

Oléoducs d'intérêt général : prise en charge des frais de déplacement des ouvrages implantés sur le domaine public ou privé

Lire les commentaires de :

Mohesh Balnath

Les conditions d'indemnisation de l'exploitant d'un oléoduc d'intérêt général en cas de déplacement ou de modification de cet ouvrage à la demande des autorités

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 6ème chambre – N° 14LY03514 – Communauté d'agglomération d'Annecy et Département de la Savoie – 15 décembre 2016 – C+ [↗](#)

Arrêt annulé en cassation en tant qu'il a rejeté l'appel de la communauté d'agglomération d'Annecy – voir CE, 6 avril 2018, N° 408099

Et affaire renvoyée à la CAA de Lyon sous le N° 18LY01361 jugée le 4 juillet 2019

INDEX

Mots-clés

Domaine public, Oléoducs d'intérêt général, Déplacement des ouvrages, R.555-36 du code de l'environnement

Rubriques

Propriétés publiques

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ *Domaine public - Régime - Oléoducs d'intérêt général - Obligation de déplacer ou de modifier les conduites à la demande des autorités dont relève le domaine public emprunté par elles (article 28 du décret du 16 mai 1959)*

² 1) Personnes concernées – Bénéficiaires d'une autorisation de construction et d'exploitation d'un oléoduc situé, au moment de la demande de déplacement ou de modification, dans l'emprise du domaine public

³ Circonstance qu'au moment de la demande de la réalisation des travaux de modification, l'ouvrage traversait des terrains privés – Incidence – Existence

⁴ Circonstance qu'au moment de la réalisation de travaux de modification de l'ouvrage, les terrains traversés ont fait l'objet d'un classement dans le domaine public – Incidence – Absence

⁵ 2) Moment de la demande de modification ou de déplacement – Au plus tard à la date de délivrance d'un permis de construire d'un ouvrage public dont l'exécution est subordonnée à la réalisation des travaux de modification de l'oléoduc.

⁶ En vertu de l'article 1er du décret du 16 mai 1959 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 11 de la loi de finances du 29 mars 1958 relatif à la construction dans la métropole des pipe-lines d'intérêt général destinés aux transports d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés sous pression, les dispositions de ce décret, alors en vigueur et dont les dispositions sont désormais reprises au chapitre V du titre V du livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement, sont applicables à la fois à la construction et à l'exploitation de telles conduites ; le titre III de ce décret, qui comprend les articles 23 à 32, détermine les conditions dans lesquelles le bénéficiaire de l'autorisation a, contre versement d'une redevance annuelle, le droit d'occuper le domaine public là où la conduite autorisée le traverse ; qu'aux termes de l'article 28 dudit décret, dont les dispositions sont désormais reprises à l'article R. 555-36 du code de l'environnement : « Le bénéficiaire est tenu de déplacer ses conduites à toute demande des autorités dont relève le domaine public emprunté par elles, ou de l'un des ingénieurs en chef chargés du contrôle. / Le déplacement ou la modification des installations sont exécutés aux frais du bénéficiaire de l'autorisation, s'ils ont lieu dans l'intérêt de la sécurité publique ou bien dans l'intérêt de l'utilisation, de l'exploitation ou de la sécurité du domaine

public emprunté par les canalisations ou affecté par leur fonctionnement. (...) » ; par les termes mêmes qui les composent, les dispositions précitées ne sont applicables au bénéficiaire d'une autorisation de construction et d'exploitation d'un oléoduc que si, au moment où il est saisi d'une demande de déplacement ou de modification de cet ouvrage, celui-ci se trouve dans l'emprise du domaine public.

Note universitaire

Les conditions d'indemnisation de l'exploitant d'un oléoduc d'intérêt général en cas de déplacement ou de modification de cet ouvrage à la demande des autorités

Mohesh Balnath

Doctorant contractuel à l'Université Jean Moulin Lyon 3 - Equipe de droit public de Lyon

DOI : [10.35562/alyoda.6313](https://doi.org/10.35562/alyoda.6313)

¹ Le 5 décembre 2007, le préfet de Haute-Savoie délivrait un permis de construire pour un collège, sous maîtrise d'ouvrage du conseil général. Le même jour, le maire de Poisy accordait un permis de construire à la communauté d'agglomération d'Annecy pour un gymnase. Ces deux projets ont conduit la Société du Pipeline Méditerranée Rhône (SPMR), sur sollicitation du maire de Poisy, à ériger une dalle de protection sur l'oléoduc qu'elle exploite, au nom de la sécurité des personnes amenées à fréquenter le collège et le gymnase en projet. En effet, une conduite appartenant à la SPMR traversait une parcelle destinée à accueillir la voie de desserte du collège et du gymnase. Une fois la dalle achevée, la SPMR a réclamé au conseil général de Haute-Savoie et à la communauté d'agglomération d'Annecy le remboursement des frais qu'elle avait avancés pour sa construction.

