

[Numéros / 2019 | 1](#)

# Principe pollueur-payeur opposable aux « producteurs de déchets »

## DÉCISION DE JUSTICE

---

[CAA Lyon, 4ème chambre – N° 16LY02141 – GRDF c/ Métropole de Lyon – 20 septembre 2018 – C](#) [↗](#)

## INDEX

---

### Mots-clés

Domaine public, Règlement de voirie, Droit d'occupation, Domaine public routier, Gestion des déblais, Producteur de déchets, Principe du pollueur-payeur

### Rubriques

Institutions et collectivités publiques, Urbanisme et environnement

## TEXTE

---

## Résumé

<sup>1</sup> A l'occasion de plusieurs litiges mettant aux prises de grands concessionnaires (GRDF et Orange) à la Métropole de Lyon, s'agissant de son règlement de voirie, la cour met en œuvre la solution dominante en jurisprudence selon laquelle le principe pollueur-payeur est opposable aux « producteurs de déchets ». C'est aux concessionnaires qu'il incombe, à l'occasion des travaux nécessaires à leurs réseaux, de prendre en charge la dépollution des déblais et notamment, le cas échéant, de l'amiante présent dans le sous-sol routier.

## Considérants de l'arrêt

<sup>2</sup> La Cour juge que

<sup>3</sup> 1. La communauté urbaine de Lyon, devenue métropole de Lyon, a, par une délibération du conseil communautaire du 25 juin 2012, adopté un nouveau règlement de voirie, applicable à compter du 1er octobre suivant. Par un courrier du 22 août 2012, la société Gaz Réseau Distribution de France (GRDF) a sollicité le retrait ou la modification de certaines des dispositions de ce règlement de voirie. Suite au rejet de cette demande le 10 octobre 2012, la société GRDF a saisi le tribunal administratif de Lyon d'une demande tendant à l'annulation de cette décision et des dispositions litigieuses du règlement de voirie. Par un jugement du 26 avril 2016, le tribunal administratif de Lyon a annulé l'article 4.4.3 du règlement de voirie en tant qu'il prévoit la réparation de trottoir complet sur toute sa largeur ainsi que la décision du 10 octobre 2012 en tant qu'elle refuse le retrait de ces dispositions. Ce jugement, qui a mis à la charge de la métropole de Lyon la somme de 1 000 euros au titre des frais liés au litige, a rejeté le surplus des conclusions présenté par la société GRDF. Cette dernière relève appel de ce jugement en tant qu'il n'a pas fait droit à l'ensemble de ses conclusions de première instance. Par la voie de l'appel incident, la métropole de Lyon demande à la cour d'annuler ce jugement en tant qu'il annule partiellement l'article 4.4.3 du règlement de voirie.

<sup>4</sup> Sur la régularité du jugement :

<sup>5</sup> 2. En premier lieu, il ressort des mentions du jugement attaqué, en particulier ses points 9 et 12, que les premiers juges, qui n'étaient pas tenus de répondre à l'ensemble des arguments présentés par la société GRDF, ont suffisamment motivé leur jugement au regard des moyens de cette société tirés de ce que les dispositions de l'article 1.6.2 et de l'alinéa 2 de l'article 1.8.1 porteraient une atteinte excessive à son droit d'occupation du domaine public routier.

<sup>6</sup> 3. En second lieu, la contradiction de motifs dont serait, selon la société GRDF, entaché le jugement attaqué en tant qu'il statue sur la légalité des dispositions du 4ème alinéa de l'article 1.8.1 du règlement de voirie, n'est susceptible d'affecter que le bien-fondé de la décision juridictionnelle et non sa régularité.

<sup>7</sup> Sur le bien-fondé du jugement :

<sup>8</sup> 4. D'une part, 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. (...) ». Selon l'article L. 433-3 du code de l'énergie : « 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. (...) ». Il résulte de ces dispositions que le droit d'occupation du domaine public routier reconnu à la société GRDF, en sa qualité de concessionnaire de la distribution publique de gaz naturel sur le territoire de la communauté urbaine de Lyon, devenue métropole de Lyon, ne peut s'exercer que dans les conditions prévues par le règlement de voirie.

