

GRANDS OUVRAGES PUBLICS ET RESPECT DES DROITS DE PROPRIÉTÉ

Denis COURANT

Expert agricole et foncier (Aix-en-Provence)

I. — NOTES LIMINAIRES

La Confédération des Experts Agricoles, Fonciers et Immobiliers est particulièrement attentive aux problèmes des atteintes aux droits de propriété et à ce titre, a participé tout récemment au Forum de l'Expertise du 6 juin 1996 sur le thème : grands ouvrages, classement administratif et conséquence sur la valeur des biens. Nous sommes donc bien au cœur du thème de cette conférence puisque certains grands ouvrages portent atteinte à l'environnement.

II. — L'IMPORTANCE DES GRANDS OUVRAGES

En 1995, notre confédération a réalisé une enquête nationale visant à mesurer l'importance des emprises directes des principales infrastructures. Les chiffres que nous présentons prennent compte des réalisations escomptées depuis cette date.

* **Aérodromes :**

On dénombre 477 aérodromes civils et militaires qui concernent 61 000 hectares. Les 33 principaux aérodromes civils, c'est-à-dire desservis par Air Inter couvrent 13 900 hectares, mais si l'on prend en compte les zones de bruits A B et C qui limitent sensiblement les lois de construire, il apparaît que les espaces concernés sont à multiplier par 4 ou 5 selon les aéroports. En définitive, par extrapolation on peut avancer que la surface totale de la zone de bruit, indice isophonique > à 84, est de l'ordre de 300 000 hectares.

* **Autoroutes :**

A ce jour on peut estimer le réseau autoroutier à environ 8 000 km, soit à raison d'une emprise de 10 hectares par km, y compris péages, aires de repos ... environ 80 000 hectares. Si l'on estime que les nuisances visuelles et sonores en l'absence

de mesures spécifiques très ponctuelles sont perceptibles à 150 mètres de part et d'autre de l'autoroute, ce qui est un minimum, c'est quelques 240 000 hectares qui sont concernés.

*** SNCF et TGV :**

Si l'on considère les lignes permettant une vitesse > à 160 km/h, impliquant des nuisances sonores jusqu'à 150 mètres de part et d'autre de la voie, on peut avancer que la superficie concernée est de l'ordre de 1,5 millions d'hectares.

*** EDF :**

La longueur des lignes à très hautes tensions totalisent à ce jour près de 60 000 km, auxquels s'ajoutent les lignes hautes, moyennes et basses tensions pour lesquelles la solution souterraine s'avère techniquement et financièrement possible. A nouveau si l'on estime à 100 mètres les nuisances visuelles de part et d'autre de l'axe de la ligne THT, c'est quelque 1,2 million d'hectares qui sont concernés. A cela il convient d'ajouter les postes de transformation dont certains couvrent jusqu'à 4 hectares.

*** Ports des voies navigables :**

L'enquête s'est avéré peu fructueuse et seuls quelques chiffres nous ont été communiqués :

- port autonome de Dunkerque environ 6 000 hectares
- port autonome de Saint-Nazaire environ 4 300 hectares
- port autonome de Marseille environ 8 400 hectares.

En conclusion, il apparaît que l'addition théorique des surfaces concernées par des nuisances dues aux grandes infrastructures ou aux limitations aux droits de propriétés concernent plusieurs millions d'hectares.

III. — INCIDENCE DES OUVRAGES SUR LES PROPRIÉTÉS PRIVÉES

La création et l'implantation d'ouvrages publics ont pour effet :

- d'entraîner l'expropriation pour cause d'utilité publique d'immeubles bâtis ou non bâtis.
- d'entraîner parfois des dépréciations immobilières résultant directement des emprises, pour la partie non expropriée des propriétés.
- d'occasionner, par la construction, la présence permanente des ouvrages et l'utilisation de ceux-ci des troubles visuels, phoniques ou autres, sources de nuisances constituant des atteintes à l'environnement et entraînant de façon quasi-constante une dépréciation des biens riverains de l'infrastructure.

Les acquisitions de terrains nécessaires aux emprises sont soumises aux règles prévues par le code de l'expropriation. De même la dépréciation éventuelle de la partie non expropriée du fonds résultant directement de l'emprise est, en cas de désaccord, appréciée par le juge de l'expropriation. En revanche la dépréciation pouvant résulter, pour les fonds expropriés, de la construction de l'ouvrage public

et de son utilisation n'est pas indemnisable dans le cadre de la procédure d'expropriation. Ces dommages, dénommés « dommages de travaux », sont appréciés par la juridiction administrative et d'une manière générale assez peu généreuse. Enfin les nuisances visuelles, phoniques ou autres entraînant des dépréciations affectant la valeur de fonds voisins mais non touchés directement par les emprises ne sont pas indemnisables dans le cadre de la procédure d'expropriation.

