Signes
DE VILLES ET DE ROUTES

Syndicat des Equipements de la Route

La Lettre d'Information du Syndicat des Equipements de la Route N° 9 - NOVEMBRE 2000

Table Ronde N° 2

Maîtres d'Ouvrage et Entreprises : la responsabilité de chacun est l'affaire de tous

Accident sur chantier sous circulation : Les tribunaux privilégient l'intérêt des victimes en partageant les responsabilités entre les maîtres d'ouvrage et les entreprises.

Les Participants à la Table Ronde

Bernard Dailly - Responsable de Divisions Direction de la Voirie et des Infrastructures de la Seine-Saint-Denis

Maître Sagalovitsch - Avocat spécialiste en Droit Public (S. C. P Sartorio et Associés)

Alain Le Brech Ingénieur à l'OPPBTP

Jean-Philippe Fourlon Membre du SER

édito

Pour une responsabilité maîtrisée

Si la sécurité des usagers est la raison d'être de tous les acteurs de la route, la sécurité du personnel qui travaille quotidiennement sur les chantiers constitue une priorité absolue des maîtres d'ouvrage et des entreprises. La signalisation des chantiers est au cœur de cette préoccupation et chacun d'entre nous sait combien nous sommes vigilants sur ce point. Pour autant, nous ne sommes jamais à l'abri d'un accident.

La responsabilité des maîtres d'ouvrage, comme des entreprises, retenue lors de ces dramatiques accidents est sans nul doute l'un des sujets les plus graves que Signes ait choisi de traiter. Non pas qu'elle nous obsède au point de chercher par tous les moyens à nous en exonérer.

Non, notre volonté est de définir ensemble les procédures à mettre en place pour éviter que de tels litiges apparaissent, les actions à mener ensemble pour qu'au-delà du «zéro accident» nous replacions pour le moins le débat sur le «zéro faute».

C'est aussi pourquoi nous avons choisi de demander à des spécialistes de nous apporter les réponses juridiques et techniques qui permettront, j'en suis persuadé, de lancer un débat constructif entre l'Administration, les élus et les entreprises pour que nous nous appuyions désormais sur des règles de balisage de chantiers clairement définies et acceptées par tous.

Jean-Marc Dieulefet
Président du SER

2e table ronde du SER : la responsabilité des Maîtres d'Ouvrage et des Entreprises

Maîtres d'Ouvrage et Entreprises :

La responsabilité de chacun est l'affaire de tous

Pour bien comprendre les enjeux des procédures engagées par les victimes ou leur famille, nous avons repris un cas concret qui a donné lieu à un arrêt du Conseil d'Etat. En l'espèce, la victime a trouvé la mort après que son véhicule eut heurté un îlot directionnel en cours d'aménagement au milieu de la chaussée. Les héritiers avaient introduit une action en responsabilité administrative sur le fondement des dommages de travaux publics en recherchant la condamnation solidaire et conjointe de la communauté urbaine et de l'entreprise chargée des travaux.
Le Conseil d'Etat a relevé *«qu'il résulte de l'instruction que l'ouvrage était dépourvu de toute signalisation, que cette absence de signalisation au milieu de la chaussée constitue un défaut d'entretien normal de la voie publique de nature à engager la responsabilité solidaire de la communauté urbaine et de l'entreprise.»*
Au-delà d'un cas anormal d'absence de signalisation, cet arrêt met clairement en valeur l'attitude du juge qui partage le plus souvent la responsabilité entre le maître d'ouvrage et l'entreprise lors d'accidents survenant sur les chantiers afin de privilégier la garantie des indemnités accordées à la victime. C'est dans cette perspective que Signes souhaite lancer une réflexion autour de tous les outils à mettre en œuvre pour éviter les risques de contentieux.

Signes : Maître Sagalovitsch, pouvez-vous nous faire un tour d'horizon juridique des actions qui peuvent être intentées à l'issue d'un litige survenant à l'occasion d'un chantier de signalisation ?

