

Communications électroniques Enfouissement des réseaux : qui paie quoi ?

L'article 28 de la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique, dite « Loi Pintat », prévoit un mécanisme permettant de donner plus de moyens aux collectivités afin de développer leurs politiques en faveur du déploiement des réseaux.

L'AUTEURE

**BÉATRICE
NICOLAS,**
avocat à la cour,
cabinet d'avocats
Sphère publique

Les aspects financiers des opérations d'enfouissement d'un réseau de communications électroniques sont loin d'être neutres, quelle qu'en soit la motivation (sécurité, travaux de voirie, politique de suppression des nuisances visuelles). Chercher à optimiser les interventions sur la voirie en coordonnant les projets permettra d'en rationaliser les coûts d'enfouissement. Mais, au-delà, identifier le cadre dans lequel s'inscrit l'opération d'enfouissement projetée est primordial: cela détermine, en effet, l'identité de la personne à qui il incombera d'en supporter, en tout ou en partie selon les cas, la charge financière.

1. Enfouissement coordonné des réseaux

Les opérations d'enfouissement coordonné des réseaux public de distribution d'électricité et de communications électroniques établis sur support commun sont régies par l'article L.2224-35 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), modifié en dernier lieu par la loi « Pintat », dont l'objectif est de clarifier les règles, notamment financières et, corrélativement de propriété, applicables à ces opérations d'enfouissement commun.

Cet article prévoit que tout opérateur de communications électroniques, autorisé par une collectivité territoriale, par un établissement public de coopération (EPC) compétent pour la distribution publique d'électricité, ou par un gestionnaire de réseau public de distribution d'électricité, à installer un ouvrage aérien non radioélectrique sur un support de ligne aérienne d'un réseau public de distribution d'électricité, est tenu de procéder, en cas de remplacement de cette ligne aérienne par une ligne souterraine à l'initiative de la collectivité ou de l'établissement précité, au remplacement de la totalité de sa ligne aérienne, en utilisant la partie aménagée à cet effet dans l'ouvrage souterrain construit en remplacement de l'ouvrage aérien commun.

A l'origine de l'amendement dont est issue la nouvelle rédaction de l'article L.2224-35 du CGCT, Nathalie Kosciusko-

Morizet (1), avait indiqué que l'objectif était de permettre de « rééquilibrer les conditions de propriété par rapport aux conditions de financement [...] Il s'agit d'une mesure de justice à l'égard des collectivités, qui leur donne plus de moyens pour développer leurs politiques en faveur du déploiement des réseaux » (2).

Extension du champ d'application de l'article L.2224-35 du CGCT

Avant la réforme, l'opérateur de communications électroniques n'avait pas l'obligation d'enfouir la totalité de sa ligne aérienne, mais la seule partie de son réseau établie sur support commun avec le réseau public de distribution d'électricité. Désormais, dans un but tant d'efficacité que de cohérence, « l'opérateur de communications électroniques enfouit l'ensemble de sa ligne aérienne dans les ouvrages de génie civil créés pour l'enfouissement des lignes électriques et pas uniquement les seuls tronçons reposant sur appuis communs » (3).

L'utilisation, par le réseau de communications électroniques, d'au moins un support du réseau public de distribution d'électricité dans le périmètre de l'opération d'enfouissement, entraîne donc l'obligation, pour l'opérateur, d'enfouir toute sa ligne y compris les tronçons sur seuls supports « télécom ».

En revanche, l'existence d'un support de ligne aérienne du réseau public de distribution d'électricité sur lequel l'opérateur de communications électroniques est implanté, dit « appui commun », demeure bien, et comme avant la modification législative, le critère de déclenchement de l'obligation pour l'opérateur d'enfouir et de participer, dans les conditions exposées ci-après, au financement de l'opération. S'agissant particulièrement de cette obligation d'enfouissement à la charge de l'opérateur de communications électroniques, celle-ci s'impose à ce dernier en tout état de cause. Le Conseil d'Etat a en effet jugé qu'« indépendamment des obligations contractuelles des parties, les dispositions précitées [celles de l'article L.2224-35 du CGCT] mettent à la charge de l'opérateur de communications électroniques une obligation de dépose et d'enfouissement de son réseau câblé en cas de remplacement par la personne publique du

réseau public aérien de distribution d'électricité par une ligne souterraine» (4).