<sup>9</sup> 5. D'autre part, en vertu de l'article R. 141-14 du code de la voirie routière : « 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. Il détermine les conditions dans lesquelles le maire peut décider que certains des travaux de réfection seront exécutés par la commune. / Ce règlement est établi par le conseil municipal après avis d'une commission présidée par le maire et comprenant, notamment, des représentants des affectataires, permissionnaires, concessionnaires et autres occupants de droit des voies communales. ». Selon l'article R. 144-22 du même code : « Les attributions dévolues au maire et au conseil municipal par les dispositions du présent code sont exercées, le cas échéant, par le président et par l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale compétent. ». En application de ces dispositions, les autorités compétentes peuvent, par la voie d'un règlement de voirie, subordonner l'exercice du droit d'occupation du domaine public routier 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, à condition de ne pas porter une atteinte excessive au droit d'occupation du domaine public routier reconnu au concessionnaire.

<sup>10</sup> En ce qui concerne le dernier alinéa de l'article 1.6.2 :

<sup>11</sup> 6. Le dernier alinéa de l'article 1.6.2 du règlement de voirie, relatif aux modalités d'exécution des travaux, impose aux intervenants de fournir à la communauté urbaine de Lyon, devenue métropole de Lyon, « les éléments permettant la localisation des réseaux et des ouvrages sur lesquels ils sont intervenus (...) ». Toutefois, cette exigence, qui peut être légalement prévue par un règlement de voirie, se révèle indispensable à la bonne information du gestionnaire du domaine public routier à qui incombe la charge, en application de l'article 5.1 du même règlement de voirie, de la réfection définitive des tranchées aux frais de l'intervenant, ainsi que du contrôle de la bonne exécution des travaux réalisés par ce dernier sur son domaine public routier et ce, dans le but d'en assurer la protection et de garantir un usage répondant à sa destination. Par ailleurs, ces prescriptions ne portent pas une atteinte excessive au droit d'occupation du domaine public routier reconnu à la société GRDF du seul fait que les dispositions en litige exigent la production de « plans établis à une échelle appropriée pour un repérage précis ». Enfin, la requérante rappelle que les articles L. 554-1 et suivants et R. 554-1 et suivants du code de l'environnement, relatifs à la sécurité des ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques, imposent déjà aux exploitants de ces ouvrages de communiquer à un guichet unique instauré au sein de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques, leur zone d'implantation, tant pour la protection des réseaux et leur fonctionnement que la sécurité des travailleurs et des populations. Cependant cette circonstance ne fait pas obstacle à ce qu'un gestionnaire de voirie exige, pour assurer la protection de son domaine public routier, d'être informé de la localisation des réseaux et des ouvrages sur lesquels une intervention a été réalisée.

<sup>12</sup> En ce qui concerne le deuxième alinéa de l'article 1.8.1 :

<sup>13</sup> 7. Selon le deuxième alinéa de l'article 1.8.1 du règlement de voirie relatif à la gestion des déblais : « (...) Lors de fouilles générant de grandes quantités de déblais, une réutilisation des matériaux sur site sera recherchée par l'intervenant qui conduira à ses frais une étude géotechnique. Au vu des résultats de l'étude, le laboratoire de la voirie de la Communauté urbaine de Lyon pourra autoriser la réutilisation des matériaux. (...) ». »

<sup>14</sup> 8. En premier lieu, et contrairement aux affirmations de la société GRDF, la réalisation de l'étude géotechnique, prévue par les dispositions du 2ème alinéa de l'article 1.8.1 précitées, ne s'impose à l'intervenant à l'occasion de travaux exécutés sous sa maîtrise d'ouvrage, que lorsque celui-ci envisage de réutiliser les matériaux qu'il a extraits

lors de fouilles générant de grandes quantités de déblais. Cette notion est définie à l'annexe 2 au règlement de voirie, et plus particulièrement à son article 2.1.4 relatif au réemploi des sols en place selon lequel les « grands volumes » excèdent 100 m<sup>3</sup>.

