

Autorisations privatives d'occupation du domaine public routier

Conditions particulières d'utilisation du sol et du sous-sol de la voie publique

Cette fiche s'inscrit dans une collection de fiches relatives à la gestion du domaine public routier.

Elle est à jour à sa date de parution.

Sa lecture n'exclut pas celle des textes de référence.

La réglementation favorise certains opérateurs de réseaux en leur octroyant le droit d'occuper le domaine public routier, sous réserve notamment de respecter les règles de coordination de l'article L.115-1 du code de la voirie routière. Dans ce cadre, l'autorité compétente ne peut imposer que les conditions indispensables à la protection du domaine public routier afin d'en garantir un usage conforme à sa destination et ne peut pas aller au-delà des conditions légales. Au titre de ces conditions, ne sont admises que la date et la durée des travaux ou leur coordination (ainsi le refus d'inscription au calendrier des travaux doit faire 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). Ce qui importe, c'est de ne pas remettre en cause le droit permanent d'occupation de la voie publique dont bénéficient certains opérateurs.

Le Conseil d'Etat a ainsi précisé que : « le droit d'occupation du domaine public routier (...) 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 » (CE, 13 mars 1985, Ministre des transports c/ GDF et EDF).

Régime des opérateurs de droit commun

La notion « d'opérateurs de droit commun » rassemble tous les opérateurs qui ne bénéficient pas d'un privilège particulier à l'égard de l'occupation du domaine public routier (par exemple : réseaux d'assainissement et de distribution d'eau potable, réseaux d'éclairage public).

Ces opérateurs sont placés dans une situation juridiquement bien moins protégée que celle des opérateurs « privilégiés » : utilisateurs à titre privatif du domaine public, comme ces derniers, ils ne bénéficient toutefois pas d'un droit à occuper le domaine public routier, mais d'une simple possibilité de le faire.

L'absence d'un droit à occuper le domaine public routier

L'affectation normale du domaine public routier est la circulation publique, piétonnière et motorisée. Lorsqu'il y a utilisation du domaine public routier conformément à l'usage qui est le sien, toute personne peut revendiquer d'y circuler librement, sans autorisation préalable pour ce faire, sous la seule réserve du respect des règlements de police édictés pour la commodité et la sécurité de cette circulation.

L'enfouissement de réseaux dans la structure de la voie publique apparaît de ce point de vue comme un usage non conforme à sa destination,

puisque la voie n'a pas été construite à cette fin. Cet usage est en outre privatif, puisque qu'il est réservé à certains utilisateurs seulement. Cette utilisation privative du domaine public routier est donc soumise à une autorisation préalable, qu'elle soit unilatérale ou contractuelle.

Constituant un usage anormal du domaine public routier, l'enfouissement des réseaux ne peut être autorisé que s'il reste compatible avec son affectation. En l'absence de texte contraire, un opérateur de réseaux de droit commun ne bénéficie pas d'un droit à occuper le domaine public, mais seulement vocation à le faire.

Conditions d'occupation

Une autorisation d'occupation peut lui être refusée :

- en raison de l'incompatibilité de l'implantation de son réseau avec l'usage de la voie publique. Ce motif reste cependant sujet à caution et pourrait se concevoir, par exemple, si la présence de ce réseau compromettrait l'usage de cette voie ;

- en raison de la nécessité d'assurer la conservation du domaine public, susceptible d'être affectée par l'affaiblissement de la structure matérielle de la voie publique du fait des travaux d'enfouissement et d'intervention sur les réseaux enterrés ;
- en raison des impératifs de sécurité et de facilité de la circulation, liés aux interventions à réaliser pour accéder aux réseaux situés en « pleine terre » dans le sous-sol de la voie publique ;
- en raison de l'intérêt financier du domaine, tenant autant à sa rentabilité qu'aux frais liés aux interventions à réaliser sur les réseaux : le sous-sol de la voie publique est un espace de concurrence et tous les réseaux ne peuvent y être accueillis en même temps. L'autorité gestionnaire du domaine peut déterminer son choix en fonction d'impératifs tenant notamment à sa rentabilité financière.

En tout état de cause, une interdiction absolue d'utilisation du domaine public routier pour l'enfouissement des réseaux qui ne serait pas fondée sur un tel motif d'intérêt général serait illégale.

