

L'ASPECT FONCIER

La réalisation d'une ligne à grande vitesse de près de 182 kilomètres et l'établissement de raccordements entre cette nouvelle infrastructure et les lignes existantes de près de 32 kilomètres nécessitent d'importants besoins fonciers. Pour y parvenir, les acteurs du projet ont d'abord dû déterminer les besoins fonciers avant d'acquérir des parcelles (Section I) puis procéder aux mesures compensatoires (Section II).

SECTION I : DE LA DÉTERMINATION DES BESOINS FONCIERS À L'ACQUISITION DES PARCELLES

La ligne à grande vitesse s'étend sur 63 communes depuis la Sarthe jusqu'en Ille-et-Vilaine, en passant par la Mayenne. Ainsi, le tracé définitif de la ligne a nécessité de déterminer le périmètre d'action (§1). Il s'agit de déterminer les besoins fonciers pour réalisation de la ligne en prenant en compte l'étendue des chantiers et les terrains nécessaires à l'application des mesures compensatoires. Par la suite, les procédés d'acquisition des parcelles nécessaires (§2) ont été mis en œuvre.

§1 – La détermination du périmètre d'action

Afin de déterminer le périmètre d'action, Eiffage Rail Express a dû, dans un premier temps, étudier les caractéristiques des terrains traversés par la ligne à grande vitesse (A). Ces analyses ont alors permis d'arrêter l'emprise définitive (B) du projet.

A. Caractéristiques des terrains traversés par la ligne à grande vitesse

84. – Des terres agricoles et forestières. Selon le dossier des engagements de l'État, le tracé de la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire a permis d'éviter les secteurs sensibles comme par exemple des zones Natura 2000. Cependant, d'autres contraintes n'ont pas pu être évitées. Il a fallu prendre en considération les nombreuses terres agricoles impactées par le passage de la ligne. La nouvelle ligne ferroviaire traverse ainsi majoritairement des terres agricoles destinées à la culture ou à l'élevage ou des exploitations forestières. Ces terrains représentent près de 90% des territoires traversés. Eiffage Rail Express a alors mené des études dites enquêtes parcellaires.

85. Les enquêtes parcellaires. La réalisation des enquêtes parcellaires est prévue par les articles R 11-19 et suivants du Code de l'expropriation. Il s'agit d'une enquête publique réalisée par un commissaire enquêteur ou par une commission dénommée commission d'enquête. À la lecture du texte, il apparaît que les délais sont très encadrés. En effet, cette enquête ne peut pas avoir une durée inférieure à quinze jours. En effet, il s'agit d'identifier l'étendue de l'emprise du projet ainsi que les propriétaires des terrains concernés. Compte tenu des enjeux, les enquêtes publiques nécessitent donc du temps. Une emprise, en droit ferroviaire, désigne le périmètre qui va être nécessaire à la construction de l'installation concernée. Autrement dit, il s'agit de l'étendue exprimée en ares ou, le plus souvent, en hectares que la personne publique va acquérir pour les besoins du projet d'intérêt général. Dans le cadre du projet de ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire, cette enquête, initiée par Eiffage Rail Express, est intervenue après la Déclaration d'Utilité Publique. Dans le cadre de cette procédure le titulaire du contrat de partenariat agit au nom et pour compte d'SNCF Réseau. Ainsi, chaque département traversé par la LGV a fait l'objet d'une enquête parcellaire. Toute personne pouvait ainsi demander à consulter ces enquêtes publiques et formuler des observations afin de les soumettre à la commission d'enquête.

Une fois les enquêtes parcellaires et les concertations menées, il a fallu tirer les conséquences de ces études et faire valider l'emprise définitive du projet.

B. La détermination de l'emprise définitive

86. – Résultat des enquêtes parcellaires. La réalisation des enquêtes parcellaires a permis de déterminer l'emprise définitive du projet. Après de nombreuses concertations avec les populations concernées, il semble que la surface des emprises a été revue à la hausse par Eiffage Rail Express. C'est le cas notamment du rapport parcellaire réalisé en Ile-et-Vilaine qui a fait l'objet d'un arrêté préfectoral en date du 22 décembre 2011. Dans ce département, l'emprise après enquête parcellaire a été augmentée de 26 hectares. Ce chiffre pourrait paraître minime par rapport à l'emprise totale du projet, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit de terrains appartenant le plus souvent à des agriculteurs ou à des éleveurs. Selon le maître d'ouvrage de la ligne, cette différence s'explique par la prise en compte d'éléments nouveaux qui ne figuraient pas lors du calcul de l'emprise dans le cadre de l'avant-projet détaillé. Il s'agit par exemple de prendre en considération la nécessité de disposer de voies de passage pour les engins de chantier. Par ailleurs, le titulaire du contrat de partenariat

précise avoir retenu des emprises dites « enveloppe » c'est-à-dire des surfaces potentiellement plus grandes qu'il ne le faut en cas d'opération non prévue¹⁰⁶.

