

# La délimitation du domaine public dans le cadre des autoroutes concédées

par M. GODARD

## RÉSUMÉ

Plus de 4 000 km d'autoroutes concédées sont actuellement en exploitation. La construction s'est faite depuis 1955 et se poursuit. Les terrains acquis pour les besoins ont été inscrits au fichier immobilier, soit au nom de l'État, soit à celui des Sociétés Concessionnaires.

Ce n'est que depuis 1976 que l'on envisage de régulariser la situation en délimitant, d'une part le domaine public (autoroute, voirie nationale, départementale, communale), d'autre part les terrains réputés faire partie du patrimoine du concessionnaire. Ce travail n'en est qu'à ses débuts, et soulève des problèmes importants et parfois délicats.

La directive du 13 avril 1976 issue du Service du Contrôle des Autoroutes concédées définit comment doit se dérouler l'opération, mais elle laisse beaucoup de points dans l'obscurité.

Par ailleurs, la délimitation du domaine public rencontre des difficultés, conséquences de l'étude du projet, des négociations ou des travaux, et au-delà se heurte à des problèmes de fond du droit Français de la propriété.

Dans cet exposé on essaiera :

- de restituer la délimitation dans son contexte global :
- le projet, les négociations, les acquisitions de terrains, les travaux, l'exploitation de l'autoroute ;
- d'attirer l'attention sur les liaisons qui doivent exister entre les parties intéressées :
- Maître d'ouvrage, Maître d'œuvre, Société de construction,
- Administration du Contrôle des Autoroutes, du Cadastre, des Hypothèques, des Domaines,
- Collectivités locales.

Une réflexion commune entre techniciens et juristes doit se faire maintenant pour régler les problèmes qui se posent sur les 4 000 km d'autoroutes à délimiter.

Au-delà, il faut élaborer les solutions de l'avenir car le programme d'équipement autoroutier est loin d'être achevé en France.

Si ce colloque permet d'amorcer cette réflexion, nous aurons fait œuvre utile.

## INTRODUCTION

En 1945 la France ne possédait que 25 km d'autoroute à la sortie de Paris, alors que l'Italie en exploitait déjà 500 km et l'Allemagne 2 000 km.

Le programme d'investissement autoroutier Français a débuté en 1950 par la création du fond spécial d'investissements routiers.

Dès lors on peut distinguer deux grandes périodes de développement :

1 — de 1955 à 1970 : construction de 1 100 km d'autoroute par cinq sociétés d'économie mixte, réparties sur le territoire Français :

1956 ESCOTA : Estérel-Côte d'Azur

1957 ASF : Sud de la France

1963 SAPRR : Paris-Rhin-Rhône

1963 SAPN : Paris-Normandie

1963 SANEF : Nord et Est de la France

2 — en 1970, autorisation de création de quatre sociétés privées :

1971 COFIROUTE : chargée des autoroutes Paris-Nantes et Paris-Tours

1971 AREA : chargée des autoroutes Rhône-Alpes

1971 APEL : chargée de Paris-Metz

1973 ACOBA : chargée de l'autoroute de la Côte Basque

De 1971 à 1976 le réseau autoroutier s'est considérablement développé passant de 1 200 km à plus de 3 000 km. Puis le rythme de construction qui était prévu en 1977 de 500 km par an, n'a cessé en fait de décroître. En 1982, 140 km d'autoroutes nouvelles seront mis en service. A la fin de cette même année le réseau autoroutier concédé dépassera 4 500 km.

Les problèmes de délimitation du domaine public ne sont envisagés que depuis 1976. Actuellement, 1 000 km sont délimités sur plans et le transfert de propriété et de gestion est effectif sur moins de 100 km.

Le travail à réaliser est donc considérable. Il est compliqué par le fait que dans beaucoup de cas les documents utilisés pour les acquisitions sont dispersés ou incomplets et que le personnel a changé.

La délimitation du domaine public autoroutier n'est pas un travail à envisager seulement après construc-

tion de l'autoroute, c'est une opération qui est conditionnée par l'étude du projet, les procédures d'acquisitions et les travaux.

Il faut savoir que le projet d'un tel ouvrage ne peut être entièrement figé au moment des acquisitions de terrains. De nombreux paramètres sont mal connus, ce qui conduit à des modifications d'emprises.

C'est pourquoi, l'étude ci-après essaiera de restituer la délimitation du domaine public dans un contexte global qui va du projet à l'exploitation de l'autoroute.