Opérateurs de réseaux de télécommunications ouverts au public

Sensiblement modifié par la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 sur la réglementation des télécommunications, la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique et la loi du 22 mars 2011 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière de santé, de travail et de communications électroniques, le régime de l'occupation du domaine public routier est favorable aux opérateurs de réseaux de télécommunication ouverts au public titulaires d'une autorisation ministérielle.

Ces opérateurs « privilégiés » disposent d'un véritable droit à occuper le domaine public routier, selon les termes des articles L. 45-1 s. et R. 20-45 à R. 20-54 code des postes et communications électroniques (CPCE).

Le droit à occupation du domaine public routier

Aux termes de l'article L.45-9 du CPCE, « *Les exploitants de réseaux ouverts au public bénéficient d'un droit de passage, sur le domaine public routier et dans les réseaux publics relevant du domaine public routier et non routier, à l'exception des réseaux et infrastructures de communications électroniques (...)* ».

Par ailleurs, selon l'article L. 47 du CPCE « *Les exploitants de réseaux ouverts au public peuvent occuper le domaine public routier, en y implantant des ouvrages dans la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation* ».

Délivrance de l'autorisation

L'article L.47 du code des postes et communications électroniques précise les conditions de délivrance de l'autorisation :

- l'occupation du domaine routier fait l'objet d'une permission de voirie, délivrée par l'autorité compétente, suivant la nature de la voie empruntée, dans les conditions fixées par le code de la voirie routière. En l'occurrence, l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'EPCI gestionnaire du domaine (CPCE, art. R. 20-45) ;
- cette autorité doit se prononcer dans un délai de deux mois sur les demandes de permission de voirie ;
- l'autorité compétente doit prendre toutes dispositions utiles pour permettre l'accomplissement de l'obligation d'assurer le service universel des communications électroniques.

Elle ne peut faire obstacle au droit de passage des exploitants de réseaux ouverts au public qu'en vue d'assurer, dans les limites de ses compétences, le respect des exigences essentielles (*au sens de l'art. L. 32 CPCE*), la protection de l'environnement et le respect des règles d'urbanisme ;

- lorsqu'il est constaté que le droit de passage de l'opérateur peut être assuré, dans des conditions équivalentes à celles qui résulteraient d'une occupation autorisée, par l'utilisation des installations existantes d'un autre occupant du domaine public et que cette utilisation ne compromettrait pas la mission propre de service public de cet occupant, l'autorité compétente peut inviter les deux parties à se rapprocher pour convenir des conditions techniques et financières d'une utilisation partagée des installations en cause.

Dans ce cas, et sauf accord contraire, le propriétaire des installations accueillant l'opérateur autorisé assume, dans la limite du contrat conclu entre les parties, l'entretien des infrastructures et des équipements qui empruntent ses installations et qui sont placés sous sa responsabilité, moyennant paiement d'une contribution négociée avec l'opérateur.

En cas de litige entre opérateurs, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes peut être saisie.

La permission

- peut préciser les prescriptions d'implantation et d'exploitation nécessaires à la circulation publique et à la conservation de la voirie ;
- ne peut pas contenir des dispositions relatives aux conditions commerciales de l'exploitation ;
- ne peut être délivrée que si elle est compatible avec la destination du domaine public routier, l'intégrité des ouvrages et la sécurité des utilisateurs (CPCE, art. R. 20-46).

Conditions d'occupation du domaine public routier

Les articles L.45-9 et L.47 du code des postes et communications électroniques précisent les conditions de cette occupation :

- elle doit être compatible avec l'affectation du domaine public routier ;
- les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des réseaux doivent être effectués conformément aux règlements de voirie, et notamment aux dispositions de l'article L.115-1 du code de la voirie routière, c'est-à-dire en respectant le régime de la coordination des travaux exécutés sur les voies publiques situées à l'intérieur des agglomérations ;
- l'occupation du domaine public routier peut donner lieu au versement de redevances à la collectivité publique concernée, pour l'occupation de son domaine public, dans le respect du principe d'égalité entre tous les opérateurs. Le montant de ces redevances a été fixé par l'article R. 20-51 CPCE : il tient compte de la durée de l'occupation, de la valeur locative de l'emplacement occupé et des avantages matériels, économiques, juridiques et opérationnels qu'en tire le permissionnaire et ne peut excéder annuellement 30 euros par kilomètre et par artère. Le gestionnaire du domaine public peut fixer un montant de redevance inférieur pour les fourreaux non occupés par rapport à celui fixé pour les fourreaux occupés. La jurisprudence a considéré que *«ces dispositions ont pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles les opérateurs peuvent obtenir des permissions de voirie pour permettre l'établissement de leurs réseaux de télécommunications ; qu'elles ne font pas obstacle à ce qu'une collectivité institue une redevance pour l'utilisation, par l'ensemble des opérateurs qui en font la demande, des installations déjà existantes dont elle est propriétaire et qui ne sont pas soumises à la redevance pour permission de voirie visée à l'article L. 47»* (CAA Bordeaux, 9 mars 2006, Cne de Toulouse, req. n° 02BX02121) ;