87. – Les inquiétudes. La majorité des observations formulées par les élus ou les riverains à la commission d'enquête parcellaire concernaient les exploitations agricoles ou forestières touchées par l'emprise. Les solutions proposées par Eiffage Rail Express et les différents acteurs de l'aménagement foncier seront vues infra. Du fait du tracé de la ligne à grande vitesse, certaines exploitations vont être scindées. Le bâtiment et les structures étant ainsi séparés des terrains d'élevage ou de culture par exemple. D'autres préoccupations portent sur l'acoustique. Certains riverains, du fait de la proximité immédiate de la LGV craignent une augmentation du volume sonore pendant la phase de chantier mais aussi pendant l'exploitation de la ligne. Il convient alors de préciser que certains textes prévoient des règles en matière d'acoustique du fait des infrastructures ferroviaires. Il s'agit notamment de l'arrêté du 23 juillet 2013¹⁰⁷. Ce texte prévoit les seuils de décibels maximums pouvant être émis par les lignes ferroviaires à grande vitesse. Ainsi, dans le cadre de la LGV Bretagne-Pays de la Loire, le niveau sonore maximum est rappelé par la Commission d'enquête dans son rapport. Il est de 60 décibels le jour et 55 décibels entre 22 heures et 6 heures du matin. La Commission rappelle également que concernant l'acoustique, ERE est tenu d'une obligation de résultat. À titre d'exemple, 55 décibels, soit le seuil sonore maximum la nuit, représente le bruit d'une salle de classe. Il est donc aisé de comprendre les inquiétudes des riverains.

Une fois l'emprise définitive du projet de ligne à grande vitesse approuvée, il a fallu mettre en œuvre des procédures afin d'acquérir les parcelles concernées.

¹⁰⁶ En ce sens : Rapport d'enquête, « Enquête parcellaire sur le projet d'installation de la ligne à grande vitesse Bretagne Pays de la Loire sur le territoire des communes de Cesson-Sévigné, Domloup, Noyal-sur-Vilaine, Ossé, Domagné, Louvigné-de-Bais, Torcé, Etrelles, Argentré-du Plessis, Gennes-sur-Seiche, Brielles, Le Pertre », 1^{er} février – 2 mars 2012.

¹⁰⁷ Arrêté du 23 juillet 2013 modifiant l'arrêté du 30 mai 1996 relatif aux modalités de classement des infrastructures de transports terrestres et à l'isolement acoustique des bâtiments d'habitation dans les secteurs affectés par le bruit. JO du 1^{er} août 2013.

§2 – Les procédés mis en œuvre pour répondre aux besoins fonciers

SNCF Réseau a engagé, dès 2005 une action foncière préalable au projet (A). Ces opérations d'acquisition et d'occupation foncières ont été poursuivies par le titulaire du contrat de partenariat une fois désigné (B).

A. L'action foncière préalable au projet

88. – L'anticipation des besoins fonciers. La construction de plus de 200 kilomètres de ligne ferroviaire nécessite une surface extrêmement importante. Afin d'anticiper les besoins fonciers, dès 2005 a été mis en œuvre un programme d'acquisitions foncières afin de constituer une réserve pour le projet de ligne à grande vitesse en Bretagne et Pays de la Loire. Ainsi, SNCF Réseau a fait appel à l'un des partenaires du projet, la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural (SAFER). Il s'agit d'une société anonyme sans but lucratif qui est placée sous la tutelle du Ministère de l'Agriculture. Elle est chargée d'une mission d'intérêt général et va acquérir des biens afin de concilier les intérêts privés et la mise en place de projets nationaux.

