugement en date du 10 février 2015 par lequel le tribunal administratif d'Orléans a, à la demande des sociétés ERDF et GRDF, annulé l'article 42 et le troisième alinéa de l'article 86 du règlement de voirie de la commune d'Orléans, ainsi que, dans cette mesure, la délibération du 12 avril 2013 du conseil municipal d'Orléans approuvant ce règlement ;

Sur la légalité des prescriptions du règlement de voirie de la commune d'Orléans en litige :

En ce qui concerne l'article 42 du règlement, relatif aux restrictions de travaux sur voirie neuve ou renforcée depuis moins de cinq ans :

2. 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, en particulier de ses articles L. 113-3 et L. 122-3. (...) " ; et qu'aux termes de 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, en particulier de ses articles L. 113-3 et L. 122-3.(...) " ;

3. Considérant, d'autre part, qu'aux termes de l'article L. 113-3 du code de la voirie routière : " Sous réserve des prescriptions prévues à l'article L. 122-3, les exploitants de réseaux de télécommunications ouverts au public et les services publics de transport ou de distribution d'électricité ou de gaz 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 " ; qu'aux termes de l'article L. 115-1 du même code : " A l'intérieur des agglomérations, le maire assure la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat sur les routes à grande circulation. / Les propriétaires, affectataires ou utilisateurs de ces voies, les permissionnaires, concessionnaires et occupants de droit communiquent périodiquement au maire le programme des travaux qu'ils envisagent de réaliser ainsi que le calendrier de leur exécution. Le maire (...) établit, à sa diligence, le calendrier des travaux dans l'ensemble de l'agglomération et le notifie aux services concernés. Le refus d'inscription fait l'objet d'une décision motivée, sauf lorsque le revêtement de la voie, de la chaussée et des trottoirs n'a pas atteint trois ans d'âge. (...) / En cas d'urgence avérée, les travaux mentionnés ci-dessus peuvent être entrepris sans délai. Le maire est tenu informé dans les vingt-quatre heures des motifs de cette intervention " ;

4. Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le droit d'occupation du domaine public routier reconnu aux sociétés ERDF et GRDF 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 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, c'est à la condition de ne pas porter une atteinte excessive au droit permanent d'occupation des concessionnaires de distribution d'énergie ;

5. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du premier alinéa de l'article 42 du règlement de voirie de la commune d'Orléans : " Sans préjudice du droit reconnu aux Occupants de droit d'exécuter sur et sous les voies publiques et leurs dépendances, les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien de leurs ouvrages, les travaux sur voirie neuve ou renforcée depuis moins de cinq ans ne sont pas autorisés, notamment pour la réalisation de tranchées. De la même manière, les voiries ayant subi un traitement de surface depuis moins de cinq ans ne devront pas subir d'interventions / Toutefois, des interventions sur les voiries neuves peuvent, à titre exceptionnel, être autorisées dans les cas suivants : - travaux urgents suite à un incident ou un dommage ; - travaux de raccordement ou de renforcement à la suite à un changement d'affectation du logement ou d'une division d'une propriété ; - travaux liés à la construction d'un nouvel immeuble ; - travaux rendus nécessaires par la sécurité des tiers / Ainsi, ces travaux pourront être autorisés avant l'échéance de la période de 5 ans à la suite d'un examen attentif d'une demande motivée et pertinente " ;

6. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 115-1 du code de la voirie routière que si le revêtement de la voirie a atteint trois ans d'âge, l'autorité gestionnaire ne peut refuser une demande de travaux présentée par un concessionnaire que par une décision spécifiquement motivée propre à cette demande ; que les dispositions précitées de l'article 42 du règlement litigieux, en ce qu'elles interdisent par principe, sauf dérogation, les travaux sur voirie neuve ou renforcée depuis moins de cinq années, sont ainsi contraires à ces dispositions de l'article L. 115-1 du code de la voirie routière, sans qu'ait d'incidence la circonstance, invoquée par la commune d'Orléans, que ce même article du règlement rappelle l'obligation de motiver les refus opposés à l'inscription de travaux envisagés sur les chaussées de plus de 3 ans ;