- le prix facturé pour l'occupation ou la vente de tout ou partie de fourreaux reflète les coûts de construction et d'entretien de ceux-ci ;
- l'installation des infrastructures et des équipements doit être réalisée dans le respect de l'environnement et de la qualité esthétique des lieux, et dans les conditions les moins dommageables pour les propriétés privées et le domaine public.

Droit de passage dans les réseaux publics

Si les exploitants de réseaux ouverts au public bénéficient d'un droit de passage dans les réseaux publics relevant du domaine public routier, l'autorisation d'occupation est refusée lorsque l'occupation est incompatible avec l'affectation desdits réseaux ou avec les capacités disponibles.

Cette incompatibilité avec l'affectation du réseau public est limitativement définie comme l'occupation qui en empêche le fonctionnement, qui ne permet pas sa remise en état ou qui n'est pas réversible (L.47-1).

Ce droit de passage s'exerce dans le cadre d'une convention qui ne peut contenir des dispositions relatives aux conditions commerciales de l'exploitation.

Lorsque l'autorisation d'occuper le réseau public est consentie par l'autorité concessionnaire ou gestionnaire, la convention afférente est établie dans un délai de deux mois à compter de cette autorisation.

Travaux

Selon l'article L.49 du code des postes et communications électroniques, le maître d'ouvrage d'une opération de travaux d'installation ou de renforcement d'infrastructures de réseaux d'une longueur significative sur le domaine public (*notion définie par l'article D.407-4 CPCE*) est tenu d'informer la collectivité ou le groupement de collectivités désigné par le schéma directeur territorial d'aménagement numérique ou, en l'absence de ce schéma, le préfet de région, dès la programmation de ces travaux :

- pour les aménagements de surface, lorsque l'opération nécessite un décapage du revêtement et sa réfection ultérieure ;
- pour les réseaux souterrains, lorsque l'opération nécessite la réalisation de tranchées.

Sur demande motivée d'une collectivité territoriale, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'un opérateur de communications électroniques, le maître d'ouvrage de l'opération est tenu d'accepter dans ses tranchées les infrastructures d'accueil de câbles de communications électroniques réalisées par eux ou pour leur compte, ou de dimensionner ses appuis de manière à permettre l'accroche de câbles de communications électroniques, sous réserve de la compatibilité de l'opération avec les règles de sécurité et le fonctionnement normal du réseau pour lequel les travaux sont initialement prévus.

Sauf accord du maître d'ouvrage de l'opération initiale sur un mode de prise en charge différent, le demandeur prend en charge les coûts supplémentaires supportés par le maître d'ouvrage de l'opération initiale à raison de la réalisation de ces infrastructures et une part équitable des coûts communs.

Les conditions techniques, organisationnelles et financières de réalisation de ces infrastructures sont définies par une convention entre le maître d'ouvrage de l'opération et le demandeur.

Les infrastructures souterraines ainsi réalisées deviennent, à la fin de l'opération de travaux, la propriété du demandeur.

La jurisprudence a considéré que «*les exploitants restent propriétaires des ouvrages qu'ils ont construits pendant toute la période pendant laquelle*

ils sont titulaires d'une permission de voirie ; que ni le droit d'accession, ni aucun texte ou principe régissant la domanialité publique, n'autorise le département (...), dès lors qu'il n'a pas la charge du service universel des communications électroniques auquel le domaine public routier est étranger, à incorporer dans son domaine public dès leur achèvement les ouvrages de génie civil construits par la Société France Télécom, sans attendre l'expiration de l'autorisation délivrée celle-ci ; que, par suite, les dispositions correspondantes de l'article 14 de la permission de voirie ainsi que, par voie de conséquence, celles prévoyant la substitution de plein droit du département à l'exploitant en cas d'utilisation des ouvrages par un deuxième opérateur sont entachées d'illégalité» (CAA Marseille, 16 oct. 2012, Sté France Télécom, req. n° 10MA03273).