<sup>15</sup> 9. En deuxième lieu, d'une part, ces dispositions, qui ne créent aucune obligation pour l'intervenant de réutiliser les matériaux ainsi extraits, entrent dans le champ d'application de l'article R\* 141-14 du code de la voirie routière dès lors qu'elles ont vocation à déterminer dans quelle mesure les déblais concernés pourront être réutilisés lors de travaux de remblaiement. D'autre part, le règlement de la voirie, qui organise les modalités du contrôle de la métropole sur l'utilisation de son domaine public routier, peut à cette fin légalement prévoir que le laboratoire de la voirie de la communauté urbaine de Lyon pourra autoriser la réutilisation des matériaux au vu des résultats de l'étude géotechnique. Enfin, la société GRDF ne peut utilement invoquer les dispositions de l'article L. 556-3 du code de l'environnement, qui n'étaient, en tout état de cause, pas entrées en vigueur à la date des décisions contestées. Il en résulte que les moyens tirés du défaut de base légale et du détournement de pouvoir doivent être écartés.

<sup>16</sup> 10. En dernier lieu, l'article 2.1.4 de l'annexe 2 au règlement de voirie précise que l'intervenant devra faire procéder à ses frais à une étude géotechnique afin d' « identifier et classer les déblais suivant la norme NF P 11-300 de manière à déterminer la possibilité et les conditions de réutilisation conformément au guide technique « Remblayage des tranchées » et à la norme NF P 98-331, sous réserve de prescriptions particulières ordonnées spécialement à l'occasion de la délivrance de l'autorisation. ». Il en résulte que la prescription en litige se révèle indispensable pour identifier la nature et la consistance des déblais au regard des normes en vigueur et s'assurer notamment de l'absence de risque d'affaissement en cas de réemploi et ce, dans le but d'assurer la conservation du domaine public routier et de garantir un usage de la voirie conforme à sa destination. Par suite le moyen tiré de ce que les dispositions litigieuses porteraient une atteinte excessive à son droit d'occupation du domaine public routier doit être écarté.

<sup>17</sup> En ce qui concerne le quatrième alinéa de l'article 1.8.1 :

<sup>18</sup> 11. Selon le quatrième alinéa de l'article 1.8.1 du règlement de voirie relatif à la gestion des déblais : « (...) Si à l'occasion d'une fouille réalisée sous la maîtrise d'ouvrage de l'intervenant, pour les besoins de travaux conduits sous sa maîtrise d'ouvrage, celui-ci découvre des sols pollués chimiquement ou biologiquement, la gestion des déblais issus de l'excavation du sol sera à la charge de l'intervenant. Il devra procéder à l'identification de la nature et du niveau de pollution de ces déblais préalablement à leur traitement dans un centre d'enfouissement ou de traitement agréé. La charge financière de ces actions sera supportée par l'intervenant. ».

<sup>19</sup> 12. En premier lieu, aux termes de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement : « Au sens du présent chapitre, on entend par : / Déchet : toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ; (...) Producteur de déchets : toute personne dont l'activité produit des déchets (producteur initial de déchets) ou toute personne qui effectue des opérations de traitement des déchets conduisant à un changement de la nature ou de la composition de ces déchets (producteur subséquent de déchets) ; / Détenteur de déchets : producteur des déchets ou toute autre personne qui se trouve en possession des déchets ; (...) ». L'article L. 541-4-1 de ce code prévoit que : « Ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre : / - les sols non excavés, y compris les sols pollués non excavés et les bâtiments reliés aux sols de manière permanente ; (...) ». Selon l'article L. 541-2 de ce code : « Tout producteur ou détenteur de déchets est tenu d'en assurer ou d'en faire assurer la gestion, conformément aux dispositions du présent chapitre. / Tout producteur ou détenteur de déchets est responsable de la gestion de ces déchets jusqu'à leur élimination ou valorisation finale, même lorsque le déchet est transféré à des fins de traitement à un tiers. / Tout producteur ou détenteur de déchets s'assure que la personne à qui il les remet est autorisée à les prendre en charge. ».