7. Considérant, en second lieu, concernant la réalisation des travaux en urgence, que les deuxième et troisième alinéas de l'article 42 prévoient que " (...) des interventions sur voirie neuve peuvent, à titre exceptionnel, être autorisées dans les cas suivants : / travaux urgents suite à un incident ou un dommage ; (...) / avant l'échéance de la période de cinq ans à la suite d'un examen attentif d'une demande motivée et pertinente (...) "

8. Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 115-1 du code de la voirie routière citées au point 3 du présent arrêt que les travaux motivés par une urgence avérée peuvent être entrepris sans autre formalité que d'en informer le maire de la commune concernée dans les vingt-quatre heures ; que la commune d'Orléans n'est dès lors pas fondée à soutenir, alors même que les sociétés intimées recourraient selon elle abusivement à la notion d'urgence, qu'elle pouvait, sans méconnaître ces dispositions, instaurer relativement à de telles interventions une procédure spécifique d'autorisation ; que ces deuxième et troisième alinéas sont, par suite, entachés d'illégalité ;

En ce qui concerne la légalité de l'article 86 du règlement de voirie, relatif aux règles de réfection des revêtements :

9. Considérant qu'aux termes de l'article L. 141-11 du code de la voirie routière : " Le conseil municipal détermine, après concertation avec les services ou les personnes intervenant sur le domaine public, les modalités d'exécution des travaux de réfection des

voies communales dans lesquelles des tranchées ont été ouvertes (...) “ ; et qu’aux termes de l’article R. 141-14 : “ Un règlement de voirie fixe les modalités d’exécution des travaux de remblaiement, de réfection provisoire et de réfection définitive conformément aux normes techniques et aux règles de l’art.” ;

10. Considérant qu’aux termes du troisième alinéa de l’article 86 du règlement de voirie de la commune d’Orléans : “ Sauf disposition ou indication contraire, le périmètre des réfections sera arrêté à l’issue du constat contradictoire prévu par l’article 58. Les réfections seront réalisées selon les règles suivantes : / - réaliser la découpe définitive du revêtement existant (...) à l’aide d’une scie à disque ; / - effectuer une découpe complémentaire de 10 cm au moins au-delà de la limite extérieure de la découpe travaux ; / - reprendre le revêtement à mettre en oeuvre, si la découpe prévue se trouve à moins de 50 cm d’une autre découpe, d’une ancienne découpe, d’une bordure de trottoir, d’un caniveau, d’un mur, de tout équipement ou d’émergence, de mobilier urbain, jusqu’à l’élément en question ; / Dans le cas de traversée de chaussée totale ou partielle, la distance minimale entre découpe à respecter passe de 0,50 m à 1,00 m en appliquant les mêmes prescriptions définies précédemment ; / - inclure la réfection de toutes les surfaces ayant subi des dégradations du fait des travaux autorisés dans la réfection définitive, de façon à n’obtenir que des lignes droites ou brisées composant des figures géométriques simples (...) à l’exclusion de toutes courbes ou portions de courbes ; / - inclure la réfection des parties de voirie qui seraient détériorées aux abords immédiats du chantier durant l’exécution des travaux ; / - réaliser le joint d’étanchéité à l’aide d’émulsion de bitume et de sable fin de carrière entre la réfection définitive de la tranchée et le revêtement final ; / - réaliser les émulsions de bitume et le béton bitumineux 0/4 à la bouille, l’utilisation de l’arrosoir étant proscrite. “ ;