Concessionnaires de transport et de distribution d'électricité et de gaz

La situation diffère quelque peu de la précédente dans la mesure où la réglementation concernant ces réseaux ne vise pas le « domaine public routier » d'une façon générique, mais la « voie publique ».

Les concessionnaires de transport et de distribution d'énergie électrique et de gaz bénéficient d'un droit d'occupation de la voie publique, sous certaines réserves.

Ces réseaux font l'objet de réglementations propres, mais leur identité en ce qui concerne l'occupation de la voie publique permet de les traiter concomitamment.

Le droit à occupation de la voie publique

Aux termes de la combinaison de l'article L.113-5 du code de la voirie routière et des articles L.323-3 s. (électricité) et L.433-3 s. (gaz) du code de l'énergie, la concession de transport ou 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*».

Modalités d'occupation

L'occupant doit se conformer :

- aux conditions du cahier des charges ;
- aux règlements de voirie et aux dispositions réglementaires en vigueur et notamment à celles relatives à la coordination des travaux affectant le sol et le sous-sol des voies publiques et de leurs dépendances.

Cette occupation du domaine public donne lieu au paiement d'une redevance (CGCT, art. L. 2333-84 à L. 2333-86 et L. 3333-8 à L. 3333-10 et L. n° 53-661 du 1^{er} août 1953).

Ainsi, selon l'article L.2333-84 CGCT, «*Le régime des redevances dues aux communes en raison de l'occupation de leur domaine public par les ouvrages de transport et de distribution d'électricité et de gaz et par les lignes ou canalisations particulières d'énergie électrique et de gaz, ainsi que pour les occupations provisoires de leur domaine public par les chantiers de travaux, est fixé par décret en Conseil d'État sous réserve des dispositions des premier et deuxième alinéas de l'article unique de la loi n° 53-661 du 1^{er} août 1953 fixant le régime des redevances dues pour l'occupation du domaine public par les ouvrages de transport et de distribution d'électricité et de gaz, par les lignes ou canalisations particulières d'énergie électrique et de gaz*».

Le régime des redevances pour occupation par les ouvrages, lignes et canalisations a été fixé, notamment par le décret n° 2007-606 du 25 avril 2007 portant modification du régime des redevances pour occupation du domaine public des communes et des départements par les ouvrages de transport et de distribution de gaz et par les canalisations particulières de gaz. Il faut cependant attendre le décret n° 2015-334 du 25 mars 2015 pour que soit fixé le régime des redevances dues aux communes et aux départements pour l'occupation provisoire de leur domaine public par les chantiers de travaux sur des ouvrages des réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz (JO 27 mars 2015) : électricité (CGCT, art. R. 2333-105-1 s.) ; gaz (CGCT, art. R. 2333-114-1, R. 3333-4-1 s. et R. 3333-13).

Modification et suppression

L'autorité concédante a toujours le droit, pour un motif d'intérêt public, d'exiger la suppression d'une partie quelconque des ouvrages d'une concession de distribution ou d'en faire modifier les dispositions et le tracé.

L'indemnité qui peut être due, dans ce cas, au concessionnaire est fixée par le juge administratif si les obligations et droits du concessionnaire ne sont pas réglés soit par le cahier des charges, soit par une convention postérieure. De son côté, le concessionnaire ou concessionnaire doit, toutes les fois

qu'il en est requis par l'autorité compétente pour un motif de sécurité publique ou dans l'intérêt de la voirie, opérer, à ses frais et sans indemnisation, le déplacement des parties de canalisations qui lui sont désignées.

Si la permission n'est pas renouvelée, le permissionnaire peut être tenu d'enlever à ses frais et sans indemnité toutes celles de ses installations qui se trouvent sur ou sous les voies publiques et de rétablir les lieux dans leur état primitif.

Il peut, toutefois, abandonner sans indemnité les canalisations souterraines, à condition qu'elles n'apportent aucune gêne aux services publics.

