

RESPONSABILITÉ

Travaux à proximité d'ouvrages sensibles

L'ESSENTIEL

■ DR et DICT

En théorie, l'engagement de travaux est encadré par des procédures obligatoires de demande de renseignements (DR) et de déclaration d'intention de commencement des travaux (DICT). Face à la réalité des chantiers et une réglementation souvent mal connue et difficile à mettre en œuvre, des difficultés apparaissent, avec pour conséquences de nombreuses atteintes à la sécurité des personnes et des biens.

■ Responsabilités

L'appréciation des responsabilités dépend du respect de la réglementation applicable qu'il est impératif, pour l'ensemble des intervenants, de connaître.

UNE ANALYSE DE

Cyril Croix, avocat à la cour, cabinet Seban & associés

Les explosions qui se sont produites, fin 2007-début 2008, à Bondy, ou à Lyon à l'occasion de travaux publics, sont généralement dues au non-respect des règles applicables en matière de réalisation de travaux à proximité d'ouvrages enterrés. S'agissant de l'explosion de Lyon, Madame Alliot-Marie, alors ministre de l'Intérieur, avait indiqué que les causes principales de cette explosion étaient « le non respect des procédures préalables aux travaux,

À NOTER

50 % des incidents liés à la réalisation de travaux à proximité d'ouvrages enterrés se produiraient à la suite de travaux non déclarés.

les défaillances dans la cartographie des réseaux et l'emploi de certaines techniques dangereuses sur les marchés de tra-

vaux publics ». De manière générale, 50 % des incidents de ce type se produiraient à la suite de travaux non déclarés. Afin d'éviter ce type d'incident, dont les conséquences peuvent être dramatiques, le ministère de l'Intérieur a demandé à l'Inspection de la défense et de la sécurité civiles une mission d'enquête destinée à relever les dysfonctionnements constatés et proposer les axes de solutions à mettre en œuvre pour éviter de nouveaux accidents.

Il a ainsi été établi un « Plan d'action destiné à réduire les accidents liés aux canalisations de gaz ». Parmi les objectifs fixés, il s'agissait notamment « d'améliorer la prévention pour éviter l'endommagement des réseaux enterrés, notamment de gaz » en vue de « permettre à tout donneur d'ordres ou entreprise qui va réaliser des travaux à proximité de réseaux enterrés de localiser avec précision ces réseaux et de disposer des informations nécessaires à la sécurité du chantier. Cette évolution repose sur un travail d'amélioration de la cartographie, le recours à un sondage préalable de repérage en cas d'imprécision de cette dernière et la mise en place d'un guichet unique informatisé » (1). Compte tenu des risques importants liés à la réalisation de ce type de travaux, il est essentiel pour les collectivités publiques, afin d'éviter de voir leur responsabilité engagée, de parfaitement connaître cette réglementation.

I. Réglementation

S'il existe une procédure régissant les travaux réalisés à proximité d'ouvrages sensibles, compte tenu de la difficulté liée à son application, les intervenants à l'acte de construire et les exploitants de réseaux ont conclu une « Charte de bon comportement ». S'y ajoutent des dispositions législatives qui créent un délit pénal en l'absence de déclaration d'intention de commencement de travaux.

A. Procédure applicable aux travaux réalisés à proximité d'ouvrages sensibles

Deux textes déterminent la procédure applicable lorsque des travaux à proximité d'ouvrages sensibles sont envisagés. En premier lieu, le décret n°91-1147 du 14 octobre 1991 relatif à l'exécution de travaux à proximité de certains ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribu-

RÉFÉRENCES

- Décret n°91-1147 du 14 octobre 1991 relatif à l'exécution de travaux à proximité de certains ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution, JO du 9 novembre 1991.
- Arrêté du 16 novembre 1994 pris en application des articles 3, 4, 7 et 8 du décret n°91-1147 du 14 octobre 1991 relatif à l'exécution de travaux à proximité de certains ouvrages souterrains, aériens ou subaquatiques de transport ou de distribution, JO du 30 novembre 1994.

tion impose que soient préalablement établies une demande de renseignement (DR) et une déclaration d'intention de commencement de travaux (DICT). Bien que les accidents récents aient été causés par des arrachages ou des percements de canalisations

À NOTER

Doivent être préalablement établies une demande de renseignement (DR) et une déclaration d'intention de commencement de travaux (DICT).

de gaz, il existe de nombreux types d'ouvrages également susceptibles d'être endommagés lors de la réalisation de travaux. C'est pourquoi,

l'article 1^{er} de ce décret définit la liste des ouvrages dont il doit être tenu compte lors de la réalisation de travaux.