Il sera par ailleurs rappelé que les câblo-opérateurs, en leur qualité d'opérateur de communications électroniques, sont autant soumis aux dispositions de cet article L.2224-35 du CGCT que les opérateurs «télécom», l'article visant l'ensemble des opérateurs de communications électroniques. Depuis la loi du 9 juillet 2004, relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, qui a transposé en droit français les directives européennes du «Paquet télécom», le cadre réglementaire a en effet été harmonisé pour l'ensemble des réseaux de télécommunications et des réseaux câblés distribuant les services audiovisuels, désormais regroupés sous l'appellation de «réseaux de communications électroniques». La notion d'opérateur de communications électroniques recouvre par conséquent les opérateurs «télécom» et les câblo-opérateurs.

Clarification des règles de financement et de propriété

Innovation majeure du nouvel article L.2224-35 du CGCT, selon l'auteur de l'amendement, «il devient possible à la collectivité territoriale ou au distributeur du réseau public d'électricité, en fonction des participations respectives au financement et des négociations conventionnelles, de déterminer un droit d'usage ou de devenir propriétaire des infrastructures d'accueil des réseaux; si l'opérateur choisit d'en assurer le financement, il continuera, comme aujourd'hui, à en conserver la propriété.»

Le régime de financement de ces opérations et celui, corrélatif, de la propriété des ouvrages réalisés dans ce cadre, ont ainsi été précisés par la réforme Pintat.

Tout d'abord, les infrastructures communes de génie civil créées par la collectivité territoriale ou l'EPC (tranchée, galerie technique, etc.) lui appartiennent. Comme le prévoyait déjà l'article L.2224-35 du CGCT dans son ancienne rédaction, l'opérateur de communications électroniques prend à sa charge, dans ce cadre, une partie des coûts de terrassement (5). Les coûts de terrassement visés par cet article L.2224-35 s'entendent comme ceux qui «correspondent aux seuls travaux de terrassement nécessaires au remplacement de la ligne aérienne de distribution d'électricité et de la ligne aérienne de communications électroniques relevant dudit article». Les travaux de terrassement mentionnés comprennent l'ouverture de la tranchée et la fermeture de la tranchée.

Ensuite, le nouvel article L.2224-35 prévoit que l'opérateur de communications électroniques prend à sa charge les coûts de dépose, de réinstallation en souterrain et de remplacement des équipements de communications électroniques, incluant en particulier les câbles et les coûts d'études et d'ingénierie correspondants. Il prend à sa charge l'entretien de ses équipements.

Enfin et surtout, s'agissant des infrastructures d'accueil des équipements de communications électroniques, lesquelles incluent en particulier les fourreaux et les chambres de tirage, celles-ci peuvent faire l'objet d'une prise en charge

Les accords AMF, FNCCR et France Télécom

S'agissant de l'enfouissement coordonné des réseaux «électricité» et «communications électroniques», l'Association des maires de France (AMF), la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) et France Télécom ont signé, le 7 juillet 2005, un accord afin de faciliter et accélérer, au niveau local, la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article L.2224-35 du CGCT dans sa version avant modification par la loi Pintat. Depuis lors, compte tenu des modifications introduites par cette même loi, les signataires ont adopté, en décembre 2010, un accord afin d'expérimenter localement les modalités d'application du nouveau dispositif légal. Et cela dans l'attente d'un nouvel accord, annoncé courant de l'été 2011, qui traduirait de manière plus précise ces nouvelles dispositions, et qui proposerait, notamment, un modèle de convention locale applicable en cas de propriété publique des infrastructures de génie civil créées à l'occasion de l'opération d'enfouissement coordonné.

financière partielle ou totale par la collectivité ou l'EPC. Ainsi, lorsque la collectivité territoriale ou l'EPC assume une prise en charge financière partielle des infrastructures d'accueil des équipements, cette personne publique dispose d'un droit d'usage de ces infrastructures propriété de l'opérateur.