## **LA RÉGLEMENTATION ACTUELLE DE LA DÉLIMITATION DU DOMAINE PUBLIC AUTOROUTIER**

L'article 10 du cahier des charges des sociétés concessionnaires d'autoroutes précise que le bornage des emprises doit être fait dans l'année qui suit la mise en service de l'ouvrage et contradictoirement avec les riverains.

La direction des routes a par ailleurs, fait paraître le 13 avril 1976, une directive relative à la domanialité des terrains acquis dans le cadre de la construction des autoroutes.

Cette directive précise certains points sur :

- les acquisitions de terrains réalisées en vue de la concession,
- la délimitation du domaine public autoroutier concédé,
- l'aliénation des terrains hors ligne (délaissés).

### **— Les acquisitions de terrains**

A partir de la publication de cette directive, les terrains doivent être acquis au nom de l'État par l'intermédiaire de la société concessionnaire.

Cette disposition est un progrès par rapport à la situation antérieure. En effet, entre 1970 et 1977 beaucoup d'acquisitions ont été inscrites au fichier immobilier au compte du concessionnaire.

### **— La délimitation du domaine public autoroutier**

Elle est prévue comme devant être faite dans l'année qui suit la mise en service de l'autoroute.

Le dossier de délimitation doit comporter :

- un plan parcellaire définissant :
  - le domaine public affecté à l'autoroute,
  - le domaine affecté à la voirie nationale,
  - le domaine public affecté aux départements et aux communes, (non différencié),
  - les terrains hors ligne réputés dépendre du patrimoine du concessionnaire,
- le même plan que ci-dessus à l'échelle du cadastre ;
- une liste des terrains restant au concessionnaire avec leur référence hypothécaire ;

- dans le cas d'acquisitions anciennes, la même liste que ci-dessus pour les terrains devant être incorporés au domaine public national, départemental, communal ;
- une notice explicative justifiant les limites d'emprise de l'ouvrage.

Ce dossier doit être approuvé par la Direction de l'Équipement Service du Contrôle des Autoroutes concédées.

Le transfert de propriété au fichier immobilier doit être réglé par les services fiscaux après établissement et publication d'un acte administratif.

### **— Aliénation des terrains hors ligne**

Tous les terrains restant dans le patrimoine du concessionnaire peuvent être revendus par celui-ci sous réserve du droit de rétrocession de l'ancien propriétaire.

Cette circulaire a le mérite d'exister et montre l'intérêt que porte la Direction des Routes à la domanialité des terrains acquis pour la construction des autoroutes.

Sur le plan de la délimitation, elle reste vague et ne résoud pas les problèmes concrets qui se posent.

Il faut noter que le bornage de l'autoroute dont il est fait état dans le cahier des charges des sociétés concessionnaires est remplacé dans la directive de 1976 par une délimitation sur plan.

C'est un aspect positif des choses. En effet, actuellement, compte tenu des engins qui évoluent sur les terrains (bull-dozer, tracteurs agricoles, véhicules à chenilles...) les bornes ne résistent pas. Par contre, une définition numérique des limites d'emprise dans un système déterminé restera toujours valable.

Par ailleurs, le mot "délimitation" peut signifier la volonté de définir au mieux les limites de l'autoroute et des voies rétablies, remettant ainsi les terrains hors ligne à la disposition du bien commun.

En fait, la directive de 1976 ne règle pas les problèmes pour les raisons suivantes :

- le but de la délimitation n'est pas clairement précisé ;
- les pièces devant figurer dans le dossier de délimitation sont insuffisantes et leur valeur n'est pas précisée ;
- les critères d'acceptation ou de refus de la délimitation par le service du contrôle des autoroutes ne sont pas donnés ;
- les procédures de transfert de propriété ne sont pas explicitées ;
- les problèmes matériels et financiers auxquels se heurte la délimitation sont éludés ;
- les problèmes liés aux reliquats de parcelles ne sont pas évoqués ;
- aucune mention n'est faite de négociations avec les collectivités publiques ;
- les modalités de classement, déclassement des voies rétablies ne sont pas définies.

## **COMMENT SE DÉROULE L'ÉTUDE ET LA CONSTRUCTION D'UNE AUTOROUTE**

### **PHASE N° 1 : DU DÉBUT DE L'ÉTUDE A LA DÉCLARATION D'UTILITÉ PUBLIQUE**

L'étude d'une autoroute commence toujours par une recherche de tracé sur une carte au 1/10000 ou au 1/5000. Le tracé et le profil en long sont fixés en fonction des normes géométriques réglementaires relatives à la voie en question.