IV. — ÉVOLUTION DES PROCESSUS DE RÉPARATION

Nous avons évoqué *supra* les possibilités limitées, et compliquées dans leur application, de dédommagement des propriétaires riverains des principaux aérodromes, mais non de tous.

Notons également que ces indemnités ne s'appliquent pas aux riverains de l'aérodrome militaire. Nous vous proposons d'évoquer les initiatives prises, récemment, pour pallier les nuisances, d'une part, et, par certains opérateurs, pour indemniser les propriétaires riverains en compensation des troubles subis, d'autre part.

A. — *EDF : l'indemnisation du préjudice visuel causé par les ouvrages électriques à très haute tension*

Depuis une vingtaine d'années, le développement de la consommation d'électricité, mais aussi le développement du parc d'usines électronucléaires, a nécessité l'extension concomitante des ouvrages de transport de l'énergie fournie. Naguère, ces ouvrages linéaires étaient acceptés par obligation. Au fur et à mesure de leur multiplication, l'opinion publique, avec la montée en puissance de la notion d'environnement, devint plus réticente. L'impact visuel de ces ouvrages dans la nature prenait de l'importance. C'est à la suite de cette prise de conscience qu'EDF conclut le 25 août 1992 un protocole sur l'indemnisation du préjudice visuel.

Dans le cadre de ce protocole sont indemnisés : les propriétaires de maisons principales ou secondaires, construites ou achetées avant l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP (déclaration d'utilité publique) de l'ouvrage, étant précisé que l'indemnisation ne s'applique que dans le cas d'ouvrages à très haute tension (225 et 400 kv).

1. *Le protocole*

Il définit les principes concernant :

* la situation des biens : sont concernées les maisons situées à proximité des lignes ou des postes.

* la méthode d'évaluation du préjudice visuel ; ils s'agit :

— soit du préjudice réel constaté lors de la vente du bien dans les 4 ans de la mise en service de l'ouvrage ;

— soit d'une indemnité forfaitaire, au-delà des 4 ans, si le bien n'est pas vendu.

Le protocole ne fixe pas de distance en ce qui concerne la situation des biens par rapport à l'ouvrage. Le préjudice visuel est donc apprécié au cas par cas, en fonction de la topographie, du paysage, etc.

2. La méthode d'évaluation

Deux méthodes sont envisagées :

* méthode du préjudice réel : le préjudice est alors égal à la différence entre la valeur du bien estimée en ne tenant pas compte de la ligne haute tension et le prix de vente de la maison, constaté dans un acte notarié postérieur à l'installation de l'ouvrage. Cette évaluation résulte donc de la comparaison directe entre le prix de vente et la valeur de référence.

* méthode du forfait : cette méthode prend en compte un certain nombre de paramètres pour évaluer, le plus précisément possible, le préjudice visuel :

- la distance maison / ouvrage.
- la position des conducteurs et des supports par rapport aux champs visuels à partir de l'habitation.
- les topographies respectives des lieux d'implantation de l'ouvrage et du terrain d'assiette de l'habitation.
- les données de la jurisprudence judiciaire sur l'indemnisation des préjudices esthétiques causés aux propriétés bâties.

3. La commission d'évaluation amiable

L'idée innovante d'EDF a été de confier à une commission départementale l'évaluation du préjudice visuel. Cette commission, non permanente, représente à la fois les intérêts publics et privés ; elle est inspirée par le système des commissions arbitrales d'évaluation en matière d'expropriation qui existait antérieurement au régime institué par l'ordonnance du 23 octobre 1958. Cette commission d'évaluation amiable est composée de 4 membres :

* deux représentent les intérêts publics :

- un magistrat de l'ordre administratif qui préside la commission,
- un représentant du directeur des Domaines.

* deux représentent les intérêts privés :

- un notaire désigné par la chambre départementale
- un expert désigné par l'Union régionale de la Confédération des Experts Agricoles et Fonciers, et Immobiliers (CEAFI).

Nous passerons sur le détail des modalités de fonctionnement de la commission. On retiendra simplement que, hors la présence d'EDF, elle arrête son programme de travail, fixe la modalité des visites des propriétés concernées, procède aux expertises après avoir entendu les propriétaires et leurs conseils, enfin transmet son projet de rapport à EDF, et après avoir entendu l'établissement public, lui adresse son rapport définitif. Doit-on retenir de ce processus original et innovant : 1) la nature de ses travaux, facteur essentiel à nos yeux : on est en présence du travail d'un collègue d'experts indépendants d'EDF, 2) l'indemnisation réalisée après visite des lieux et prenant en compte les données concrètes. Procédure quasi-juridictionnelle, les différentes parties étant entendues par la commission et EDF s'étant engagée à respecter l'avis de celle-ci.