Lorsque la personne publique assume la prise en charge financière totale des infrastructures d'accueil des équipements de communications électroniques, elle en est propriétaire. L'opérateur dispose alors d'un droit d'usage pour rétablir ses lignes existantes.

La personne publique et l'opérateur signent une convention dont l'objet est de fixer les modalités de réalisation et, le cas échéant, d'occupation de l'ouvrage partagé, notamment concernant les responsabilités et la participation financière de chaque partie, et d'indiquer le montant de la redevance que l'opérateur doit éventuellement verser au titre de l'occupation du domaine public.

Une fois réalisées les opérations d'enfouissement, décidées par la collectivité territoriale ou l'EPC, les installations souterraines pourraient donc appartenir soit à cette personne publique (si elle les finance totalement), soit à l'opérateur (s'il les finance totalement ou avec une participation de la personne publique), les modalités étant précisées dans la convention signée entre les parties.

Cette évolution devrait faciliter la mise à disposition des installations souterraines pour d'autres opérateurs. Il s'agit en effet d'assurer une ouverture maximale des réseaux au coût le moins élevé possible, en tirant parti de toutes les occasions apportées par les travaux effectués sur le domaine public.

RÉFÉRENCES

- Code général des collectivités territoriales (CGCT), art. L.2224-35.
- Code de la voirie routière, art. L.113-3.
- Code des postes et des communications électroniques (CPCE), art. L.45-1 et L.47.
- Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique.
- Loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique (loi «Pintat»).

JURIDIQUE

ANALYSE

À LIRE

« Réussir le déploiement du très haut débit: une nécessité pour la France », rapport du sénateur Maurey au Premier ministre, 26 octobre 2010.

2. Enfouissement « sec » d'un réseau

L'article L.2224-35 du CGCT concerne les seules opérations d'enfouissement coordonné des réseaux public de distribution d'électricité et de communications électroniques établis sur support commun. Il met à la charge de l'opérateur de communications électroniques, dès lors que son réseau utilise au moins un support « électricité » dans le périmètre de l'opération, l'obligation d'enfouir toute sa ligne y compris les tronçons sur supports « télécom » dans les conditions prévues audit article. Cet article ne concerne donc pas les enfouissements « secs » des réseaux de communications électroniques, c'est-à-dire lorsque le périmètre de l'opération d'enfouissement ne comporte aucun appui commun avec le réseau public de distribution d'électricité.

Pour autant, et en dehors du cadre spécifique de l'article L.2224-35 du CGCT, il existe des règles qui permettent d'imposer le déplacement, et donc l'enfouissement, d'un réseau de communications électroniques installé sur les seuls appuis aériens propres à l'opérateur de communications électroniques.

Ces opérations sont réglées par les principes régissant l'occupation du domaine public par les opérateurs, conformément aux dispositions du Code des postes et des communications électroniques (CPCE), et à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Ainsi, les opérateurs bénéficient d'un droit de passage sur le domaine public routier (CPCE, art. L.45-1). Ils peuvent occuper le domaine public routier en y implantant des ouvrages, dans la mesure où cette occupation n'est pas incompatible avec son affectation. 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 le domaine public.

L'autorité compétente pour délivrer la permission de voirie autorisant une telle occupation, ne peut faire obstacle au droit de passage des opérateurs, qu'en vue d'assurer, dans les limites de ses compétences, le respect des exigences

essentielles, la protection de l'environnement et le respect des règles d'urbanisme (CPCE, art. L.47).