Maître Sagalovitsch : La victime d'un accident de circulation causé par un défaut de signalisation d'un chantier peut rechercher la responsabilité des auteurs devant la juridiction administrative. Elle va alors fonder son action sur le régime des dommages de travaux publics. En tant qu'usager de la voirie routière, ce régime lui est relativement favorable puisqu'il lui suffit de montrer l'existence d'un lien de causalité entre les dommages subis et le défaut ou l'insuffisance de signalisation du chantier sans avoir à apporter la preuve d'une faute.
En revanche, les personnes dont la responsabilité est recherchée peuvent s'exonérer si elles rapportent la preuve que la signalisation du chantier était adéquate.
La victime a toujours le choix de diriger son action indemnitaire :
- soit, en vertu des articles 31.41 et 31.5 du C. G. CT, Travaux, contre l'entreprise titulaire du marché qui se doit *«d'assurer une signalisation adéquate du chantier notamment lorsque les travaux intéressent la collectivité publique»*,
- soit contre le maître d'ouvrage et l'entreprise afin d'obtenir une condamnation solidaire, et dès lors une réparation effective, la collectivité publique étant toujours solvable.
Les exemples de condamnations solidaires du maître d'ouvrage et de l'entreprise chargée des travaux sont nombreux car, dans ce cas, la victime est alors certaine d'obtenir le règlement de l'indemnité fixée par le juge administratif.
Certes, la collectivité publique condamnée pourra se retourner efficacement contre l'entreprise (CE 23/09/88 Consorts Ponsan et autres, req. n° 62 246), mais il arrive aussi que seule la responsabilité de la collectivité publique soit recherchée (CA d'appel de Nantes 8:12/99, req. n° 96 MT N2000 366).
Cela montre s'il en était besoin que les collectivités publiques ont tout intérêt à ne pas se désintéresser de la signalisation de chantier sur la voirie routière.

La collectivité publique en première ligne

Signes : Les victimes ne peuvent-elles pas de surcroît se placer sur le terrain pénal ?

Maître Sagalovitsch : Les victimes, en effet, ne se contentent plus aujourd'hui d'obtenir une indemnisation devant la juridiction administrative. Elles veulent souvent que les responsables soient connus et clairement identifiés au sein même de la collectivité publique ou de l'entreprise. Elles vont dès lors rechercher la responsabilité pénale des personnes responsables. Si l'article L 121-3 du code pénal énonce le principe selon lequel il n'y a point de crime ou de délit sans intention de le commettre, cet article prévoit néanmoins une exception importante dans son deuxième alinéa, en cas d'infraction non intentionnelle : *«il y a également délit lorsque la loi le prévoit, en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou les règlements sauf si l'auteur des faits a accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que des pouvoirs ou des moyens dont il disposait.»*
Les deux articles du code pénal le plus souvent invoqués par les victimes en cas

d'accidents liés à des défauts de signalisation de chantiers sont l'article L 221-6, qui sanctionne le délit d'homicide involontaire, et l'article L 222-19, qui se rapporte aux blessures involontaires.
L'insuffisance de signalisation peut caractériser une imprudence ou un manquement à des obligations de prudence ou de sécurité imposées par la loi ou les règlements, telles que celles qui figurent parmi les dispositions du *Livre I de l'Instruction Interministérielle sur la signalisation routière.*
Toutefois, la loi du 10 juillet 2000, dite loi «FAUCHON», est venue apporter de substantielles modifications au régime des délits non intentionnels (homicides et blessures involontaires).
La loi introduit une différence de régime de ces infractions selon que la personne poursuivie a causé directement ou indirectement la mort d'autrui ou des blessures.
Si la faute a directement causé la mort ou les blessures, le régime n'est pas modifié.
En revanche, si le lien entre la faute et le dommage n'est qu'indirect, les personnes physiques ne seront responsables pénalement que si elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute d'une exceptionnelle gravité exposant autrui à un danger qu'elles ne pouvaient ignorer.

Signes : La responsabilité pénale peut-elle être recherchée pour insuffisance de signalisation de chantier alors même qu'elle n'a pas provoqué d'accident ?

Maître Sagalovitsch : Tout à fait. Selon l'article 223-1 du code pénal, *«le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement est puni d'un an d'emprisonnement et de 100 000 francs d'amende».*

Signes : Quels conseils donneriez-vous aux maîtres d'ouvrage et aux entreprises pour limiter les accidents et, par voie de conséquence, cette exposition devant les juges ?