² Aucun accord n'ayant été trouvé entre les parties au litige, le différend a été porté devant le tribunal administratif de Grenoble par la SPMR, qui exigeait la condamnation solidaire des personnes publiques à lui payer la somme de 147 746, 16 euros, correspondant au coût des travaux. Par un jugement n° 01100134 du 18 septembre 2014, le tribunal administratif de Grenoble a fait droit à la demande de la SPMR. Le conseil général de Haute-Savoie et la communauté d'agglomération d'Annecy ont fait appel du jugement du tribunal administratif de Grenoble.

³ Pour rejeter la requête de ces derniers, et les considérer débiteurs de la somme réclamée par la SPMR, la Cour ([CAA Lyon, 15 déc. 2016, Communauté d'agglomération d'Annecy et département de Haute-Savoie, req. n° 14LY03514](#)) se fonde, comme le tribunal administratif de Grenoble, sur la responsabilité sans faute des personnes publiques à raison de dommages de travaux publics (I). Ce faisant, la Cour écarte une notion qu'elle a, un temps, adoptée, celle d'« *occupant de fait* » du domaine public (II).

I. L'indemnisation de l'exploitant justifiée par l'atteinte aux servitudes constituées

⁴ L'arrêt de la Cour se situe dans une jurisprudence constante en matière de responsabilité sans faute des personnes publiques du fait d'un dommage de travaux publics à l'égard d'un tiers.

⁵ Si l'appréciation de la qualité de tiers peut être mal aisée (V., pour une vue d'ensemble de la question, B. Camguilhem, *Recherche sur les fondements de la responsabilité sans faute en droit administratif*, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », tome 132, préface B. Seiller, 2014, p. 166, et en particulier F. Moderne, « La distinction du tiers et de l'usager dans le contentieux des dommages de travaux publics », CJEG, 1964, chron. p. 153 et s.), ce n'est pas le cas en l'espèce. La SPMR est, de manière évidente, un tiers au regard des projets de construction d'un collège et d'un gymnase dont la maîtrise d'ouvrage est respectivement assurée par le conseil général de Haute-Savoie et la communauté d'agglomération. En effet, la SPMR ne peut être considérée comme un usager ni comme un participant du service public de l'éducation.

⁶ En outre, l'engagement de la responsabilité sans faute du conseil général de Haute-Savoie et de la communauté d'agglomération d'Annecy suppose que la SPMR ait subi un dommage anormal et spécial directement en lien avec les ouvrages projetés. L'examen de ces conditions n'est pas apparent dans l'arrêt de la Cour, malgré le fait que la SPMR se prévaut de ce moyen dans sa requête. En fait, le juge n'est pas simplement tenu d'examiner le caractère anormal et spécial du dommage mais il doit surtout procéder à une évaluation globale des dommages que la SPMR subit (CE, 18 nov. 1998, Sté Maisons de Sophie Demirdjian, req. n° 172915) . Selon la Cour, qui semble raisonner dans le cadre de l'évaluation globale des dommages subis par la SPMR, cette dernière tire grief de ce que le collège et l'ouvrage projetés portent atteinte aux servitudes que la SPMR a nécessairement constituées, à l'époque de la réalisation de l'oléoduc.

⁷ Conformément aux dispositions, désormais reprises au chapitre V du titre V du livre V de la partie réglementaire du code de l'environnement, du décret n° 59-645 du 16 mai 1959 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 11 de la loi de finances du 29 mars 1958 relatif à la construction dans la métropole des pipe-lines d'intérêt général destinés aux transports d'hydrocarbures liquides ou liquéfiés sous pression, notamment son article 9, la SPMR avait constitué des servitudes de passage par conventions avec les propriétaires des terrains privés que l'oléoduc devait traverser.

8 Le juge prend soin en l'espèce de mentionner que les servitudes que la SPMR a constituées portaient sur des terrains privés, qui ont fait ultérieurement l'objet d'une incorporation dans le domaine public, en vue de leur affectation au service public de l'éducation et à l'usage commun du public.