Exploitants de canalisations de transport et de distribution de chaleur

Les exploitants de canalisations de transport et de distribution de chaleur dont le diamètre est inférieur à 700 mm et qui ont été déclarées d'intérêt général par arrêté préfectoral bénéficient d'un droit d'occupation du domaine public largement entendu.

Le droit à occupation du domaine public routier

Il résulte de la combinaison notamment de l'article R. 113-10 du code de la voirie routière et du décret modifié n° 81-542 du 13 mai 1981 pris pour l'application des titres 1er, II et III de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur (*C. énergie, art. L. 721-1 s.*), que « *La déclaration d'intérêt général confère au demandeur le droit d'exécuter sur et sous les domaines publics et leurs dépendances tous travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages de transport et de distribution d'énergie thermique en se conformant aux règlements de voirie et à toutes autres dispositions réglementaires en vigueur relatives aux occupations du domaine public* » (*D. 13 mai 1981, art. 32*).

Le droit à occupation du domaine public est beaucoup plus large que celui reconnu aux autres opérateurs « privilégiés » : dès lors que les ouvrages ont été déclarés d'intérêt général, toute dépendance de tout domaine public est concernée, et pas seulement les dépendances du domaine public routier ou la voirie routière.

Une interprétation extensive du code de l'énergie semble permettre d'imposer certaines dispositions.

S'agissant des canalisations dont la construction a été déclarée d'intérêt général après enquête publique, elle dispose en effet que : « *Afin de favoriser une utilisation rationnelle des ressources énergétiques et de permettre l'utilisation des ouvrages par des tiers, cet acte peut mettre à la charge du transporteur ou du distributeur, sous réserve qu'il ne subisse aucun préjudice financier, des obligations relatives au tracé, à la conception ou à la dimension des canalisations* » (*art. L. 721-2*).

Si la lettre du texte ne vise que le tracé et non le lieu d'implantation, la détermination d'un tracé obligatoire peut conduire à réglementer cette implantation.

Les limitations apportées à ce droit sont peu contraignantes :

- respect des règlements de voirie et dispositions réglementaires relatives aux occupations du domaine public ;
- obtention d'un agrément de l'autorité compétente préalablement aux travaux de construction, d'aménagement ou de réparation d'un ouvrage impliquant l'ouverture d'un chantier intéressant un domaine public ;
- obligation d'aviser, huit jours à l'avance, les services intéressés et les propriétaires des canalisations touchées par les travaux, de l'ouverture d'un chantier sur le domaine public, sauf en cas d'accident ou d'incident exigeant une réparation immédiate. Toutefois, dans ce dernier cas, l'exploitant doit en aviser le directeur interdépartemental de l'industrie et les services locaux intéressés et justifier l'urgence des travaux dans le délai de vingt-quatre heures.