Maître Sagalovitsch : En fonction de la durée d'intervention et de la complexité du chantier, on pourra utilement se prémunir en faisant un constat par huissier. Ce constat pourra constituer la preuve que la collectivité et l'entreprise ont apporté à l'ouvrage un entretien normal, ce qui sera de nature à les exonérer de toute responsabilité.
Par ailleurs, les fonctionnaires peuvent souscrire un contrat d'assurance «protection et responsabilité». Toutefois, en aucun cas ces contrats ne couvriront les amendes auxquelles un fonctionnaire territorial peut être condamné pénalement.
Le meilleur moyen pour limiter les risques de mise en cause personnelle des agents publics est que la collectivité publique propose à la victime très rapidement une indemnisation dans le cadre d'une transaction.

Une responsabilité pénale même hors accident

Signes : Monsieur Le Brech, quels sont les textes de référence pour préparer un chantier sous voirie ?

Alain Le Brech : L'organisation des chantiers sous circulation concerne directement les trois principaux acteurs que sont l'usager, l'entreprise et le gestionnaire de la voirie.
Les obligations et responsabilités de chacun sont sensiblement différentes :
- L'usager est tenu de respecter les dispositifs de signalisation réglementaires mis en œuvre pour assurer sa propre sécurité.
- L'entreprise doit en priorité veiller à la sécurité de son personnel ou de celui placé sous son autorité.
- Le gestionnaire de la voirie est le garant de la sécurité collective, c'est-à-dire de l'usager, de l'entreprise et de son personnel d'exécution. Par ailleurs, rappelons que la loi n° 93-1418 du 31 décembre 1993, relative à la coordination de sécurité applicable aux chantiers de bâtiment et de travaux publics, s'applique aux chantiers sous circulation dès lors que deux entreprises au moins interviennent dans le cadre d'une même opération. Dans ce cadre, le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et le coordonnateur doivent mettre en œuvre, tant en phase études qu'en phase travaux, les principes généraux de prévention prévus à l'article L 230-2 du code du travail. Ces mesures de prévention sont encadrées par des dispositions réglementaires relatives au secteur d'activité concerné ou à un risque particulier.
Pour les travaux sous voirie, les textes réglementaires de référence sont les

Responsabilité pénale : les différents types de délits

MALADRESSE : c'est un défaut de savoir-faire dans la conduite d'une action.
IMPRUDENCE : elle résulte d'une action où celui qui agit ne se préoccupe pas du danger ou des conséquences de ses actions sur les autres.
INATTENTION : c'est un acte de distraction et d'étourderie.
NÉGLIGENCE : c'est une faute résultant d'un manque de vigilance, d'un manque de surveillance attentive et soutenue.
MANQUEMENT : c'est l'action de manquer à une loi ou un règlement. C'est le fait de ne pas appliquer les différentes obligations imposées par la législation du travail, par exemple.
MANQUEMENT DÉLIBÉRÉ : c'est un acte conscient pris en toute connaissance de cause.

Maîtres d'Ouvrage et Entreprises : La responsabilité de chacun est l'affaire de tous

suite de la page 3

suivants :
- le code de la route
- les instructions ministérielles (pour la signalisation temporaire, il s'agit de la 8e partie du *Livre 1*)
- la partie hygiène et sécurité du code du travail.

La question posée par la signalisation temporaire des chantiers est importante dans la mesure où elle ne fait que rarement l'objet d'un descriptif détaillé dans les pièces du marché.
Les problèmes apparaissent, en effet, la plupart du temps sur les voiries ordinaires lorsque la mise en place de la signalisation est sous-traitée par le maître d'ouvrage.
L'absence d'un plan de signalisation préalablement établi peut conduire à des pratiques diverses selon les sites, ce qui est source de conflit et d'insécurité.
Les problèmes avec les entreprises ont le plus souvent leur origine dans un appel d'offres où la signalisation temporaire est traitée au forfait, dans le bordereau des prix, sans indication particulière. Ceci peut conduire l'entreprise à proposer un prix très bas et à agir en conséquence sur le chantier.

Pour une réactualisation rapide des manuels du SETRA

Signes : Ce manque de clarté a-t-il pour effet d'exonérer le maître d'ouvrage de sa responsabilité ?

Alain Le Brech : Les tribunaux administratifs connaissent fréquemment des contentieux d'accidents causés à des tiers résultant de carences dans la signalisation des chantiers. Les victimes invoquent la théorie du défaut d'entretien normal des ouvrages publics. Dans ce cas, c'est en premier lieu la responsabilité du gestionnaire de la voirie qui est recherchée, lequel se confond bien souvent avec le maître de l'ouvrage. S'agissant de travaux publics soumis au Cahier des Clauses Administratives Générales (C. C. A. G.) applicables aux marchés de travaux, la responsabilité de l'entrepreneur est recherchée en application des articles 31.4, 31.5 et 35 du C. C. A. G. Dès lors, deux cas de figure peuvent se présenter :
- le dommage est lié à une signalisation défectueuse dans sa définition,
- le dommage est lié à une exécution défectueuse de travaux de signalisation convenablement définis.