89. – La mise en œuvre. L'action foncière a d'abord été mise en œuvre par l'État en collaboration avec les régions Bretagne et Pays de la Loire à partir de l'année 2005. L'opération a été poursuivie avec la participation d'SNCF Réseau. C'est ainsi qu'en 2013 la réserve foncière, du fait de l'action conjointe des acteurs du projet de la ligne à grande vitesse et de la SAFER, 3 900 hectares ont été acquis¹⁰⁸. Sur ce total, 2 200 hectares vont servir pour les besoins du chantier. La surface restante sera affectée à la réalisation des mesures compensatoires exposées infra.

Ces opérations d'acquisitions entreprises par SNCF Réseau en collaboration avec la SAFER ont été poursuivies par Eiffage Rail Express.

B. La poursuite des acquisitions et occupations foncières

90. – Les acquisitions définitives. Les procédures d'acquisitions foncières dans le cadre de la ligne à grande vitesse Bretagne Pays de la Loire sont soumises au Titre I Code de l'expropriation. Tout d'abord, l'acquisition de parcelles pour les besoins du projet doit faire l'objet d'une Déclaration d'Utilité Publique. Ensuite, une enquête

¹⁰⁸ En ce sens : dossier de presse, « Ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire », 29 juillet 2013.

parcellaire doit être menée afin de déterminer l'emprise du projet et les propriétaires des terrains concernés. Le préfet de chaque région concernée doit alors, si la Déclaration d'Utilité Publique ne le prévoit pas, établir une liste de chaque terrain exproprié. Il s'agit d'un arrêté de cessibilité. Une fois cette liste établie, deux possibilités se présentent s'agissant du transfert de propriété. Celui-ci peut s'effectuer à l'amiable ou par voie d'ordonnance en cas de désaccord entre le maître d'ouvrage et le propriétaire de la parcelle. L'expropriation doit faire l'objet d'une indemnité versée par le maître d'ouvrage au propriétaire du terrain.

Nous l'avons vu, la Déclaration d'Utilité Publique du projet de ligne à grande vitesse est intervenue le 26 octobre 2007. Des enquêtes parcellaires ont ensuite été menées par Eiffage Rail Express afin de délimiter l'emprise définitive du projet et d'en informer les propriétaires concernés. Par suite des arrêtés de cessibilité ont été publiés dans chaque région concernée par l'emprise du tracé de la ligne. Ainsi, en Ile-et-Vilaine un arrêté préfectoral a été établi le 6 juillet 2012. Il précise que, pour cause d'utilité publique, les terrains désignés dans l'état parcellaire annexé, seront cédés au maître d'ouvrage pour le compte d'SNCF Réseau. Selon le rapport d'enquête parcellaire établi par le titulaire du contrat de partenariat concernant l'Ile-et-Vilaine, ce sont au total 319 propriétés qui sont concernées par l'emprise de la LGV.

91. Les occupations temporaires. Pour les besoins du chantier de la ligne à grande vitesse, le maître d'ouvrage a procédé à des occupations temporaires de terrains. En effet, il a fallu stocker les matériaux utilisés pour les travaux mais aussi mettre en place les installations nécessaires à la mise en œuvre du chantier. L'occupation de propriétés privées dans le cadre de la construction d'une installation ferroviaire entre dans le cadre de la loi du 29 décembre 1892¹⁰⁹. Cette occupation temporaire nécessite l'obtention d'une autorisation. C'est ainsi qu'un protocole d'occupation temporaire a été signé entre les Associations Agricoles Départementales des Expropriés (ADE) des trois départements concernés, à savoir l'Ile-et-Vilaine, la Mayenne et la Sarthe et SNCF Réseau le 21 juillet 2011. Ce protocole prévoit les modalités des règlements amiables liés à l'acquisition des parcelles. Néanmoins, lorsqu'aucun accord n'est trouvé, c'est la loi du 29 décembre 1892 qui trouvera à s'appliquer. Ce texte prévoit notamment que l'occupation temporaire ne peut durer plus de cinq ans sous réserve d'un accord amiable.

Ainsi, dans le cadre de ce protocole, Eiffage Rail Express, s'est engagé à présenter un dossier d'occupation temporaire concernant chaque parcelle qu'il entend occuper. Ce dossier est ensuite étudié par un groupe de concertation composé de trois

¹⁰⁹ Loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics.

membres désignés par le maître d'ouvrage et trois autres désignés par les ADE. Ce n'est qu'après cette phase de concertation que le maître d'ouvrage pourra procéder à la signature d'une convention d'occupation temporaire avec le propriétaire du terrain concerné.