Cette première étude est soumise pour discussion aux collectivités publiques, chambres d'agriculture et toutes instances représentatives intéressées.

Un avant-projet sommaire ainsi qu'une étude d'impact sont alors établis pour approbation par la Direction des Routes.

La demande de Déclaration d'Utilité Publique peut alors être présentée au Conseil d'État.

Une fois la DUP publiée, l'étude est enserrée dans une bande de terrain de 300 mètres de large.

### **PHASE N° 2 : DE LA DUP A L'ENQUÊTE PARCELLAIRE**

Cette phase très importante de l'étude permet de définir exactement le projet et les terrains à acquérir pour la construction de l'autoroute.

Un certain nombre de tâches se succèdent et s'interpénètrent :

#### **— Établissement d'un canevas principal**

Un canevas déterminé en X, Y, Z, doit être établi avant de commencer les levés topographiques à grande échelle. L'importance donnée à ce canevas est fondamentale. En effet, c'est sur lui que s'appuiera la délimitation future du domaine public.

Il est composé de points solidement matérialisés, situés tous les 500 mètres à 4 kilomètres et situés en dehors des emprises présumées de l'ouvrage.

Il doit être rattaché au système de projection Lambert pour les X, Y et au Nivellement Général de la France pour les Z.

Les points de rattachement à la triangulation de la France doivent être situés tous les 10 km environ pour garder une bonne précision et homogénéité.

Toutefois, dans certains cas où la triangulation générale laisse à désirer, le canevas sera rattaché de loin en loin après vérification de la précision des points de base.

La délimitation du domaine public autoroutier se fera donc toujours par rapport à un canevas propre à l'autoroute.

#### **— Établissement d'un lever topographique au 1/1000 ou 1/2000**

En principe l'étude de l'ouvrage se fait sur un plan topographique à l'échelle du 1/1000, car il doit servir de base au plan des terrassements, au plan de drainage et au plan parcellaire relatif aux acquisitions de terrains.

Dans certains cas de terrain très régulier, un plan de 1/2000 peut suffire mais en fait ce n'est pas très sérieux.

Le plan topographique est réalisé par des procédés traditionnels sur une largeur de 200 à 400 mètres. Il doit être complété par des indications spécifiquement hydrologiques qui conditionnent l'étude.

Toutes les bornes de propriété apparentes sont notées sur le plan.

#### **— Étude du projet type "Avant-Projet Détaillé"**

L'étude du projet comporte les points suivants :

- étude géométrique,
- étude hydrologique,
- étude géotechnique,
- étude des ouvrages d'art,
- étude des équipements (gare de péage, signalisation, etc...)

Ce stade du projet est important car il débouche directement sur la définition des emprises donc des acquisitions de terrain.

Malheureusement, à ce stade le projet n'est pas figé car les paramètres ne sont pas tous connus.

On s'occupe du ruban de l'autoroute et des rétablissements de communications et diffuseurs, mais les haltes, aires de services et autres annexes ne sont pas forcément prises en compte.

#### **— Négociation du projet**

C'est une tâche difficile que de négocier le projet d'une autoroute avec les communes et les organismes représentatifs, chacun ayant beaucoup d'idées et voulant tirer le parti maximum du passage de l'autoroute.

Pourtant, si cette tâche est bien faite, on limite les acquisitions complémentaires qui compliquent terriblement les opérations foncières.

C'est à ce stade que se jouent les difficultés ultérieures de la délimitation du domaine public autoroutier.

Il faut savoir remettre le projet en cause.

#### **— Levers parcellaires et constitution des documents fonciers**

Parallèlement aux levés topographiques, un plan figuratif des propriétés au 1/2000 est dressé à partir du cadastre mis à jour, ce plan sert à l'étude pour juger de l'impact du projet sur les propriétés et les exploitations agricoles.

Le plan parcellaire pour les acquisitions est réalisé en complétant la planimétrie du plan topographique.

Il comporte la représentation exacte des limites de propriétés levées sur le terrain après convocation des propriétaires et exploitants agricoles.

Une limite impossible à déterminer sur le terrain est représentée à partir du cadastre, mais cela doit rester exceptionnel.