Si le deuxième cas peut engager pratiquement sans ambiguïté la responsabilité de l'entrepreneur, il n'en est pas de même pour le premier cas. En effet, la jurisprudence a toujours considéré que la circulation et la signalisation relevaient du pouvoir de police. Or, seules les tâches matérielles de police peuvent être déléguées à des personnes privées.
La définition de la mise en oeuvre de travaux de signalisation peut être alors interprétée comme une délégation irrégulière du pouvoir de police.
C'est pourquoi il est souhaitable que le gestionnaire de la voirie définisse au niveau de l'appel d'offres les mesures de signalisation à mettre en œuvre.
Et il dispose pour ce faire de textes de référence. La mise en œuvre s'effectue à l'aide des schémas définis dans les manuels du chef de chantier (4 tomes) édités par le SETRA.

Signes : Monsieur Fourlon, le recours à ces schémas est-il systématique ?

Jean-Philippe Fourlon : Il faut savoir que ces manuels ont été élaborés il y a plus de dix ans et qu'ils sont d'ailleurs en cours de réactualisation. En tout état de cause, ils ne sont plus adaptés à de très nombreuses situations et laissent *de facto* une large part à l'initiative du chef d'équipe. D'autant plus que ces manuels ne pourront jamais être d'une exhaustivité absolue tant les situations sur le terrain sont diverses et évolutives.
Dès lors, je suis partisan, comme le souligne Monsieur Le Brech, d'un cahier des charges précisant clairement point par point les dispositifs à envisager prenant en compte des spécificités du chantier et de son environnement. Et ce, afin que ce ne soit pas le procureur qui ait la charge de le faire a posteriori.
Il faut, par ailleurs, comprendre que cette protection a un coût et que l'on ne peut pas indéfiniment faire l'impasse de cette ligne budgétaire nécessaire à la protection du personnel de chantier et des usagers.
Heureusement, certains maîtres d'ouvrage en sont conscients et nous travaillons d'ores et déjà sur des projets où un forfait de 2 000 francs par jour est affecté au poste signalisation temporaire.

La sécurité des chantiers a un coût

Signes : Monsieur Dailly, comment préparez-vous vos appels d'offres sur le chapitre de la signalisation de chantier ?

Bernard Dailly : Bien évidemment, nous nous inspirons des documents réglementaires complétés par des schémas que nous avons définis pour qu'ils soient adaptés aux difficultés spécifiques de la voirie départementale. C'est ainsi que notre appel d'offres comprend un descriptif détaillé en annexe du C. C. A. P. Ce descriptif inclut pour chaque type de chantier - musoir, flèche de rabattement, marquage ou prémarquage en axe, marquage dans les carrefours, passages piétons, ligne de feu, cédez le passage, marquage en axe d'un giratoire - un schéma en couleurs sur lequel figure très précisément chacun des éléments de signalisation et de protection que nous souhaitons voir mis en œuvre.
De même, nous demandons à ce que le nom du responsable de cette mise en place nous soit communiqué. En contre partie, nous prévoyons en effet un forfait journalier qui nous permet d'exiger de l'entreprise une réalisation effective de ce dispositif, selon nous, à la sécurité des usagers et des personnels travaillant sur le chantier.

Congrès Mondial de la Route

Paris accueillera le Congrès Mondial de la Route organisé par l'IRF, du 11 au 14 juin 2001.
Evolution techniques et révolutions en perspective.
Un vrai programme à noter dès aujourd'hui sur vos agendas!

Directeur de la publication : Jean-Marc Dieulefet
Comité de rédaction : Jean-Marc Cornut, Lionel Couche, Jacques Gedeau, Jean-Max Gillet, Dominique Mondé.
Coordination : Nicole Mitrani - Rédacteur : Philippe Billon - Conception/Réalisation : All Write.
Syndicat des Equipements de la Route : 152, rue de Picpus, 75012 Paris - Tél. : 01 43 42 26 36 - Fax : 01 43 42 47 71 - Site : www.ser-info.com