Le décret s'applique lorsque des travaux sont susceptibles d'être réalisés à proximité des ouvrages suivants :

- ouvrages de transport d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés ;
- ouvrages de transport de produits chimiques ;
- ouvrages de transport ou de distribution de gaz ;
- installations électriques, et notamment les lignes électriques souterraines ou aériennes de transport ou de distribution d'électricité ;
- ouvrages de télécommunication, à l'exception des câbles sous-marins ;
- ouvrages de prélèvement et de distribution d'eau destinée à la consommation humaine en pression ou à écoulement libre ;
- réservoirs d'eau destinée à la consommation humaine, enterrés, en pression ou à écoulement libre ;
- ouvrages de transport ou de distribution de vapeur d'eau, d'eau surchauffée, d'eau chaude ou d'eau glacée ;
- ouvrages d'assainissement ;
- ouvrages souterrains destinés à la circulation de véhicules de transport public guidé.

Le décret ne s'applique toutefois pas aux travaux agricoles de préparation superficielle du sol. Lorsque les parties concernées supposent que les travaux envisagés sont proches de ces types d'ouvrage, le décret impose alors le respect des procédures de DR et DICT.

1) Demande de renseignement

Elle est prévue à l'article 4 du décret, lequel prévoit que : « Toute personne physique ou morale de droit public ou de droit privé, qui envisage la réalisation sur le territoire d'une

commune de travaux énumérés aux annexes I à VII bis du présent décret, doit, au stade de l'élaboration du projet, se renseigner auprès de la mairie de cette commune sur l'existence et les zones d'implantation éventuelles des ouvrages définis à l'article 1^{er}.

Une demande de renseignements doit être adressée à chacun des exploitants d'ouvrages qui ont communiqué leur adresse à la mairie, dès lors que les travaux envisagés se situent dans une zone définie par le plan établi à cet effet, par l'exploitant concerné et déposé par lui auprès de la mairie en application de l'article 3. Cette demande doit être faite par le maître de l'ouvrage ou le maître d'œuvre, lorsqu'il en existe un ».

Cette procédure impose donc une recherche préalable de l'existence ou non de réseaux. Celle-ci n'a pas lieu lors de la réalisation des travaux, mais lors de la phase d'élaboration de ce qui n'est, à ce stade, qu'un projet. Dans la mesure où aucune entreprise n'est encore désignée pour effectuer les travaux, cette demande préalable incombe au maître de l'ouvrage ou au maître d'œuvre dans l'hypothèse où ce dernier a déjà été désigné.

Après avoir pris connaissance de l'identité des exploitants auprès des services municipaux de la commune sur le territoire de laquelle les travaux seront réalisés, les exploitants consultés ont l'obligation de répondre à cette DR dans le délai d'un mois à compter de la date de réception de la demande, la réponse étant réputée valide durant un délai de six mois.

L'article 4 prévoit toutefois des exceptions à l'obligation de procéder à cette DR lorsque

À NOTER

Les exploitants consultés ont l'obligation de répondre à la demande de renseignement dans le délai d'un mois à compter de la date de réception de la demande.

les travaux envisagés sont de « faible ampleur ». Ceux-ci correspondent notamment aux points énumérés à l'annexe VIII du décret à savoir « les travaux sur façade et sur cheminée, les branchements ponctuels, les réfections de toiture, la pose d'antenne, de système de vidéosurveillance et de fenêtre de toit ». Lorsque la phase d'étude est achevée et que la phase d'exécution est imminente, il appartient à l'entreprise de procéder à son tour à une démarche de même esprit, qui prend la forme d'une DICT.

2) Déclaration d'intention de commencement de travaux

Cette déclaration est décrite aux articles 7 et 8 du décret. L'article 7 dispose : « Les entreprises, y compris les entreprises sous-traitantes ou membres d'un groupement d'entreprises, chargées de l'exécution de travaux entrant dans le champ d'application des annexes I à VII bis du présent décret, doivent adresser une déclaration d'intention de commencement des travaux à chaque exploitant d'ouvrage concerné par les travaux.

Cette déclaration, qui est établie sur un imprimé conforme au modèle déterminé par l'arrêté prévu à l'article 4, doit être reçue par les exploitants d'ouvrages dix jours au moins, jours fériés non compris, avant la date de début des travaux. Lorsque les travaux sont

À NOTER

La déclaration d'intention de commencer les travaux doit obligatoirement être établie par l'entreprise chargée de l'exécution des travaux.

exécutés par un particulier, il lui appartient d'effectuer cette déclaration ».