Il peut donc, dans certains cas, être fait obstacle à l'octroi d'une permission de voirie. Egalement, ce droit de passage peut se heurter à l'obligation, pour les opérateurs déjà bénéficiaires d'une occupation du domaine public routier, de déplacer ou de modifier les installations qu'ils ont aménagées en vertu de l'autorisation dont ils bénéficient. Et dans certains cas, ceux-ci devront supporter sans indemnité ces frais de déplacement ou de modification.

Travaux entrepris dans l'intérêt du domaine public occupé

L'article L.113-3 du Code de la voirie routière prévoit que les exploitants de réseaux de communications électroniques ouverts au public, entre autres, 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. Le gestionnaire du domaine public routier a la possibilité, dans l'intérêt de la sécurité routière, de faire déplacer les installations et les ouvrages situés sur ce domaine, et ce aux frais de l'occupant.

L'article L.113-3 du Code de la voirie routière, dans sa rédaction actuelle (6), s'inscrit en réalité dans la droite ligne de la jurisprudence dégagée par le Conseil d'Etat, en matière de travaux entrepris dans l'intérêt du domaine public occupé. Dans son arrêt de principe rendu le 6 février 1981, le juge a décidé que les bénéficiaires d'autorisation d'occupation du domaine public doivent supporter sans indemnité les frais de déplacement ou de modification des installations aménagées en vertu de cette autorisation, « lorsque ce déplacement est la conséquence de travaux entrepris dans l'intérêt du domaine public occupé et que ces travaux constituent une opération d'aménagement conforme à la destination de ce domaine » (7).

Cette règle s'applique en principe à tous les occupants du domaine public, routier ou non routier, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon l'objet de leur activité ou la nature de leur titre d'occupation. Le Conseil d'Etat a rappelé cette règle dans son avis rendu le 23 janvier 1990 en précisant

Plongez dans l'actualité de la FPT avec La Gazette



La Gazette c'est :



Chaque semaine
l'hebdo avec son supplément.



Chaque jour
le Quotidien en ligne.



En permanence
l'accès libre à tous les services du Pack Internet sur www.lagazette.fr

Abonnez-vous !

Pour vous abonner, reportez-vous aux bulletins d'abonnement présents dans la revue ou rendez-vous sur www.lagazette.fr/abonnement.

jusqu'à **58%**
de réduction

JURIDIQUE

ANALYSE

que «sauf conventions contraires, le service dont dépendent ces ouvrages [ceux installés sur le domaine public considéré] doit supporter sans indemnité les frais occasionnés par leur déplacement», dès lors que les travaux dont ce déplacement est la conséquence, répondent aux deux conditions posées par l'arrêt du 6 février 1981 (8).

La jurisprudence administrative a développé une conception assez large de la notion d'intérêt du domaine public occupé, mais, en revanche, l'appréciation de la notion d'opération d'aménagement conforme à la destination du domaine public occupé, paraît plus délicate en pratique. Plus récemment, s'agissant du cas de France Télécom, la cour administrative d'appel de Nancy a rappelé, dans son arrêt du 27 septembre 2001, que si France Télécom tient directement de la loi le droit d'occuper le domaine public routier afin d'y installer des ouvrages de télécommunications, ce droit ne peut être mis en œuvre que dans la mesure où il n'est pas incompatible avec les besoins correspondant à l'affectation dudit domaine. Dans le cas où ces besoins viendraient à exiger le déplacement ou le retrait des ouvrages ainsi installés, afin d'entreprendre, dans l'intérêt du domaine public routier, des travaux constituant une opération d'aménagement conforme à la destination de ce domaine, le coût de ces opérations doit être en règle générale supporté par le service dont dépendent les ouvrages (9). Il en résulte que, non seulement l'enfouissement du réseau d'un opérateur de communications électroniques, en tant que conséquence de travaux entrepris dans l'intérêt du domaine public occupé et constitutifs d'une opération d'aménagement conforme à la destination de ce domaine, constitue une obligation à la charge de cet opérateur, mais également les conséquences financières de l'enfouissement de son réseau lui incombent. Sous réserve, comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans son avis du 23 janvier 1990, de «conventions contraires». En effet, il peut être dérogé au principe de la prise en charge par l'opérateur du coût des frais de déplacement/enfouissement de ses ouvrages. Mais une telle dérogation ne peut «en tout état de cause procéder que d'une convention à laquelle est partie la collectivité propriétaire du domaine public routier ou, le cas échéant, celle appelée à en assurer l'aménagement et l'entretien et, par voie de conséquence, à effectuer les travaux conformes à la destination de ce domaine» (10). Cette volonté de déroger à la règle devant être non équivoque (11).