11. Considérant, en premier lieu, en ce qui concerne les techniques de réfection à mettre en oeuvre, que la commune d’Orléans soutient qu’en prescrivant aux concessionnaires, en vue de procéder à la réfection des revêtements, de “ réaliser la découpe définitive du revêtement existant (enrobé, asphalte ou béton) [à] l’aide d’une scie à disque “, et de “ réaliser les émulsions de bitume et le béton bitumineux 0/4 à la bouille “, elle s’est bornée à définir les modalités d’exécution des travaux de réfection des voies communales conformément aux normes techniques et aux règles de l’art, comme l’y autorisent expressément les dispositions précitées de l’article R. 141-14 du code de la voirie routière ;

12. Considérant que s’il résulte d’une attestation, établie le 5 décembre 2014 par la société Atemac à la demande de la commune d’Orléans, que l’ensemble des prescriptions techniques imposées par le règlement de voirie permettront d’optimiser la pérennité de l’ouvrage, il ne résulte ni de cette production, ni d’autres pièces du dossier, que ces prescriptions correspondraient à une norme technique impérative ou seraient représentatives de l’état des règles de l’art en matière, au sens des dispositions précitées de l’article R. 141-14 du code de la voirie routière ; qu’il ne ressort pas non plus des pièces du dossier que de telles dispositions, qui ne prévoient aucune dérogation ou adaptation, seraient indispensables à la conservation du domaine public routier ; qu’elles portent par suite une atteinte excessive au droit d’occupation du domaine public routier reconnu aux sociétés ERDF et GRDF ;

13. Considérant, en second lieu, en ce qui concerne le périmètre des réfections, que les dispositions de l'article 86 du règlement de voirie imposent aux sociétés intimées une reprise du revêtement de la chaussée au-delà du périmètre de l'emprise des travaux effectués, soit, notamment, une réfection des sur-largeurs de 50 cm au-delà de la découpe, si la découpe prévue se trouve à moins de 50 cm d'une autre découpe, d'une ancienne découpe, d'une bordure de trottoir, d'un caniveau, d'un mur, de tout équipement ou d'émergence, de mobilier urbain ;

14. Considérant qu'ERDF et GRDF ne sauraient être tenues d'effectuer des travaux excédant la remise en état des lieux sur l'emprise des tranchées ou des fouilles qu'elles ont effectuées ; que par suite, en mettant à leur charge des travaux supplémentaires excédant ce qui était nécessaire pour une remise en état de la chaussée, les auteurs du règlement de voirie contesté ont porté une atteinte excessive au droit permanent d'occupation de ces concessionnaires de distribution d'énergie et ont dès lors entaché ces prescriptions d'irrégularité ;

15. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la commune d'Orléans n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif d'Orléans a annulé la délibération du 12 avril 2013 en tant que le conseil municipal d'Orléans a approuvé l'article 42 et le 3ème alinéa de l'article 86 du règlement de voirie de la commune, ainsi que la décision par laquelle le maire d'Orléans a rejeté les demandes des sociétés ERDF et GRDF tendant à l'abrogation de ces dispositions ;

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

16. Considérant que ces dispositions font obstacle à ce que soit mise à la charge des sociétés Enedis et GRDF, qui n'ont pas dans la présente instance la qualité de partie perdante, la somme que demande la commune d'Orléans 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 mettre à la charge de la commune d'Orléans le versement aux sociétés Enedis et GRDF d'une somme au même titre ;

DÉCIDE :

Article 1er : La requête de la commune d'Orléans est rejetée.

Article 2 : Les conclusions présentées par les sociétés Enedis et GRDF au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié à la commune d'Orléans, à la société GRDF et à la société Enedis.

Une copie sera transmise, pour information, au ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat.

Délibéré après l'audience du 13 janvier 2017, à laquelle siégeaient :

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

Lu en audience publique, le 30 janvier 2017.

Le rapporteur,

J. FRANCFORT Le président,

H. LENOIR

Le greffier,

F. PERSEHAYE

La République mande et ordonne à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat 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.

2

N°15NT01184