9 Cette précision s'impose non pas parce que le domaine public n'admettrait pas de servitudes. Le temps où le principe d'inaliénabilité du domaine public pouvait s'opposer à la constitution de toute servitude sur ce domaine semble révolu (V. H de Gaudemar, Ph. Yolka, « Domaine public et servitudes », *J.-Cl. Administratif, fasc. 406-11*, 2012, § 210. V. d'ailleurs depuis 2006 l'article L. 2122-4 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP)).

10 Cependant, le cas soumis à l'appréciation du juge est régi par le droit applicable antérieurement au 1^{er} juillet 2006, date d'entrée en vigueur du CGPPP. Au regard de l'ancien état du droit, l'évocation du fait que la SPMR a constitué des servitudes sur des terrains privés, précisément avant leur incorporation dans le domaine public, est nécessaire du point de vue du juge administratif. En effet, les seules servitudes admises par ce dernier dans le domaine public étaient celles constituées antérieurement à l'incorporation dans le domaine public, pour autant qu'elles soient compatibles avec l'affectation de la dépendance (s'agissant du juge judiciaire, la compatibilité de la servitude avec l'affectation de la dépendance constitue l'unique critère, V. Civ., 19 mai 1926, *Viala, S. 1926, 3, 230* ou Cass, ass. plén., 30 mai 1932, *Epx G. Gaz. Pal. 1932, 2, 357*). Autrement dit, « *antérieurement à l'entrée en vigueur du code général de la propriété des personnes publiques, il résultait des principes de la domanialité publique qu'une servitude conventionnelle de droit privé pouvait être maintenue sur une parcelle appartenant au domaine public à la double condition d'avoir été consentie antérieurement à l'incorporation de cette parcelle dans le domaine public et d'être compatible avec son affectation* » (CE, 14 déc. 2011, req. n° 337824 req. n° 337824, *AJDA* 2012, p. 670).

11 En application de la jurisprudence « *Bouyeure* », la seule incorporation des terrains dans le domaine public ne suffit pas à emporter, pour la SPMR, la perte de servitudes donnant lieu à un préjudice susceptible d'être indemnisé. En l'espèce, le juge ne fait ainsi pas référence à l'intégration des terrains dans le domaine public de la commune de Poisy par une délibération du conseil municipal du 22 septembre 2009 comme fait générateur de la responsabilité sans faute des personnes publiques au profit de la SPMR. Le critère de l'affectation suscite une appréciation distincte par le juge, notamment distincte de celle de l'appartenance d'un bien au domaine public, ce qui justifie qu'« *à partir du moment où la compatibilité est reconnue en début d'occupation, l'incompatibilité ne doit pouvoir être invoquée qu'à la suite d'un changement effectif d'affectation, et non d'une*

appréciation plus sévère de la compatibilité par l'administration » (Ph. Yolka, *La propriété publique. Éléments pour une théorie*, LGDJ, coll. « bibl. de droit public », tome 191, préface Y. Gaudemet, 1997, p. 391). Ainsi, pour reprendre le mot de Philippe Yolka, cette « *appréciation plus sévère de la compatibilité par l'administration »* aurait pu intervenir à l'occasion de l'incorporation au domaine public des terrains concernés par l'ouvrage exploité.

¹² Dans le droit fil de ce raisonnement, la Cour juge que l'atteinte portée aux servitudes constituées par la SPMR résulte de l'incompatibilité de ces servitudes avec la nouvelle affectation du domaine public au service public de l'éducation. L'incompatibilité fonde la responsabilité sans faute du conseil général de Haute-Savoie et de la communauté d'agglomération d'Annecy, maîtres d'ouvrage des constructions induites par cette nouvelle affectation du domaine public de la commune de Poisy.

¹³ Ce n'est qu'à la lumière de la décision « *Bouyeure* » que l'on comprend la référence faite au principe d'antériorité par le juge en l'espèce. L'arrêt est laconique sur le contenu de ce principe et l'emploi que la Cour en fait peut être déroutant. En effet, le juge est amené à faire référence au principe d'antériorité lorsqu'il examine les dispositions, invoquées par les requérants, de la circulaire BSEI n° 254 du 4 août 2006 relative au porter à connaissance à fournir dans le cadre de l'établissement des documents d'urbanisme en matière de canalisations de transport de matières dangereuses (gaz combustibles, hydrocarbures liquides ou liquéfiés, produits chimiques). D'avis que les travaux de protection de l'ouvrage exploité par la SPMR ne relèvent pas de ce régime spécifique, le juge, sans crier gare, donne raison à la SPMR, qui sollicite l'indemnisation « *en se prévalant de l'antériorité de son installation* ». En fait, le principe d'antériorité qui fonde la solution de la Cour s'entend dans le sens de la double condition évoquée dans la décision précitée du Conseil d'Etat de 2011, d'ailleurs reprise dans un contentieux similaire (CE, 20 mars 2013, Synd. mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise, req. n° 352174), et non pas au sens de la circulaire BSEI n° 254 du 4 août 2006.