4. Le fondement de la commission

A l'origine : « un protocole » dont on peut s'interroger sur la valeur juridique (simple déclaration d'intention dépourvue de valeur juridique et de force contrai-

gnante, ou véritable contrat administratif, au sens des contrats particuliers qui définissent les moyens à mettre en œuvre pour exécuter le contrat de plan), précisé par une circulaire du Ministre Délégué à l'Énergie du 14 janvier 1993. Enfin, la commission est désignée par un arrêté préfectoral.

En conclusion le bilan est positif même si certaines difficultés, dans le champ d'application ou les méthodes, apparaissent encore :

- le système mis en place a été bien accepté par les propriétaires qui ont apprécié les qualités d'écoute et de dialogue des membres de la commission.
- de l'ensemble des dossiers examinés par 13 commissions ayant achevé leur mission, il est résulté un préjudice visuel moyen égal à 7,4 % de la valeur vénale des biens, d'après les données EDF.

A long terme les travaux des commissions auront vraisemblablement une incidence sur l'évolution des jurisprudences des juridictions administratives (appréciation des dommages de travaux) et de l'expropriation (indemnisation des servitudes de passage de lignes EDF).

B. — Autoroutes

Les nuisances visuelles, phoniques et environnementales générées par la mise en place des infrastructures autoroutières par les sociétés concessionnaires et des lignes TGV par la SNCF ne sont pas contestables.

Dans le chapitre inventariant les ouvrages des six principales sociétés concessionnaires d'autoroutes ont été évoqués les efforts faits principalement sous la pression des collectivités locales et des propriétaires riverains, pour pallier les préjudices résultant :

- des nuisances aux vues : par la mise en place de merlons et par des plantations arbustives
- les nuisances phoniques : par la mise en place de merlons, la construction de murs antibruit et même, à Mandelieu, d'immeubles formant écran antibruit
- les troubles environnementaux : par l'élargissement fréquent des emprises et la réalisation sur celles-ci de plantations arbustives.

Citons le cas de l'autoroute A.16 où pour 1 hectare de bois défriché 4 hectares ont été replantés. Citons également l'A-54 (Salon de Provence/Saint Martin de Crau) où sur un tracé de 24,6 km ont été plantés 200 000 arbres et mis en place 6,4 km d'écrans acoustiques. Les efforts entrepris sont, certes, importants mais ils ne répondent pas à la demande des propriétaires riverains subissant les nuisances et ne compensent pas la dépréciation des fonds.

C. — SNCF : TGV Méditerranée

Au début des années 1990 la SNCF s'est trouvée confrontée à la revendication des propriétaires riverains d'infrastructures qui, bien que n'ayant pas droit à indemnité au titre de l'expropriation pour cause d'utilité publique, demandaient que leur situation, au regard des nuisances résultant de l'ouvrage et de son exploitation, soit prise en compte.

Sur le plan juridique le préjudice, consistant dans la dépréciation de leur bien en raison des nuisances visuelles, phoniques ou environnementales subies, relevait,

en tant que dommages de travaux public, de la compétence des Tribunaux Administratifs. L'on sait que les procédures en la matière sont longues et leurs résultats aléatoires et plutôt défavorables.

Devant la pression des associations de propriétaires, des associations écologiques, des élus — eux-mêmes soumis à la pression de leurs électeurs — la SNCF, dans le cadre des études TGV Méditerranée, a réfléchi, unilatéralement, aux mesures qui pourraient être mises en œuvre pour répondre à ces préoccupations.

Le 6 octobre 1992, dans une conférence de presse précédant l'ouverture de l'enquête préalable à la DUP du TGV Méditerranée, Monsieur Pierre Izard, directeur de la Ligne Nouvelle, annonçait que, pour ce projet, la SNCF accepterait d'acquérir les maisons d'habitation situées dans une bande de 150 mètres de part et d'autre de l'axe du tracé ; cette mesure étant applicable dès la DUP et jusqu'à l'expiration d'une période de 3 ans après la mise en service de la ligne TGV. L'acceptation par la SNCF d'acquérir les maisons d'habitation situées hors emprise dans la bande des 150 mètres de part et d'autre de l'axe, et ce pendant un certain laps de temps, implique donc la reconnaissance par l'opérateur « que le propriétaire, s'il souhaite réaliser son bien dans la période retenue pour l'application de cette mesure, risque de rencontrer quelques difficultés pour une cession aux conditions qu'il souhaite. L'action de la SNCF revient donc à se substituer à un acquéreur privé ».