<sup>20</sup> 13. Il ne ressort pas des pièces du dossier que l'amiante présent dans la voirie routière présente en tant que tel un risque pour la santé lorsqu'il est fait un usage du domaine public routier conforme à sa destination. En revanche, en cas d'usure anormale de la chaussée et des trottoirs ou surtout lors d'interventions portant atteinte à l'intégrité des matériaux routiers, la libération de fibres d'amiante présente des risques liés à leur inhalation. Compte tenu de l'interdiction d'utilisation de l'amiante, qu'il soit incorporé ou non dans des matériaux, posée par le décret du 24 décembre 1996 visé ci-dessus, les déblais amiantés, issus de l'excavation des sols, liés à des travaux réalisés sur le domaine public routier, ne peuvent être réutilisés et constituent des déchets au sens de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement. En application de l'article L. 541-2 du même code, la responsabilité de la gestion des déchets appartient à leur producteur ou détenteur jusqu'à, s'agissant de l'amiante, leur élimination. Il en résulte que la société

GRDF ne peut utilement invoquer les dispositions du code de l'environnement relatives aux sites et sols pollués étant précisé, ainsi qu'il a été dit au point 9, qu'en tout état de cause, les dispositions de l'article L. 556-3 de ce code n'étaient pas entrées en vigueur à la date des décisions en litige.

<sup>21</sup> 14. En deuxième lieu, selon le 3° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement, le principe pollueur-payeur implique que « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ; ». Il résulte de ce qui a été dit au point 13, et dès lors que les déchets amiantés résultent de travaux effectués, sous la maîtrise d'ouvrage des intervenants, sur le domaine public routier de la métropole de Lyon en vue d'accéder aux réseaux souterrains qu'ils exploitent, il appartient à ces intervenants de prendre en charge ces déchets jusqu'à leur élimination en leur qualité de « producteurs de déchets ». Par suite, la société GRDF n'est pas fondée à soutenir que la charge de la gestion de ces déchets amiantés devrait être supportée par la métropole en sa seule qualité de propriétaire de la voirie, dans la mesure où elle n'est pas à l'initiative des travaux entrepris ou à entreprendre desquels sont issus les déchets à traiter. Elle n'est pas davantage fondée à soutenir que les dispositions en litige auraient pour effet de transférer illégalement aux intervenants l'obligation d'entretien du domaine public routier pesant sur elle.

<sup>22</sup> 15. En troisième lieu, les dispositions du 4ème alinéa de l'article 1.8.1 du règlement de voirie se bornent à rappeler les obligations pesant sur les intervenants en termes de gestion des déblais pollués issus de l'excavation d'un sol et résultant des travaux effectués, sous leur maîtrise d'ouvrage, en vue d'accéder aux réseaux souterrains qu'ils exploitent et se limitent à mettre à la charge de ceux-ci, la réalisation d'un diagnostic tendant à l'identification de la nature et du niveau de pollution des enrobés à déposer puis remplacer au cours de ces travaux. De telles prescriptions, qui fixent les modalités d'exécution des travaux incombant aux intervenants sur le domaine public routier afin d'en garantir la protection, entrent dans le champ d'application de l'article R\* 141-14 du code de la voirie routière et n'imposent pas, par elles-mêmes, des contraintes qui excèderaient la seule obligation de remise en état des lieux. Par ailleurs, ces dispositions n'ont ni pour objet, ni pour effet, contrairement aux allégations de la société appelante de dessaisir les maires du pouvoir de police qu'ils tiennent du 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, pour prévenir et faire cesser les pollutions de toute nature.

<sup>23</sup> 16. En dernier lieu, le moyen tiré de ce que la découverte d'amiante dans les bitumes réalisés postérieurement à l'interdiction d'utiliser ce matériau depuis le 1er janvier 1997 serait révélatrice d'une faute dont la responsabilité incomberait à la seule métropole de Lyon ainsi que le moyen tiré de la rupture d'égalité devant les charges publiques, ne peuvent être utilement invoqués à l'appui d'un recours pour excès de pouvoir.