Il s'agit donc d'un plan parcellaire que l'on peut qualifier de régulier et qui dans beaucoup de cas est d'une qualité bien supérieure à celle du cadastre.



Les documents fonciers établis à ce moment de l'étude comportent en plus, et ce pour une large bande :

- un état parcellaire par propriétaire,
- une liste des propriétaires,
- une liste des exploitants agricoles,
- les origines de propriétés.

Tous ces documents servent à préparer l'enquête parcellaire et seront repris lors de la délimitation du domaine public.

#### — **Première étude des emprunts et carrières nécessaires à la construction de l'ouvrage**

Lorsque l'étude géométrique est suffisamment avancée, les besoins en matériaux de carrières sont connus et la prospection des emprunts peut se faire. Mais en réalité, l'étude géométrique est conditionnée par la possibilité d'emprunt, leur éloignement, leur prix d'exploitation.

On touche ici un des problèmes les plus délicats de l'étude qui réagit sur la définition des emprises et donc sur les problèmes de la délimitation ultérieure.

En effet, il ne s'agit pas de figer le projet géométrique sans être sûr des matériaux dont on pourra disposer. Cela signifie que les sondages faits dans les buttes sont assez denses pour connaître les quantités de matériaux réutilisables, que la prospection des emprunts est très avancée (négociations, sondages, évaluation des quantités, mouvement des terres).

En fait, au stade de l'étude où nous sommes il est rare qu'il en soit ainsi.

#### — **Enquête parcellaire**

L'enquête parcellaire faite en Mairie permet aux habitants des communes traversées par l'autoroute de juger de l'impact du projet sur les propriétés, les exploitations agricoles et finalement sur leur vie de tous les jours.

Les documents mis à l'enquête sont les suivants :

- plan parcellaire définissant les emprises de l'autoroute,
- état parcellaire des propriétés touchées par l'ouvrage,
- plan figuratif au 1/2000 faisant apparaître les rétablissements de communications et les chemins de désenclavement.

Il ressort de l'enquête parcellaire, un certain nombre de remarques, de réclamations qui normalement doivent permettre une amélioration de l'étude.

En fait, l'enquête parcellaire ne permet pas de juger totalement du projet. Certaines parties de l'ouvrage sont omises et feront l'objet d'enquêtes complémentaires. Les problèmes d'emprunts et dépôts ne sont pas envisagés avec le sérieux qui conviendrait, encore moins ceux d'insertion dans l'environnement.

### **PHASE N° 3 : ACQUISITIONS DES TERRAINS**

L'acquisition des terrains nécessaires à la construction de l'autoroute est une opération longue (18 à 24 mois) qui ne peut se faire qu'après reprise du projet suite à l'enquête parcellaire.

Les tâches suivantes se succèdent :

#### — **Constitution d'un canevas secondaire**

Le canevas secondaire (un point tous les 100 ou

200 mètres) est réalisé à partir du canevas principal et doit permettre l'implantation des emprises et l'exécution du chantier.

En général, ce canevas disparaîtra à 60 % lors des travaux et ne sera plus guère utilisable pour la délimitation du domaine public.

#### — **Piquetage des emprises**

Cette opération a pour but de délimiter la zone des travaux sur le terrain et de montrer aux cultivateurs les limites de leur exploitation.

Bien que les emprises de l'autoroute soient définies numériquement avec précision, l'implantation à ce stade se fait à 0,50 m près.

#### — **Acquisitions amiables et expropriations**

Les acquisitions de terrains comportent une phase importante de négociations individuelles qui remettent souvent en cause les limites d'emprises.

Les documents d'arpentage et les extraits modèle 1 sont établis, puis les actes sont passés.

Les acquisitions de reliquats de parcelles ou de parcelles entières, résultat de la négociation, intéressent directement la délimitation ultérieure et créent des problèmes qu'on ne sait pas bien résoudre.

### **PHASE N° 4 : EXÉCUTION DES TRAVAUX**

Cette phase est caractérisée par les tâches suivantes :

— **Étude géotechnique pour le projet d'exécution.** Une campagne complémentaire de sondages est nécessaire. Malheureusement cette campagne intervient souvent trop tard et dans certains cas remet en cause le projet, d'où modifications des emprises.

#### — **Etablissement du projet d'exécution**

Le projet d'exécution définit, en premier lieu et ce, pour le ruban de l'autoroute et les rétablissements de communications :

- les ouvrages d'art à réaliser,
- les terrassements,
- le drainage.