¹⁴ Cela dit, un point d'incertitude demeure sur le raisonnement suivi par la Cour au regard des servitudes constituées par la SPMR. En effet, la jurisprudence du Conseil d'Etat a récemment précisé, dans un sens pouvant mettre en cause la position de la Cour, l'interprétation de la condition d'antériorité lorsque la question se pose du maintien des servitudes constituées avant l'entrée en vigueur du CGPPP sur des te

¹⁵ rains finalement incorporés au domaine public. Le Conseil d'Etat estime désormais « *qu'il résulte des principes de la domanialité publique qu'une servitude conventionnelle de droit privé constituée avant l'entrée en vigueur du code général de la propriété des*

personnes publiques peut être maintenue sur une parcelle appartenant au domaine public à la double condition d'avoir été consentie antérieurement à l'incorporation de cette parcelle dans le domaine public, lorsque cette incorporation est elle aussi antérieure à l'entrée en vigueur du code, et d'être compatible avec son affectation » (nous soulignons) (CE, 26 févr. 2016, Synd. copr. immeuble Le Mercure, req. n° 383935, AJDA 2016, p.408) .

¹⁶ Cette décision du Conseil d'Etat a pour effet attendu de singulariser, du point du régime des servitudes sur le domaine public, l'hypothèse de servitudes constituées avant l'entrée en vigueur du CGPPP, soit le 1^{er} juillet 2006, sur des terrains incorporés au domaine public après cette date. Toutefois, les effets que cette décision produit sur le régime des servitudes préconstituées sur le domaine public sont difficiles à évaluer. Il se trouve par ailleurs que la Cour, par le présent arrêt, se prononce précisément sur un cas relevant de cette hypothèse, sachant que les terrains sur lesquels la SPMR a constitué des servitudes ont été incorporés au domaine public en 2009.

¹⁷ La doctrine semble partagée entre deux positions. D'aucuns déduisent de la décision du Conseil d'Etat l'application des dispositions de l'article L. 2122-4 CGPPP aux servitudes conventionnelles préconstituées sur des terrains appartenant depuis peu au domaine public, même si ces servitudes ont été constituées avant l'entrée en vigueur du code (J.-Chr. Car, « Les servitudes sur le domaine public : quel statut ? », *AJDA* 2016, p. 1413). D'autres estiment que le nouveau considérant de principe n'aura en fait qu'une portée relative, se heurtant à des situations constituées, car il s'oppose aux « *règles générales d'application de la loi nouvelle dans le temps* » (H. de Gaudemar, « Le sort des servitudes conventionnelles établies avant le 1^{er} juillet 2006 au regard des principes de la domanialité publique », *JCP Adm.* 2016, p.2144) et contrevient aux « *objectifs du code* » (N. Foulquier, « Les servitudes conventionnelles sur le domaine public, constituées antérieurement au CGPPP », *RDI* 2016, p. 284). En effet, le CGPPP identifierait le régime applicable non pas en fonction de la date d'incorporation des terrains au domaine public au regard de celle d'entrée en vigueur du code mais davantage au regard de la compatibilité de la servitude avec l'affectation de la dépendance qu'elle grève.

¹⁸ Toujours est-il que la Cour n'a pas évoqué ce point, qui pourrait induire l'illégalité des servitudes constituées par la SPMR dès 2009. La solution avancée par la Cour dans le présent arrêt n'aurait alors plus de fondement, sachant que l'indemnité dont le conseil général de Haute-Savoie et la communauté d'agglomération d'Annecy sont désormais débiteurs se justifie par « *l'atteinte portée [aux servitudes préconstituées] du fait de la construction du collège et du gymnase* ». Même s'il apparaît probable que le juge administratif adopterait en l'espèce une motivation différente pour protéger les droits de

l'exploitant de l'oléoduc, la décision du Conseil d'Etat n'est pas sans incidence, car elle crée, de manière regrettable, un doute sur la légalité des servitudes constituées sur le domaine public, hors l'hypothèse d'un changement d'affectation d'une de ses dépendances.

II. L'abandon confirmé de la notion d'« occupant de fait » du domaine public

¹⁹ Si la chronologie des faits semble déterminante pour régler la question de la légalité des servitudes constituées par la SPMR sur un terrain appartenant au domaine public, elle l'est tout autant s'agissant des obligations incombant à la SPMR en tant que bénéficiaire d'une autorisation de construction et d'exploitation d'un oléoduc, notamment en ce qui concerne la question examinée par le juge, soit la prise en charge des frais de déplacement ou de modification de l'oléoduc.