<sup>24</sup> En ce qui concerne les deuxième et troisième phrases de l'article 4.4.3 :

<sup>25</sup> 17. Aux termes de l'article 4.4.3 du règlement de voirie concernant les travaux sur chaussée neuve : « Sauf urgence avérée, c'est-à-dire une situation représentant un danger pour les biens ou les personnes, l'intervenant souhaitant effectuer des travaux avec emprise sur une chaussée ou un trottoir réalisés ou réfectionnés depuis moins de trois ans doit obtenir un accord préalable de la Communauté urbaine de Lyon. L'intervenant devra financer la réparation de la voie circulée sur une longueur pouvant atteindre la totalité de la voie neuve ou réfectionnée. Il devra financer la réparation du trottoir complet sur toute sa largeur avec reprise de joint à joint sur une longueur pouvant atteindre la totalité du trottoir neuf ou réfectionné. (...) ».

<sup>26</sup> 18. Selon l'article L. 115-1 du code de la voirie routière : « 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 porte à leur connaissance les projets de réfection des voies communales. Il 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. (...) ». Il résulte de ces dispositions que le maire, dont les attributions sont en l'espèce exercées par le président de la métropole en application de l'article R\* 144-22 du code de la voirie routière, peut refuser, sans obligation de motiver ce refus, d'inscrire au calendrier des travaux, ceux concernant les voies, chaussées et trottoirs dont le revêtement a été réalisé depuis moins de trois ans. Lorsque les intervenants ont reçu l'autorisation d'exécuter ces travaux ou qu'ils les réalisent dans l'urgence, sans accord préalable des autorités compétentes, ils ne sauraient être tenus d'effectuer ou de financer des travaux excédant la remise en état des lieux sur l'emprise des tranchées ou des fouilles qu'ils ont effectuées.

<sup>27</sup> 19. C'est par suite, à bon droit que le tribunal administratif de Lyon, a retenu ce motif pour annuler la 3ème phrase de l'article 4.4.3 du règlement de voirie concernant les trottoirs. En revanche, la société GRDF est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Lyon n'a pas, pour le même motif, annulé la 2ème phrase de cet article concernant les voies circulées, ensemble la décision du 10 octobre 2012 en tant qu'elle refuse de retirer ces dispositions.

<sup>28</sup> En ce qui concerne le deuxième alinéa de l'article 4.4.7.5 :

<sup>29</sup> 20. Aux termes du deuxième alinéa de l'article 4.4.7.5 du règlement de voirie concernant la protection des ouvrages et en particulier des réseaux rencontrés dans le sol : « Dans le cas où, au cours des travaux, l'intervenant rencontrerait ou mettrait à découvert des réseaux ou installations de nature quelconque non répertoriées, il serait tenu d'avertir immédiatement les services gestionnaires desquels elles dépendent, en vue des mesures à prendre pour assurer la sécurité des biens et des personnes et la protection de ces réseaux ou installations. ».

<sup>30</sup> 21. Ces prescriptions, telles qu'elles sont rédigées, imposent des sujétions, imprécises, ne concernant que les intervenants et les gestionnaires de réseaux ou d'installations pour les besoins de la protection de ces équipements et non dans un souci de protection du domaine public routier. Par suite, ces dispositions, dans leur rédaction en vigueur, ne relèvent pas du règlement de voirie régi par les dispositions de l'article R\* 141-14 du code de la voirie routière.

<sup>31</sup> 22. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la régularité du jugement ni d'examiner les autres moyens de la requête sur ce point, que la société GRDF est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a rejeté sa demande tendant à l'annulation du deuxième alinéa de l'article 4.4.7.5 du règlement de voirie, ensemble la décision du 10 octobre 2012 en tant qu'elle refuse de retirer ces dispositions.

<sup>32</sup> Sur les frais liés au litige :

<sup>33</sup> 23. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de rejeter les conclusions des parties présentées sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

<sup>34</sup> DÉCIDE :

<sup>35</sup> Article 1er : La 3ème phrase de l'article 4.4.3 et le deuxième alinéa de l'article 4.4.7.5 du règlement de voirie de la métropole de Lyon, sont annulés, ensemble la décision du 10 octobre 2012 en tant qu'elle refuse de retirer ces mêmes dispositions.

<sup>36</sup> Article 2 : Le jugement du tribunal administratif de Lyon du 26 avril 2016 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

<sup>37</sup> Article 3 : Le surplus des conclusions des parties est rejeté.

## DROITS D'AUTEUR

---

CC BY-NC-SA 4.0

[Numéros / 2019 | 1](#)