Le procédé d'acquisition définitive ou temporaire des parcelles concernées par la construction de la ligne à grande vitesse étant maintenant détaillés, il s'agit de s'intéresser aux mesures compensatoires prévues afin de dédommager les propriétaires et exploitants concernés.

SECTION II : LES MESURES COMPENSATOIRES

D'importantes mesures compensatoires ont été mises en œuvre par Eiffage Rail Express vis-à-vis des espèces protégées et des milieux naturels. Cependant, il convient de s'intéresser désormais à l'aménagement foncier (§1) ainsi qu'aux indemnités (§2) proposés aux propriétaires ou exploitants lésés par l'état parcellaire.

§1 – L'aménagement foncier

L'aménagement du territoire a pour but de répartir "*les activités économiques sur l'ensemble du territoire en fonction des ressources naturelles et humaines.*"¹¹⁰. Pour atteindre cet objectif et préserver les intérêts de chacune des parties, une procédure est prévue par la Déclaration d'Utilité Publique du 26 octobre 2007 (A). Nous verrons également que l'organisation de l'aménagement foncier implique de nombreux acteurs (B).

A. La procédure prévue par la déclaration d'utilité publique

92. – Une procédure de dédommagement pour les exploitations agricoles. Le décret du 26 octobre 2007 qui déclare d'utilité publique les travaux de construction de la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire, prévoit, en son article 3 que « *Le maître d'ouvrage devra, s'il y a lieu, remédier aux dommages causés aux exploitations agricoles dans les conditions prévues par les articles L. 123-24 à L. 123-26, L. 352-1, R. 123-30 à R. 123-38 et R. 352-1 à R. 352-14 du code rural.* ». Ces articles précisent qu'Eiffage Rail Express devra participer financièrement aux opérations de remise en état. Il est aussi donné au Conseil général, sur demande d'une commission communale ou intercommunale, le pouvoir d'engager une

¹¹⁰ En ce sens : Dictionnaire de français Larousse, « aménagement du territoire » [En ligne] <http://www.larousse.fr>.

procédure d'aménagement foncier sous réserve de l'accord du maître d'ouvrage. Dans ce cas, le Conseil général sera chargé de mener l'opération d'aménagement foncier agricole et financier dite AFAF.

93. La mise en œuvre. L'objectif de l'opération d'aménagement foncier agricole et financer c'est de remettre en état une zone qui a été touchée par la construction de la ligne à grande vitesse. Cela concerne aussi bien le rétablissement de l'environnement d'un terrain nu que les exploitations agricoles ou forestières. Selon le Ministère de l'Agriculture, ce type d'opération se déroule de la manière suivante. Tout d'abord, il y a une phase préalable pendant laquelle va être délimitée la zone d'aménagement foncier ainsi que ses caractéristiques. Concrètement, il s'agit d'identifier les propriétaires des parcelles et les mesures d'aménagement à mettre en œuvre. Le projet d'aménagement ainsi établi va par la suite être mis en œuvre sur le périmètre arrêté. Il convient de préciser que dans le cadre de l'élaboration du projet d'aménagement, les propriétaires des terrains concernés sont consultés et si ce n'est pas le cas, une enquête publique doit être mise en œuvre afin d'obtenir les avis et remarques sur le projet.

Ainsi, dans le cadre de la construction de la ligne à grande vitesse, plusieurs communes ont été concernées par ces procédures dont dix-huit en Mayenne. Les procédures menées dans ce département concernaient principalement des terres agricoles divisées par le tracé de la LGV. Les travaux portaient sur la création ou la suppression de chemins, de fossés ou de clôtures par exemple.

Afin de garantir le respect des intérêts de toutes les parties dans le cadre des opérations d'aménagements fonciers, de nombreux acteurs sont intervenus à leur niveau.

B. La diversité des acteurs de l'aménagement foncier

94. – Le maître d'ouvrage et l'exploitant de la ligne à grande vitesse. Nous l'avons vu, SNCF Réseau et Eiffage Rail Express sont liés par le contrat de partenariat qui est le cadre juridique de la construction de la ligne à grande vitesse. Dans le cadre de ce projet et au titre du Code rural et de la pêche maritime, ils sont tenus de participer financièrement et de mettre en œuvre les opérations d'aménagements fonciers agricoles. Le maître d'ouvrage de la ligne a également dû obtenir de nombreuses autorisations administratives en rapport avec le respect de la politique de développement durable. Par exemple, une dérogation relative à l'arrêté inter-préfectoral du 15 mai 2012 relatif aux espèces et habitats d'espèces protégés, a

été obtenue par le titulaire pour pouvoir détruire, perturber ou capturer ces espèces pour les besoins du chantier. Cette dérogation a été accordée sous réserve de la mise en œuvre de mesures compensatoires.