Il y a lieu de noter que :

— ces cessions sont des transactions d'ordre privé ; encore que la SNCF reste sur ce plan, tributaire de l'avis des Domaines pour la fixation du prix d'achat.

— les immeubles intéressés ne sont pas compris dans les emprises publiques et que, par voie de conséquence, le juge de l'Expropriation n'a pas compétence pour arbitrer, éventuellement, une divergence d'appréciation du prix.

— enfin cette possibilité nouvelle ne permet pas un propriétaire agriculteur de demander l'emprise totale sur son exploitation au prétexte que le siège de celle-ci, dans ce cadre, aurait été acquis par l'opérateur.

A titre indicatif la ligne nouvelle TGV Méditerranée (Valence/Marseille et Montpellier) comporterait environ 450 maisons d'habitation susceptibles d'être intéressées par cette possibilité offerte par la SNCF.

*

* *

Pour conclure, et au double titre de professionnel intimement lié au foncier et de citoyen, nous formerons deux vœux sur le plan de la préservation du patrimoine et de l'environnement.

Ma génération est responsable de la défiguration de notre pays. Nous n'en voulons pour preuve que le massacre et le bétonnage du littoral Sud/Est de la France.

A des fins de caractère mercantile et de profit immédiat ont souvent été détruits, irrémédiablement, les éléments fondamentaux de l'environnement, sans prise en compte de l'avenir à moyen et long terme.

Le résultat, sur le plan économique, commence à se faire sentir : une fraction importante du tourisme s'éloigne des zones saccagées pour se reporter vers des espaces encore préservés. Souvent, sont avancés, pour justifier certains choix, des facteurs ou des contraintes économiques. néanmoins, il apparaît parfois que des solutions plus coûteuses au départ s'avèreraient, sur le long terme, plus économiques et plus ménagères de l'environnement.

Notre premier vœu est que la technostucture, et les politiques à sa suite, prennent en compte les préoccupations légitimes des citoyens quant aux orientations et à la préservation de l'environnement ; ce qui peut être réalisé, nous semble-t-il, par de plus larges concertations.

Notre second vœu concerne le respect du droit de propriété que la Constitution garantit. La propriété est le droit de jouir de son bien sans limitation, dit la Cour de cassation. Force est de constater que certains ouvrages publics portent atteinte, incontestablement, à la jouissance normale des biens fonciers, créent des troubles et entraînent des dommages affectant les propriétés riveraines ou proches.

En tant que professionnels nous souhaitons un développement des procédures d'indemnisation qu'elles soient du type unilatéral — disons même octroyé — que certains opérateurs ont initié récemment ou, mieux encore, qu'elles résultent d'une évolution dans ce sens de la législation. Notre profession sera toujours prête à apporter son concours dans l'une ou l'autre de ces voies : concertation et réparation des préjudices.

Denis COURANT

ANNEXE

Quelques indications sur les régimes spéciaux

	Servitude	Responsable
Parcs nationaux, y compris zones périphériques	127 500 ha	État
Forêts de protection	78 000 ha	État
Réserves naturelles	111 000 ha	État
Parcs naturels régionaux	4 500 000 ha	(f) État et région
Sites classés	215 000 ha	État
Sites inscrits	4 000 000 ha	(f) État
Arrêtés de biotope	74 000 ha	État
Zones ND des POS	7 363 000 ha	(f) Maires
Espaces boisés à conserver des POS	?	Maires
Paysages à protéger	?	Maires
ZICO	4 700 000 ha	(f) État
ZPS (directive Oiseaux)	670 000 ha	État
ZNIEFF	14 900 000 ha	(f) État
Conservatoire du littoral	43 000 ha	État
Espaces naturels sensibles des départements	25 000 ha	Départ. et Maires
Conservatoires régionaux ou départementaux	10 000 ha	Régions, Départ.
Réserves naturelles volontaires	40 000 ha	État
Réserves biologiques domaniales et communales	15 900 ha	État
Réglementation des boisements à objectif paysages	?	(f) Maires
Réserve de chasse et faune sauvage	400 000 ha	État
Réserve nationale de chasse	25 000 ha	État
Zones humides convention de Ramsar	422 000 ha	État
Réserves de biosphère (MAB)	505 000 ha	État
Natura 2000 (État actuel)	8 000 000 ha	État
ZPPAUP	?	Maires
Plan de prévention des risques naturels	?	État ou coll.
Zones littorales — Zones de montagne	?	État

(f) régimes de contrainte faible quoique réelle