L'article 8 prévoit : « Les exploitants des ouvrages desti-

nataires d'une déclaration mentionnée à l'article 7 répondent à celle-ci au moyen d'un récépissé conforme au modèle déterminé par l'arrêté prévu à l'article 4. Cette réponse doit être reçue par l'exécutant des travaux au plus tard neuf jours, jours fériés non compris, après la date de réception de la déclaration ». Ainsi, la DICT doit obligatoirement être établie par l'entreprise chargée de l'exécution des travaux.

Elle a pour objectif de demander aux organismes gestionnaires d'ouvrages de transport ou de distribution les renseignements en leur possession sur l'emplacement de leurs ouvrages ainsi que leurs recommandations techniques avant d'entreprendre des travaux, soit sur le domaine public ou privé de l'Etat ou des collectivités locales, soit à proximité d'ouvrages souterrains ou aériens situés sur des propriétés privées.

Cette DICT doit être reçue par chaque gestionnaire concerné dix jours au moins, jours fériés non compris, avant la date du début de travaux. Les exploitants d'ouvrages ont >

(1) Communiqué de presse, ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, 28 juillet 2008.

■ ■ ■ L'obligation de répondre à la DICT de l'entrepreneur dans un délai de neuf jours au plus tard, jours fériés non compris, après la date de réception de la déclaration. A défaut de réponse dans le délai, l'entrepreneur peut commencer les travaux trois jours, jours fériés non compris, après l'envoi par l'entrepreneur d'une lettre de rappel confirmant son

À NOTER
Les exploitants d'ouvrages ont l'obligation de répondre à la DICT de l'entrepreneur dans un délai de neuf jours au plus tard, jours fériés non compris, après la date de réception de la déclaration

intention de commencer les travaux. L'arrêté du 16 novembre 1994 définit quant à lui les obligations à la charge des exploitants d'ouvrages et le contenu des formulaires de DR et de DICT ainsi que de leurs récépissés.

En application des dispositions de cet arrêté, tout exploitant d'un ouvrage souterrain, aérien ou subaquatique de transport ou de distribution est tenu :

- d'établir, de déposer en mairie et de tenir à jour sous sa responsabilité « un plan de zonage » de ses ouvrages faisant apparaître la « zone d'implantation » de ceux-ci sur le territoire communal,
- de communiquer aux mairies des communes concernées les coordonnées de la personne ou de l'organisme chargé de recevoir des DR et DICT.

La mairie du lieu des travaux tient à la disposition les noms et adresses des exploitants susceptibles d'être concernés. Bien que les procédures de DR et de DICT constituent des obligations légales, il est très vite apparu des difficultés d'application de cette réglementation confrontée à la réalité des chantiers, avec pour conséquences de nombreuses atteintes à la sécurité des personnes et des biens. C'est dans ces conditions qu'a été signée la Charte de bon comportement DR/DICT.

B. Charte de bon comportement

Des discussions se sont engagées dès 1995 entre la Fédération nationale des travaux publics (FNTP) et les principaux exploitants de réseaux que sont EDF GDF Services et France Télécom. Ces discussions ont donné naissance le 5 mars 2001 à la Charte de bon comportement DR/DICT, laquelle a comme objectif de limiter les atteintes portées à la sécurité des personnes et à l'intégrité des ré-

seaux en respectant certains comportements, et notamment la fourniture systématique des plans. Les signataires de cette charte sont : EDF GDF services, Gaz de France transport, Réseau de transport de l'électricité, France Télécom, FNTP, Canaliseurs de France, le Syndicat des entreprises de génie électrique et climatique (Serce). Aux termes de cette convention, les parties s'engagent à mettre tous les moyens en œuvre afin de respecter l'ensemble des obligations mises à leurs charges.

C. Sanctions

Ces textes ne prévoient pas de sanctions : ils ont été en partie seulement complétés sur ce point par l'article 32 de la loi du 3 janvier 2003. La loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie a ensuite été complétée par la loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006, laquelle renforce la réglementation lors des travaux exécutés à proximité d'ouvrages de transport et de distribution de gaz dans le but d'améliorer la sécurité des travailleurs et des riverains.