Au niveau des aires de service, des haltes, gares de péage et centres d'entretien, le projet ne s'élabore que très progressivement.

Les études relatives aux équipements sont particulières en ce sens qu'elles sont conditionnées par les délais de fabrication et de livraison de matériel.

Les plans de pose de clôtures à gibier sont faits véritablement en dernière minute et sans aborder sérieusement les problèmes d'exploitation et de délimitation du domaine public autoroutier.

#### — **Négociations des emprunts et dépôts**

Ce n'est souvent qu'à ce stade que les emprunts et dépôts de matériaux sont négociés sérieusement. Or, un emprunt dont l'exploitation devient impossible peut remettre partiellement en cause le projet.

Il est certain que les emprunts et carrières devraient être définis et négociés pratiquement au niveau de l'enquête parcellaire.

### — Déplacement des réseaux coupés par l'autoroute

Avant de commencer les terrassements il est indispensable de rétablir les divers réseaux coupés par l'autoroute, à leur place définitive. A ce stade il serait bon de les définir en X, Y, Z, afin de pouvoir constituer ultérieurement un plan des réseaux qui occupent le domaine public.

### — Exécution des travaux

Les travaux sont exécutés dans l'ordre suivant :

- éventuellement pose des clôtures herbagères,
- ouvrages hydrauliques,
- ouvrages type viaduc, passages supérieurs et inférieurs,
- terrassements,
- drainage,
- finition des terrassements,
- exécution du tapis des enrobés,
- mise en place des équipements (glissières, signalisation, péages...),
- aménagements paysagers,
- implantation des clôtures.

Les premier et dernier postes méritent une attention particulière car ils intéressent directement la délimitation.

Les clôtures herbagères posées avant travaux le sont directement sur les emprises. Elles doivent être implantées régulièrement par un géomètre.

Les clôtures à gibier posées en dernier lieu doivent tenir compte des contraintes de l'exploitation.

### **PHASE N° 5 : MISE EN EXPLOITATION DE L'AUTOROUTE RÉGULARISATION DES DOSSIERS EN COURS DÉLIMITATION DU DOMAINE PUBLIC**

Les travaux étant terminés, l'autoroute est mise en circulation. Toutefois, il reste un certain nombre de tâches à terminer. Il faut bien dire qu'elles n'intéressent personne, sont faites sans enthousiasme et sans moyen, ou restent en attente.

### — Remise en état des emprunts et dépôts

Il y a une quinzaine d'années les emprunts et dépôts de matériaux restaient dans l'état où la fin des travaux les avait laissés.

Aujourd'hui les sociétés d'autoroutes sont tenues de les remettre en état.

La circulaire de 1976 sur la délimitation du domaine public, prévoit l'exclusion des emprunts et dépôts. En fait, cela n'est pas toujours si simple lorsqu'ils jouxtent l'autoroute.

### — Régularisation des dossiers en cours

A la mise en service de l'autoroute, beaucoup de dossiers d'acquisition ne sont pas réglés (successions délicates, propriétaires inconnus etc...). De plus, des acquisitions complémentaires, des rétrocessions, ou échanges peuvent être nécessités par les travaux.

Il s'agit donc de situations souvent difficiles qu'il est bon de régulariser dans la première année d'exploitation.

### — Délimitation du domaine public

La délimitation du domaine public autoroutier devrait permettre normalement de conserver à l'autoroute les terrains strictement nécessaires à son exploitation et de lever toute ambiguïté sur les limites d'emprises.

Elle devrait comporter les phases suivantes :

- classement et déclassement des voies rétablies,
- transfert de gestion de la société concessionnaire aux collectivités concernées,
- délimitation du domaine public,
- transfert de propriété,
- inventaire des réseaux traversant l'autoroute.

Au-delà de ces travaux administratifs, la réalisation d'un plan d'exploitation de l'autoroute peut faciliter l'entretien de l'ouvrage.

## **LA DÉLIMITATION DU DOMAINE PUBLIC AUTOROUTIER TELLE QU'ELLE DEVRAIT ÊTRE ENVISAGÉE**

### **INTRODUCTION**

L'autoroute étant mise en service, la situation foncière des terrains n'est pas claire.

En effet, les acquisitions de terrains ont été relative :

- a l'autoroute proprement dite,
- aux rétablissements de communications (RN, CD, voies communales),
- aux chemins de désenclavement,
- éventuellement aux dépôts et emprunts de matériaux.