Modification et suppression

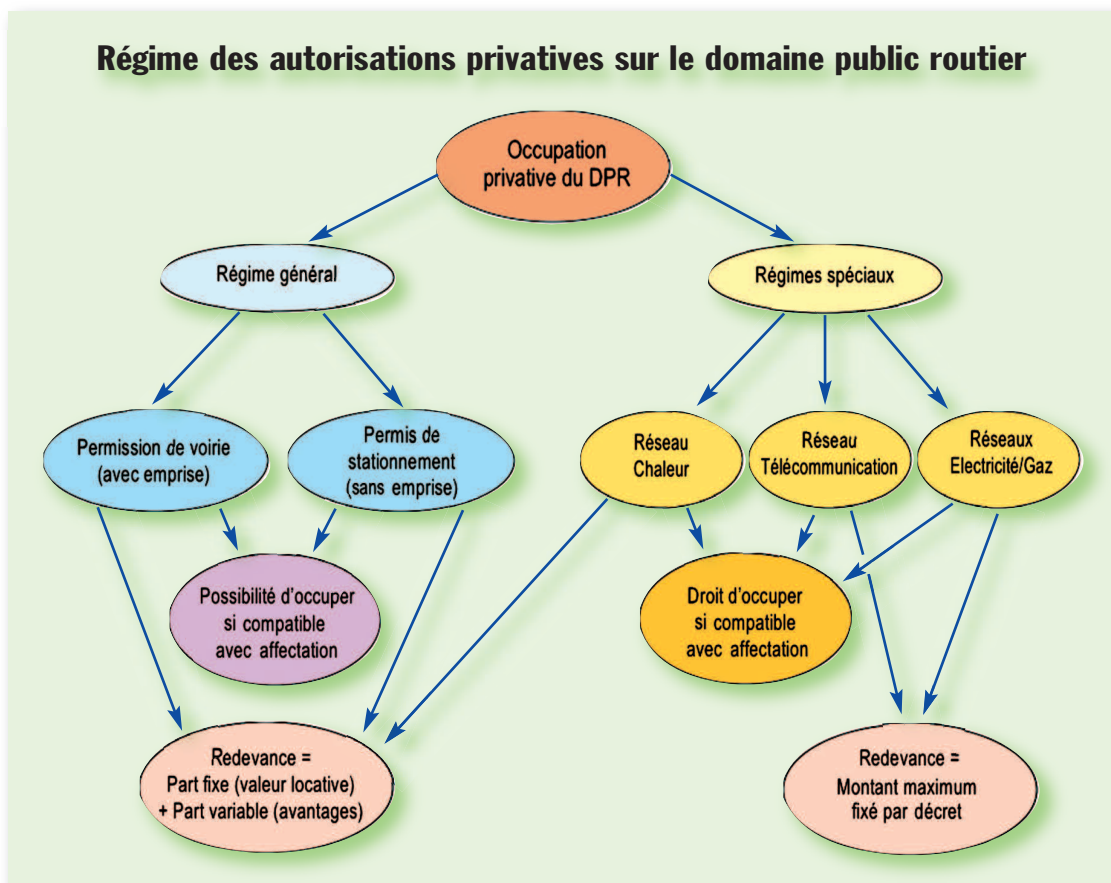
Le transporteur ou le distributeur doit, dès qu'il en est requis par l'autorité compétente pour un motif de sécurité ou dans l'intérêt du domaine public concerné, opérer à ses frais et sans indemnité le déplacement des canalisations établies par lui sur ou sous ce domaine.

Toutefois, l'autorité affectataire du domaine public et la direction interdépartementale de l'industrie devront se concerter soit au moment de l'établissement des canalisations, soit lorsque le déplacement de celles-ci pour l'un de ces motifs apparaît nécessaire, afin d'arrêter les conditions du déplacement. En cas de désaccord, la décision appartient au préfet (*D. 13 mai 1981, art. 34*).

Redevance d'occupation

En l'absence de dispositions spécifiques concernant le calcul de la redevance d'occupation, il convient d'appliquer le régime général défini par les articles L. 2125-1 et s. CGCT, qui doit notamment tenir compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation (*voir fiche n° 03 - Gestion du Domaine Public Routier*).

Régime des autorisations privées sur le domaine public routier



Collection

Références

ISSN : 2276-0164

2014/13

mise à jour
 Novembre 2015

Contributeur Philippe Billet - Professeur de droit public - U. Jean Moulin - Lyon 3

Participants au groupe de travail

Gilles Garnaudier, *DIR CE* - Anne-Claire Lamare et Jean-Paul Truffly, *ATTF* - Claude Faure, *AITF*
 Sylvette Balay et Olivier Petiot, Cerema Territoires et ville - *VOI/CGR*

Contacts Sylvette Balay - Cerema Territoires et ville - *VOI/CGR*

Tél. : +33 (0)4 72 74 58 61 - sylvette.balay@cerema.fr

Secrétariat - *VOI*

Tél. : +33 (0)4 72 74 59 61 - voi.DtecTV@cerema.fr

La série de fiches « Gestion du Domaine Public Routier - Voirie et espaces publics » a été réalisée sous le pilotage du Cerema Territoires et ville.

Ce document ne peut pas engager la responsabilité de l'Administration ni celle des rédacteurs.

Ces fiches sont disponibles sur la Boutique en ligne du Cerema Territoires et ville :

www.certu-catalogue.fr.

© 2014 - Cerema
 La reproduction totale
 ou partielle du document
 doit être soumise à
 l'accord préalable
 du Cerema

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoirs-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

Connaissance et prévention des risques - Développement des infrastructures - Énergie et climat - Gestion du patrimoine d'infrastructures
 Impacts sur la santé - Mobilité et transports - Territoires durables et ressources naturelles - Ville et bâtiments durables