L'article 32 de la loi du 3 janvier 2003 est ainsi complété : « Le fait de procéder à des travaux à proximité d'un ouvrage de transport ou de distribution de gaz régulièrement identifié dans les cartes mentionnées à l'article 22-1 sans avoir adressé au préalable à l'exploitant de l'ouvrage concerné le dossier de déclaration d'intention de commencement de travaux constitue un délit au sens de l'article 121-3 du Code pénal et est puni d'une amende de 25 000 euros. L'auteur d'une atteinte à un ouvrage de transport ou de distribution de gaz de nature à mettre en danger la sécurité des personnes et des installations ou la protection de l'environnement a l'obligation de la déclarer à l'exploitant de l'ouvrage. Le fait d'omettre cette déclaration est puni d'une peine de six mois d'emprisonnement et d'une amende de 80 000 euros. En cas de récidive, ces peines sont portées au double ». Seule l'absence de DICT, qui est à la charge de l'entreprise, est sanctionnée pénalement et devient donc déterminante pour la définition des responsabilités.

L'absence de DR, qui est quant à elle à la charge du maître d'ouvrage ou du maître d'œuvre si celui-ci a été désigné, n'est pénalement sanctionnée par aucun texte.

Il est possible et souhaitable que ces dispositions soient prochainement modifiées. Il serait envisagé de remplacer la DR par une « déclaration de projet de travaux » qui pourrait valoir, si elle est également signée par l'entreprise, DICT pour les travaux de faible importance. L'objectif étant que le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre éventuellement désigné et l'entreprise mènent de concert les démarches préalables au démarrage des chantiers afin d'éviter tout sinistre.

Par ailleurs, il serait prévu que le maître d'ouvrage engage des investigations complémentaires, notamment sous la forme de sondage si les renseignements, notamment cartographiques, fournis par un exploitant de réseau ne sont pas suffisamment précis. Cela vise à améliorer la cartographie des sous-sols.

En ce qui concerne l'entreprise chargée d'exécuter les travaux, celle-ci devrait pouvoir suspendre les travaux si elle découvre des réseaux non répertoriés ou si des ouvrages identifiés ne se trouvent pas à l'emplacement indiqué. Elle serait en outre tenue de tout

À NOTER
Il est envisagé de remplacer la DR par une « déclaration de projet de travaux » avec pour objectif que le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre éventuellement désigné et l'entreprise mènent de concert les démarches préalables au démarrage des chantiers.

mettre en œuvre afin que les travaux soient réalisés avec toutes les précautions nécessaires lesquelles pourront inclure le recours des techniques dites « douces » (aspiration, intervention manuelle, etc.), l'obligation de réco-

lement lorsque des nouveaux réseaux sont construits ou modifiés. Ces nouveaux réseaux devant faire l'objet d'un relevé cartographique précis en trois dimensions, établi par le maître d'ouvrage à destination de l'exploitant du réseau. Enfin, des sanctions financières en cas de non-respect par un intervenant de ses obligations devraient être instituées. Toutefois, à ce jour, le décret du 14 octobre 1991 reste toujours en vigueur.

II. Responsabilités

En cas de dommage à un réseau ou à une conduite, propriété de l'exploitant, provoqué par l'intervenant en cours de chantier, ainsi qu'en cas de dommages consécutifs causés à des tiers, il est fréquent qu'une procédure d'expertise judiciaire soit enclenchée afin de

déterminer les causes exactes du sinistre et les responsabilités. L'appréciation des responsabilités dépend en partie, mais pas uniquement, du respect par chacun des intervenants des obligations imposées par la réglementation. Si chaque accident a ses propres causes, il est possible d'envisager quelles peuvent être les conséquences du respect ou du non-respect des procédures par les parties concernées et d'en tirer les conséquences du point de vue des responsabilités, s'agissant notamment de l'absence de DICT.

Les hypothèses suivantes ne tiennent toutefois pas compte des spécificités de chaque chantier sachant que des causes techniques ou des causes étrangères peuvent revêtir une importance supérieure en cas de sinistre.

A. Démarrage de travaux en l'absence de DR et de DICT

Bien que ces deux procédures soient obligatoires, il y a lieu, dans cette hypothèse, de rechercher le lien de causalité entre la faute et le dommage. Un arrêt rendu par la Cour de cassation le 23 mai 2007 a jugé que l'obligation de procéder au dépôt de la DICT prévue à l'article 7 du décret n° 91-1147 du 14 octobre 1991, qui pèse sur l'entreprise qui procède à des travaux à proximité d'ouvrages souterrains, n'est pas subordonnée à l'exécution par le maître de l'ouvrage de ses propres obligations. En l'espèce, le maître d'ouvrage avait omis de procéder à une DR au stade de l'élaboration du projet de travaux. La Cour a jugé que ces deux procédures sont distinctes et que la faute du maître de l'ouvrage ne peut exonérer l'entreprise de sa responsabilité (2).

Il apparaît donc que l'absence de DICT est prépondérante dans la détermination des responsabilités et que l'entreprise ayant omis cette démarche ne peut se prévaloir de l'absence de DR pour s'exonérer de toute responsabilité.