Les emprises définies pour l'enquête parcellaire ont été modifiées dans de nombreux cas :

- par des enquêtes complémentaires,
- par des acquisitions amiables supplémentaires,
- par des négociations locales qui remettent en cause les emprises.

Par ailleurs, en fin de travaux, il n'est pas rare de constater que les ouvrages ont débordé les emprises régulières ou que les particuliers ont implanté murs et clôtures sur les terrains acquis par l'autoroute.

Le travail de délimitation du domaine public doit déboucher en fait sur plusieurs objectifs :

— Délimiter les différents domaines publics :

- domaine autoroutier à conserver dans la concession,
- domaine national à intégrer dans la voirie nationale,
- domaine départemental à remettre au département,
- domaine communal à remettre aux communes.

— Assurer le transfert effectif des propriétés.

— Fournir au service "exploitation de l'autoroute" les documents définissant avec précision les emprises de l'ouvrage.

Ce travail s'appuie normalement sur un plan topographique exécuté après travaux. Il ne peut s'agir d'un plan ancien plus ou moins complété car la fixation des limites effectives des différents domaines nécessite une vue exacte des ouvrages (tapis d'enro-

bés, talus, fossés, ouvrages de protection etc...). C'est pourquoi au-delà de la délimitation proprement dite, ce fond de plan permet de déboucher sur d'autres opérations :

- dresser l'inventaire et la localisation de toutes les traversées de réseaux (eaux, gaz, feeder de toutes sortes, électricité, etc...) ;
- dresser un plan d'exploitation et un inventaire des éléments constitutifs de l'autoroute permettant ainsi un suivi et une programmation de l'entretien.

## OPÉRATIONS TOPOGRAPHIQUES

Le plan à dresser pour les besoins de la délimitation doit être un plan régulier à l'échelle du 1/1000. Il nécessite la suite des opérations suivantes :

### — Établissement du canevas définitif

Le canevas établi pour les besoins de l'étude du projet et la construction de l'autoroute est en général détruit à 60 % par les travaux. Beaucoup de points restant en place sont inutilisables par manque de visibilité ou manque de références.

Or, la délimitation du domaine public autoroutier doit pouvoir être appliquée sur le terrain à tout moment. Il est donc nécessaire de constituer un canevas en X, Y, utile à l'exploitation de l'autoroute.

Il doit être rattaché au système original ayant servi à définir les plans d'emprises. Il doit être matérialisé de façon à en assurer la pérennité.

Pratiquement et compte tenu des moyens modernes de mesures de distances, le canevas doit comporter en moyenne un point tous les 800 mètres avec obligatoirement un point sur chaque ouvrage, en particulier les passages supérieurs.

Les bornes type O G E et les spits explosés doivent être proscrits.

### — Établissement du plan topographique

Le plan est établi par des méthodes traditionnelles terrestres ou éventuellement aériennes. Mais de toute façon on s'attachera à y faire figurer les clôtures et certains détails importants (murs, constructions...) en zone bâtie.

### — Dessin du plan

Le dessin du plan topographique peut être envisagé en plusieurs phases suivant le but poursuivi :

- la délimitation seule,
- la délimitation et un plan d'exploitation.

Dans ce dernier cas il est nécessaire de compléter le plan par les équipements (glissières de sécurité, signalisation, bandes blanches, réseaux traversés, etc...).

## OPÉRATIONS FONCIÈRES

Les différentes opérations foncières ont pour but de constituer un plan de délimitation du domaine public et de son affectation aux divers gestionnaires puis de conduire les procédures permettant le transfert effectif de propriété.

Les tâches à réaliser sont par ordre chronologique :

- faire l'inventaire exhaustif des terrains acquis pour l'autoroute,
- tracer sur plan une première délimitation des différents domaines publics,
- régulariser les débordements d'emprises,
- négocier avec les organisations intéressées la délimitation retenue,
- revoir la délimitation et dessiner un plan parcellaire définitif,
- commander les feuilles cadastrales mises à jour,
- appliquer le plan de délimitation sur le cadastre,
- monter le dossier de délimitation à fournir au contrôle des autoroutes,
- préparer les éléments des dossiers de classement, déclassement des chemins,
- suivre les procédures engagées auprès des services des Domaines du Cadastre et des Hypothèques.

### — Inventaire des terrains acquis pour la construction de l'autoroute

Ces terrains ont été acquis soit par l'État sous couvert des Ponts et Chaussées, soit par la Société Concessionnaire en son nom propre, soit par l'État par l'intermédiaire de la Société Concessionnaire (après 1976).

