

2055

L'occupation du domaine public par les infrastructures de recharge de véhicules électriques

Synthèse rédigée par :

Philippe S. HANSEN,

avocat à la Cour – UGGC Avocats

Dans le prolongement du Grenelle II et afin de développer la vente de véhicules électriques, la loi n° 2014-877 du 4 août 2014, complétée par un décret n° 2014-1313 du 31 octobre 2014, crée un nouveau dispositif visant à faciliter le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur le domaine public de l'État et des collectivités territoriales, en exonérant l'occupation du domaine public du versement d'une redevance, par dérogation aux dispositions du Code général de la propriété des personnes publiques.

S'il est largement admis que la lutte contre la pollution de l'air passe notamment par le développement des véhicules électriques, les ventes encore marginales de ce type de véhicules démontrent que ce développement ne pourra se faire sans l'intervention de l'État et des collectivités territoriales. Parmi les freins à l'achat d'un véhicule électrique figurent la « peur de la panne » résultant de la faible autonomie des batteries et l'absence d'un réseau fiable et suffisamment dense de bornes de recharge. C'est pour pallier ce manque que la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 *portant engagement national pour l'environnement* (dite « Grenelle II ») avait posé la possibilité, codifiée à l'article L. 2224-37 du Code général des collectivités territoriales, pour les communes de créer et entretenir des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques ou hybrides rechargeables ou de mettre en place un service comprenant la création, l'entretien et l'exploitation des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, sous réserve toutefois de la démonstration d'une offre inexistante, insuffisante ou inadéquate sur leur territoire (la même loi définit également l'autopartage et a été complétée, sur ce point, par l'article 52 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, codifié à l'article L. 1231-1-14 du Code des transports. Sur ce texte, V. J. Moiroux, *Autorités organisatrices des transports urbains et autopartage : quelles contraintes juridiques ?* : JCPA 2013, 2133).

Néanmoins, l'intervention directe des collectivités territoriales n'a pas été suffisante, de sorte que la loi du 4 août 2014 *facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public* (L. n° 2014-877 : JO 6 août 2014 ; JCP A 2014, act. 993) a introduit une nouvelle mesure destinée à faciliter le déploiement, par l'État ou des opérateurs privés, de réseaux d'infrastructures permettant la recharge de véhicules électriques plus vastes.

Aux termes de l'article unique de cette loi (dont on notera qu'elle a donné lieu à un consensus tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale), la création, l'entretien et l'exploitation d'infrastructures nécessaires à la recharge de véhicules électriques et de véhicules hybrides rechar-

geables sur le domaine public de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements (on notera que, dans la rédaction initiale de la proposition de loi, seul le domaine public des collectivités territoriales était visé) sont désormais exonérés de la redevance d'occupation du domaine public prévue par le premier alinéa de l'article L. 2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (cet alinéa dispose que : « Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance [...] »). On notera que l'exonération prévue par la loi du 4 août 2014 n'a pas été codifiée à la suite des autres exceptions au principe de non-gratuité de l'occupation privative du domaine public contenues à l'article L. 2125-1 du Code général de la propriété des personnes publiques), sous certaines conditions.

Ces conditions tiennent au porteur, à la nature et à l'ampleur du projet, ainsi qu'aux conditions dans lesquelles les infrastructures de recharge sont mises à la disposition des usagers (1). C'est au regard de ces conditions que chaque projet est soumis à l'approbation des ministres chargés de l'Industrie et de l'Ecologie, qui peuvent solliciter l'avis de toute personne détenant une expertise dans le domaine de l'électromobilité. Une fois approuvé, le projet doit donner lieu à la mise en œuvre d'une concertation préalable avec, notamment, les autorités publiques compétentes en matière de distribution d'électricité (2). Cette procédure a été récemment précisée par le décret du 31 octobre 2014 *pris pour l'application de la loi n° 2014-877 du 4 août 2014 facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public* (D. n° 2014-1313 : JCP A 2014, act. 876).

Les conditions relatives à la nature et à l'ampleur du projet ainsi qu'aux modalités de mise à disposition des infrastructures de recharge

La première condition tient à l'identité du porteur du projet : aux termes de l'article unique de la loi du 4 août 2014, l'occupation gra-

tuite du domaine public est possible lorsque le réseau d'infrastructures de recharge est créé, entretenu ou exploité par « l'État ou tout opérateur, y compris un opérateur au sein duquel une personne publique détient, seule ou conjointement, une participation directe ou indirecte ». Le texte initial de la proposition de loi limitait le champ d'application du texte aux seuls projets portés par l'État ou un opérateur au sein duquel l'État détenait une participation. Jugée trop restrictive, cette rédaction a été, au terme des discussions, étendue à l'État ou à tout opérateur, afin de ne pas exclure les opérateurs purement privés.

S'agissant de l'ampleur et de la nature du projet, la loi du 4 août 2014 précise que ne sont éligibles à la gratuité de l'occupation du domaine public que les réseaux d'infrastructures de recharge s'inscrivant dans « un projet de dimension nationale », cette dimension étant caractérisée dès lors que le projet « concerne le territoire d'au moins deux régions et que le nombre et la répartition des bornes à implanter assurent un aménagement équilibré des territoires concernés ». Cette définition est reprise à l'article 1^{er} du décret d'application du 31 octobre 2014. Il précise toutefois que « l'aménagement équilibré des territoires concernés s'apprécie au regard de la capacité du projet à concourir, seul ou en complément d'installations existantes ou dont l'implantation a été décidée par une personne publique ou privée compétente, en raison du nombre, de la localisation, des caractéristiques techniques et de la répartition des infrastructures de recharge qu'il prévoit, au développement d'un réseau national permettant le déplacement des véhicules électriques ou hybrides rechargeables ». Ainsi, l'étendue géographique du projet n'est pas le seul critère pertinent pour en apprécier l'ampleur et la dimension nationale, qui reposent également sur un critère que l'on pourrait qualifier de qualitatif. Il s'agit – et c'était là la volonté clairement exprimée lors des débats parlementaires – de faciliter des projets qui soit constituent à eux seuls un réseau homogène et global d'infrastructures de recharge, soit participent à la création d'un tel réseau, en complément d'autres projets, l'objectif étant d'aboutir à un réel maillage du territoire. Cet objectif transparaît d'ailleurs de la lecture de l'article 5 du décret, qui précise le contenu du dossier de demande soumis à l'approbation des ministres chargés de l'Industrie et de l'Ecologie, qui doit notamment indiquer, décrire et cartographier les zones prévues pour l'implantation des infrastructures de recharge (en précisant le cas échéant les infrastructures existantes).