95. – Les départements. Des Commissions intercommunales d'aménagement foncier ont été constituées dans chaque département traversé par la ligne à grande vitesse. Chacune est composée du Maire de la commune, d'un représentant du Conseil général, d'exploitants agricoles, de propriétaires de parcelles et d'experts en matière de protection de l'environnement. Elles sont chargées, dans le cadre des opérations d'aménagement foncier, de veiller au respect de l'intérêt de chacune des parties qu'il s'agisse des exploitants agricoles ou du constructeur de la ligne par exemple.

96. – Des professionnels qualifiés. D'autres acteurs sont venus apporter leurs connaissances en matière d'aménagement foncier. Il s'agit de sociétés, comme par exemple la Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural qui a participé à la constitution de la réserve foncière vue supra. Il s'agit également d'associations, comme par exemple l'Association Agricole Départementale des Expropriés dite ADE qui a participé aux discussions concernant l'indemnisation des exploitants agricoles ou propriétaires de terrains. Enfin, il s'agit des professionnels comme les géomètres ou les personnes en charge des études d'impact suite aux aménagements fonciers réalisés.

La réserve foncière, les acquisitions temporaires ou définitives de parcelles se sont faites au détriment d'exploitants agricoles ou forestiers, de propriétaires terriens. Il a donc fallu prévoir des indemnisations.

§2 – Les indemnités

Afin de dédommager les propriétaires de parcelles et les exploitants agricoles dont les terres ont été acquises pour les besoins de la construction de la ligne à grande vitesse, Eiffage Rail Express a eu recours à la réserve foncière (A) ainsi qu'à des indemnités d'expropriation (B).

A. La réserve foncière

97.- Les solutions proposées. L'association d'SNCF Réseau avec la SAFER en 2005 a permis la constitution d'une réserve foncière. Ces acquisitions ont constitué l'emprise nécessaire à la construction de la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire. Par ailleurs, la réserve foncière a également permis de compenser la perte définitive ou temporaire de terrains ou exploitations pour les propriétaires ou agriculteurs des parcelles concernées. Concrètement, il s'agit de transférer les exploitations agricoles ou forestières impactées par le tracé de la LGV. Ce transfert incombe au maître d'ouvrage, Eiffage Rail Express, qui devra en assumer les frais. L'alternative de la reconversion a également été proposée aux agriculteurs qui le souhaitent. Cependant, les modalités de reconversion n'ont pas été précisées dans les documents officiels du maître d'ouvrage.

98.- L'encadrement étroit des expropriations. Chaque situation d'expropriation a fait l'objet d'une étude et de concertations entre Eiffage Rail Express et le monde agricole et forestier, voir même avec les services de l'Etat. Par ailleurs, le maître d'ouvrage s'est engagé, une fois le chantier de la ligne à grande vitesse achevé, à restituer aux populations concernées les parcelles non utilisées dans le cadre du domaine public.

B. Les indemnités d'expropriation

99.- La calcul des indemnités. Les indemnités versées aux propriétaires de parcelles qui leur ont été substituées temporairement ou définitivement ont été calculées en concertation avec le maître d'ouvrage, les services fiscaux et les organisations professionnelles concernées. La valeur retenue pour le calcul des indemnités est la valeur vénale des terrains. C'est-à-dire que le prix retenu est le prix auquel le terrain aurait été vendu s'il était sur le marché.

100.- Les différentes indemnités. Les propriétaires lésés vont bénéficier tout d'abord d'une indemnité pour la perte de leur terrain. Elle est égale, nous l'avons vu, à la valeur vénale du terrain. Des indemnités accessoires sont également prévues. Il s'agit de l'indemnité de remploi détaillée à l'article R 322-5 du Code de l'expropriation. Elle correspond aux frais supportés par l'exproprié dans le cadre de l'achat de biens similaires pour reconstituer son patrimoine perdu. Une indemnité d'exploitation est également due aux agriculteurs.

La construction de la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire a nécessité d'importants aménagements paysagers et fonciers mais aussi des moyens humains, techniques et en matériaux importants. Ce projet de grande ampleur, qui a fait l'objet d'une ouverture commerciale le 2 juillet dernier, a eu des impacts sur de nombreux domaines.