L'inventaire des terrains effectivement acquis nécessite de confronter les états matriciels, les plans parcellaires originaux, les actes d'acquisition inscrits au fichier immobilier.

Au cours de ce travail matériel important, il faut noter les parcelles pour lesquelles le transfert de propriété n'a pu être effectivement réalisé, ainsi que les parcelles encore grevées de charges.

### — Délimitation sur plan des différents domaines publics

Cette opération consiste à déterminer sur plan les limites définitives des différents domaines publics et des terrains restant en propre à la Société Concessionnaire.

- domaine public autoroutier,
- domaine public national,
- domaine public départemental,
- domaine public communal,
- domaine propre de la Société Concessionnaire.

Ce travail est réalisé en faisant la synthèse des documents suivants :

- plan de l'ouvrage tel qu'il est réalisé,
- plans parcellaires originaux mis à jour, définissant les acquisitions,
- éventuellement plan de phasage des travaux dans le cas d'autoroute élargissable.

Une liaison avec le service "exploitation de l'autoroute" est indispensable pour ce travail afin de tenir compte des contraintes de l'entretien.

### — Régularisation des débordements d'emprises

Il arrive fréquemment que l'ouvrage déborde les acquisitions (fossé, fosse d'orage, clôtures etc...).



Ces situations doivent être régularisées avant toute délimitation.

#### — **Négociations avec les organismes intéressés par la délimitation**

A ce stade du travail, il est indispensable de négocier la délimitation retenue avant de dresser le plan définitif :

- avec certains particuliers pour des rétrocessions éventuelles,
- avec les communes en ce qui concerne la remise des terrains achetés pour les rétablissements de voies communales ou de chemin de désenclavement,
- avec les ingénieurs TPE pour la remise des terrains acquis pour les rétablissements de voirie départementale ou nationale,
- avec le contrôle des autoroutes concédées pour l'approbation officielle de la délimitation,
- éventuellement avec d'autres organismes tels que : communauté urbaine, établissements publics d'aménagement, syndicats communautaires, etc...

#### — **Dessin du plan de délimitation du domaine public de l'autoroute**

La phase de négociations étant achevée, le plan parcellaire définitif peut être dessiné. Il comporte le tracé des limites des différents domaines publics. La définition en coordonnées du domaine public autoroutier doit être établie.

#### **Application de la délimitation sur le cadastre**

Lorsque la procédure de transfert de propriété peut être engagée, il faut commander les feuilles de cadastre et les faire mettre à jour.

L'application cadastrale du plan de délimitation se fait au mieux selon les règles de l'art.

Les réquisitions de divisions de parcelles sont établies ainsi que les dossiers Modèle 30 afin d'obtenir les nouveaux numéros cadastraux.

#### — **Confection du dossier de délimitation à fournir au Contrôle des Autoroutes**

Ce dossier doit comporter par commune :

- les plans de délimitation faisant apparaître, en couleurs conventionnelles, les divers domaines affectés,
- un état parcellaire comportant la liste des parcelles transférées avec leur référence hypothécaire,
- une notice explicative donnant toute justification sur la délimitation retenue.

#### — **Préparation des éléments utiles au classement, déclassement des voies rétablies**

Le transfert de propriété au domaine public ne peut être effectif qu'après le classement des nouvelles voies et le déclassement des anciens chemins avec, éventuellement, réintégration des surfaces dans les différents domaines délimités.

Cette opération est normalement soumise à enquête publique. Or, dans le cas de construction d'une autoroute, une enquête de DUP et une enquête parcellaire ont été faites. Quelle procédure doit alors être retenue ?

Il semble qu'une décision du Conseil Général et encore plus des Conseils Municipaux soit indispensable. En particulier au niveau des communes, l'affectation des voies au domaine public ou au domaine privé est importante.

#### — **Suivi des procédures de régularisation**

L'opération de délimitation se poursuit et se termine par les opérations suivantes :

- établissement par l'administration des domaines d'un acte administratif portant transfert de propriété et de gestion,
- transfert effectif au fichier immobilier et expédition d'un procès-verbal au cadastre,
- radiation des parcelles "domaine public" sur le cadastre,
- radiation des parcelles "domaine public" au fichier immobilier,
- éventuellement, radiation des parcelles au TGPE.