Les dernières conditions à la gratuité de l'occupation du domaine public portent sur les modalités de mise à disposition des infrastructures de recharge aux usagers. L'article 4 du décret impose ainsi, d'une part, que le déploiement de la totalité du projet devant être implanté sur le domaine public se réalise dans un délai défini par la décision d'approbation en fonction des spécificités du projet et, d'autre part, que « le service de recharge [soit] ouvert aux personnes dépourvues de liens contractuels avec le porteur du projet ou ses éventuels délégataires, y compris celles ayant souscrit un contrat avec d'autres opérateurs », là encore pour promouvoir l'usage de véhicules électriques auprès du plus grand nombre d'utilisateurs potentiels. Par ailleurs, mais cela ne conditionne pas la gratuité de l'occupation du domaine public, le porteur du projet est également tenu d'une obligation d'information du public, notamment sur la localisation, les caractéristiques et les conditions d'utilisation des infrastructures (V. D. n° 2014-1313, art. 4, 2°).

La concertation préalable

Si l'approbation ministérielle ouvre le droit à la gratuité de l'occupation du domaine public, elle ne permet pas, à elle seule, la réalisation du projet. Encore faut-il que son porteur obtienne les autorisations d'occupation du domaine public nécessaires à l'implantation des infrastructures.

À cet égard, la loi dispose que « les modalités d'implantation des infrastructures [...] font l'objet d'une concertation entre le porteur du projet, les collectivités territoriales et les personnes publiques gestionnaires du domaine public concerné, l'autorité ou les autorités organisatrices du réseau de distribution d'électricité, lorsqu'elles assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux de développement des réseaux publics de distribution d'électricité, ainsi que les gestionnaires de réseau de distribution d'électricité compétents au titre de leur zone de desserte exclusive en application de l'article L. 322-8 du Code de l'énergie ».

Cette concertation – qui a pour objectif d'associer les collectivités territoriales, dont on a rappelé qu'elles peuvent également être directement à l'initiative du déploiement d'infrastructures de recharge – doit être menée préalablement au dépôt des demandes d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public et aux travaux sur les dépendances concernées : elle a pour objet de concourir à la définition, par le porteur du projet, des lieux d'implantation des infrastructures de recharge en fonction notamment des dispositifs déjà implantés, des projets d'implantation d'infrastructures décidés ou envisagés et des contraintes liées aux capacités des réseaux de distribution d'électricité (aux termes de l'article L. 322-8 du Code de l'énergie, les gestionnaires de réseau de distribution d'électricité sont, dans leur zone de desserte exclusive, notamment chargés de définir et de mettre en œuvre les politiques d'investissement et de développement des réseaux de distribution afin de permettre le raccordement des installations des consommateurs et des producteurs ainsi que l'interconnexion avec d'autres réseaux, d'exploiter ces réseaux et d'en assurer l'entretien ainsi que d'assurer la conception et la construction des ouvrages ainsi que la maîtrise d'œuvre des travaux relatifs à ces réseaux. Dans la mesure où les infrastructures de recharge de véhicules électriques participent à la distribution d'électricité, il s'agit donc d'assurer la cohérence entre les différents réseaux).

Cette concertation donne lieu à un compte rendu qui mentionne les lieux retenus pour l'implantation des infrastructures de recharge et qui est adressé aux personnes publiques associées à la concertation ainsi qu'aux ministres chargés de l'industrie et de l'écologie.

Il s'agit donc ici de permettre d'harmoniser le projet avec les autres projets éventuels, qu'ils soient portés par des collectivités territoriales ou d'autres opérateurs privés et d'assurer la cohérence du déploiement des infrastructures avec celles déjà implantées.

Conclusion

La loi du 4 août 2014 répond à un double objectif d'inciter les opérateurs à déployer un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques et d'amener par suite les automobilistes à acheter ce type de véhicules. À l'évidence, la gratuité de l'occupation du domaine public lève l'une des contraintes financières inhérentes à ce type de projets. Mais la loi ne se limite pas à ce seul aspect : elle vise clairement à harmoniser les diverses initiatives prises en la matière, qu'elles émanent d'opérateurs privés ou qu'elles soient portées par les collectivités territoriales.

Quelques mois après l'adoption du texte, on ne peut que constater qu'il commence déjà à produire ses effets : ainsi, début décembre, le groupe Bolloré a déposé un dossier en vue d'être autorisé à déployer, d'ici quatre ans, un réseau de 16 000 bornes de recharge sur tout le territoire national, d'autres opérateurs ayant, dès avant l'adoption de la loi, manifesté leur intérêt pour des projets similaires.

Reste à savoir si la maturité, à terme, des dispositifs industriels de véhicules électriques ne va pas conduire les pouvoirs publics à revenir sur leur généreuse mesure, qui facilite l'accès au domaine public dont les capacités d'accueil ne sont pas inépuisables.