B. Démarrage de travaux en l'absence de DICT

Malgré les termes précis de la réglementation qui interdisent tout démarrage de travaux sans DICT, cette hypothèse est la plus fréquente. Dans la mesure où la DICT a pour objet de connaître avec précision la nature et l'implantation exacte des réseaux, le fait de démarrer les travaux en ayant omis de pro-

céder à cette DICT constitue une faute dont l'intervenant ne pourra en aucun cas s'exonérer en cas de sinistre. En outre, comme indiqué ci-dessus, cette absence de DICT caractérise une faute pénale. Pour tenter de s'exonérer de sa responsabilité ou de la minimiser, l'intervenant ne peut se prévaloir de l'absence de précision, dans son marché, de cette obligation d'adresser aux exploitants de réseaux une DICT dans la mesure où celle-ci est une obligation légale.

C. Respect de la procédure de DICT mais absence de réponse de l'exploitant

L'absence de réponse de l'exploitant à une DICT exonère l'entrepreneur de toute responsabilité en cas de dommage. Cette exonération n'est totale que si la demande initiale a été renouvelée par lettre de rappel.

L'exploitant qui n'a pas répondu à ces demandes sera considéré comme le seul responsable du sinistre. Bien évidemment l'absence de responsabilité de l'intervenant sera totalement écartée à la condition que celui-ci ait par ailleurs respecté les règles de l'art propres à ces travaux ainsi que les obligations de prudence.

D. Respect de la procédure de DICT par l'entreprise et réponse de l'exploitant

Si l'intervenant a déposé une DICT et que l'exploitant a répondu de façon très précise en joignant notamment un plan du réseau enterré sur lequel figurent la nature et la profondeur du réseau ainsi que la présence d'un grillage avertisseur, et que malgré ces précisions un sinistre se produit, la responsabilité de l'exploitant devra être écartée. Dans cette hypothèse, il est manifeste que l'entrepreneur a commis une faute en ne tenant pas compte des renseignements communiqués par l'exploitant, lequel devra supporter seul les conséquences du sinistre.

E. Respect de la procédure de DICT par l'intervenant et réponse erronée de l'exploitant

La responsabilité de l'entrepreneur ne peut être retenue dans l'hypothèse où l'exploitant, répondant à une DICT, fournit une réponse comportant des erreurs sur l'implantation du conduit ou sur sa profondeur ou son im-

plantation. Dans cette hypothèse la responsabilité du sinistre incombe à l'exploitant exclusivement.

Il s'avère donc que l'appréciation des responsabilités dépend en grande partie du respect de la réglementation applicable et qu'il est dès lors impératif pour l'ensemble des intervenants de la connaître, à défaut, les conséquences peuvent s'avérer désastreuses.

Or, comme le souligne le rapport de l'Inspection de la défense et de la sécurité intérieures, cette réglementation est souvent mal connue des acteurs concernés. Il est par ailleurs malaisé de s'y soumettre en pratique. Plusieurs

À NOTER
L'absence de DICT est prépondérante dans la détermination des responsabilités et l'entreprise ayant omis cette démarche ne peut se prévaloir de l'absence de DR pour s'exonérer de toute responsabilité.

pistes sont alors évoquées pour pallier ces difficultés. Les premières pistes consistent à créer une sorte de guichet unique informatisé regroupant les services DR/DICT et à

améliorer la qualité des réponses fournies, lesquelles sont bien souvent approximatives, ainsi qu'à anticiper la problématique de ces travaux en amont, lors de la passation des marchés.

Dans cette logique, différentes structures sont apparues pour assister les intervenants. A titre d'exemple, le guichet informatique national « Protys », institué sous l'impulsion de GRTgaz, GrDF, RTE, ERDF, France Télécom Orange, La Lyonnaise des Eaux (filiale de Suez environnement), TIGF (filiale de Total), propose des services permettant d'alléger et de fiabiliser les démarches. On peut citer également le guichet informatique Dict.fr.

Toutefois, la réglementation actuelle, en la matière, demeure celle applicable lors des explosions de 2007 et 2008 qui ont pourtant été à l'origine d'une prise de conscience par les pouvoirs publics et les intervenants, de sa complexité et de son inadéquation à la réalité des chantiers. Si de nombreux acteurs locaux concluent régulièrement des « chartes » il n'en demeure pas moins qu'une évolution législative est impérative tant les risques d'atteinte à la sécurité des biens et des personnes sont importants. ■

(2) Cass 3e civ., 23 mai 2007, SA Trapiil c/ SA Curage dragage système.