²⁰ L'article 28 du décret précité du 16 mai 1959, qui fonde la jurisprudence en matière de prise en charge des frais de déplacement ou de modification d'un oléoduc (V. par exemple CE, sect., 18 mars 1981, Société Elf-France, req. n° 10978) et dont les termes sont désormais repris à l'article R. 555-36 du Code de l'environnement, dispose, dans un premier alinéa, que « *le bénéficiaire est tenu de déplacer ses conduites à toute demande des autorités dont relève le domaine public emprunté par elles, ou de l'un des ingénieurs en chef chargés du contrôle* » et, dans un deuxième alinéa, que « *le déplacement ou la modification des installations sont exécutés aux frais du bénéficiaire de l'autorisation, s'ils ont lieu dans l'intérêt de la sécurité publique ou bien dans l'intérêt de l'utilisation, de l'exploitation ou de la sécurité du domaine public emprunté par les canalisations ou affecté par leur fonctionnement. (...)* ». Se prévalant de ces dispositions, le conseil général de Haute-Savoie et la communauté d'agglomération d'Annecy font valoir qu'il revient à la SPMR de prendre en charge les frais de construction de la dalle de protection de l'oléoduc, dans la mesure où l'oléoduc est implanté sur le domaine public au moment de la construction de la dalle en août 2010.

²¹ L'article 28 ne fait pas référence au moment où les travaux modifiant l'oléoduc débutent, mais bien plutôt à celui où les autorités saisissent l'exploitant d'une demande de déplacement ou de modification de l'oléoduc. Pour la Cour, le conseil général de Haute-Savoie et la communauté d'agglomération ont été amenés à effectuer cette demande auprès de la SPMR à compter de la délivrance des permis de construire le 5 décembre 2007 qui prévoient des mesures compensatoires du risque encouru par les futurs usagers du service public de l'éducation dans la dépendance désormais affecté à ce dernier, en particulier l'érection d'une dalle de protection par la

SPMR. C'est à bon droit que la Cour estime que le classement ultérieur des terrains traversés par les canalisations dans le domaine public « *est sans incidence à cet égard* ».

22

Si cette interprétation de l'article 28 ne fait guère l'objet de doute aujourd'hui, la Cour ne l'a pas toujours retenu. Ainsi, dans un autre contentieux (CAA Lyon, 23 juin 2011, Synd. mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise, req. n° 10LY00093), elle a pu avancer la notion d'« *occupant de fait* » du domaine public pour caractériser la situation d'un exploitant de réseaux implantés d'abord dans le domaine privé, au moment de leur construction et désormais dans le domaine public hors volonté manifeste de l'exploitant (E. Paillat, « Principe d'indemnisation de l'« *occupant de fait* » du domaine public en cas de déplacement de ses réseaux (oléoduc) nécessité par la réalisation du prolongement d'une ligne de tramway », *Rev. jurispr. ALYODA*, n° 1, 2012). La Cour signifiait, en l'espèce, l'inapplicabilité de l'article 28 à la SPMR du fait que cette dernière occupait initialement le domaine privé de la commune. L'arrêt de la Cour avait été cassé par le Conseil d'Etat (CE, 20 mars 2013, *Synd. mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise, req. n° 352174, préc.*), étant entendu que, selon le rapporteur public, « *la situation des terrains doit être appréciée au moment des travaux et non à la date de l'installation des canalisations* » (B. Bohnert, « Construction et exploitation de conduite de pipeline », *RJEP*, n° 713, 2013, comm. 45) .

23

Sur renvoi du Conseil d'Etat, la Cour en a tiré les conséquences. En énonçant que la prise en charge des frais de déplacement de l'oléoduc revenait à la SPMR, la Cour, outre l'affirmation du droit à indemnité pour la SPMR du fait de la perte de ses servitudes, s'en est tenue à la condamnation prononcée, au détriment du Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise, par le tribunal administratif de Grenoble au titre de dépenses étrangères à l'intérêt du domaine public et de dépenses résultant de conditions anormales d'exécution de travaux (CAA Lyon, 10 oct. 2013, Synd. mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise, req. n° 13LY00812) . Le présent arrêt de la Cour démontre, s'il en faut, que la notion d'« *occupant de fait* » du domaine public est inopérante, s'agissant de l'occupation du domaine public par des exploitants d'oléoducs d'intérêt général.