Travaux étrangers à l'intérêt du domaine public occupé

Même si les travaux d'enfouissement ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'intérêt du domaine public occupé, il est possible d'imposer à l'opérateur une modification des

conditions de l'occupation du domaine par son réseau, et donc de procéder à l'enfouissement de celui-ci. En revanche, la collectivité devra alors indemniser l'opérateur des coûts supportés du fait de la modification de ses conditions d'occupation.

Ainsi, la cour administrative d'appel de Paris a jugé que constitue un motif pour refuser l'implantation d'ouvrages supportant une ligne aérienne de télécommunications, le fait que l'implantation de poteaux téléphoniques aurait compromis les efforts de réhabilitation du secteur urbain et de préservation du cadre de vie, les lignes aériennes des réseaux de télécommunications ayant été remplacées par des lignes souterraines.

Le juge a considéré que la mise en œuvre d'une politique de suppression des nuisances visuelles, liées à la présence de lignes aériennes de télécommunications, répondait à la volonté de préserver le cadre de vie, qui est une des composantes de la protection de l'environnement et, alors même que les lieux situés dans une zone d'activité commerciale et industrielle ne présentaient aucun intérêt esthétique particulier, le maire avait pu légalement refuser la permission d'implanter les supports d'une ligne aérienne, comme le permet l'article L. 47 précité (12). Dans l'hypothèse où le réseau de communications électroniques est en aérien sur le domaine public routier de la collectivité, il est possible à celle-ci d'imposer à l'opérateur une modification des conditions de son occupation et donc l'enfouissement de son réseau, en vue, en l'occurrence, de la protection de l'environnement. Toutefois, dès lors que ce type de travaux, réalisés afin d'améliorer l'environnement, devaient de ce fait être considérés comme effectués dans un intérêt étranger au domaine public occupé, ceux-ci devraient, en conséquence, ouvrir droit à indemnité au bénéfice des opérateurs occupants.

À RETENIR

> Opportunité. Les collectivités locales peuvent voir, dans les opérations de travaux sur voirie, l'opportunité d'anticiper la réalisation future d'infrastructures de communications électroniques, par la pose de capacités de réserve. Elles doivent être sensibilisées à l'intérêt de considérer de manière systématique la possibilité d'enfouir des fourreaux lorsque des travaux de génie civil sont effectués sur leurs territoires.

(1) Secrétaire d'Etat chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique à l'époque des débats parlementaires entourant la proposition de loi Pintat.

(2) N. Kosciusko-Morizet, séance du 10 décembre 2009 au Sénat.

(3) CE 9 juill. 2008, req. n°309878.

(4) N. Kosciusko-Morizet, séance du 10 décembre 2009 au Sénat.

(5) La proportion des coûts à la charge de celui-ci a été fixée à 20%, par arrêté ECEI0823746A du 2 décembre 2008, publié au JO du 23 janvier 2009.

(6) Art. 19 de la loi n°2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence

routière.

(7) Arrêt de section, ministre de l'Équipement c/ Cie française de raffinage, req. n°09689 et 09695.

(8) CE, avis n°346685 rendu par la Section des travaux publics.

(9) CAA Nancy, 27 sept. 2001, req. n° 00NCO0821.

(10) CAA Nancy, 27 sept. 2001, préc.

(11) CAA Bordeaux, 2 avr. 2009, req. n° 07BX01960.

(12) CAA Paris, 24 nov. 2005, France Télécom c/ Cne La Verrière, req. n° 01PA01729.