Toutes ces opérations sont longues et complexes. Il est indispensable de les suivre de près. En effet, d'une part les erreurs résiduelles ressortent et doivent être réglées au coup par coup, d'autre part ce sont des procédures de régularisation qui ont tendance à traîner en longueur.

### **AU-DELÀ DE LA DÉLIMITATION DU DOMAINE PUBLIC**

#### — **Plan des traversées de réseaux**

La direction des routes a demandé à plusieurs reprises que lors des travaux de délimitation du domaine public autoroutier, on procède à l'inventaire de tous les réseaux traversant l'autoroute, afin de pouvoir établir les conventions réglementaires avec les organismes utilisateurs de ces réseaux.

Ce travail nécessite la recherche des plans ayant servi aux déviations de réseaux, la reconnaissance sur place et la localisation des regards.

#### — **Plan d'exploitation de l'autoroute**

Le plan topographique après travaux peut donner lieu à un plan utile à l'exploitation et l'entretien de l'autoroute. En effet, il est intéressant de connaître les quantités suivantes :

- surfaces engazonnées à faucher,
- longueur de caniveaux à curer (béton, trapèze, profonds etc...),
- surface d'enrobés,
- longueur de bandes blanches,
- longueur de glissières,
- longueur de glissières à mettre en conformité,
- signalisation...

La connaissance de ces quantités doit permettre une planification de l'entretien et une meilleure gestion de l'ouvrage.

Le plan d'exploitation est un sous-produit du plan parcellaire. Il doit être complété par des détails spécifiques à l'exploitation.

L'inventaire des quantités nécessaires à l'entretien doit être défini par le service "exploitation".

## QUESTIONS PARTICULIÈRES DIVERSES

### AU NIVEAU DU CADASTRE

#### — Documents d'arpentage d'ensemble ou particuliers

La question se pose de savoir s'il est plus intéressant pour des acquisitions nombreuses de dresser un document d'arpentage d'ensemble ou des documents particuliers.

Compte tenu des modifications d'emprise qui interviennent lors des négociations, les documents particuliers présentent plus de souplesse. Mais il faudrait exiger que le trait de division de la parcelle soit complété par les amorces de division sur les parcelles voisines. Ceci éviterait les applications incorrectes qui donnent in fine une limite d'emprise non régulière.

#### — Modification des DA. Passage en DP

Dans le cas de modification d'emprise avant acquisition, pourquoi certaines inspections du cadastre permettent la modification d'un document d'arpentage en cours, sans changer les numéros affectés ? Pourquoi d'autres au contraire exigent la redivision d'une parcelle qui n'existe qu'au cadastre ?

Pourquoi certaines inspections passent en DP les parcelles acquises pour l'autoroute, sans attendre la délimitation ? Quitte à rénuméroter le DP si besoin est.

Ne pourrait-il y avoir unité de pensée et d'action ?

### AU NIVEAU JURIDIQUE

— Les logements de service doivent-ils être inclus dans le domaine public ? Il faut évidemment voir le cahier des charges du concessionnaire. Toutefois, la notion du "nécessaire" à l'exploitation de l'autoroute peut être contestée.

— Dans le cas d'acquisitions amiables non régularisées, le problème ne semble pouvoir être résolu qu'après expropriation sous DUP préfectorale.

— Si les terrains sont acquis au nom de l'État la revente de délaissés devrait normalement nécessiter une délimitation partielle. Dans les faits cette procédure est souvent court-circuitée.

— Dans le cas d'autoroute élargissable, les terrains acquis pour la phase de construction ultérieure sont classés dans le domaine public. Pourtant ces terrains sont cultivés et une convention d'occupation précaire à titre gratuit est signée avec l'exploitant agricole. Qu'en est-il d'un domaine public qui en réalité n'est pas affecté à l'usage public mais producteur de revenus ?

### CONCLUSIONS

Les problèmes de délimitation du domaine public étant conditionnés par l'étude du projet et la construction, notre réflexion se fera en deux phases :

#### — Étude, négociation et construction de l'autoroute

Beaucoup de choses se jouent au niveau de l'enquête parcellaire. Or, cette enquête est prévue à deux fins :

- rechercher les propriétaires des biens affectés par le projet,
- permettre à ces propriétaires de contester l'opportunité d'exproprier telle ou telle partie de leurs immeubles.

Un commissaire enquêteur est prévu pour recueillir les doléances des propriétaires et donner son avis. Dans le cas d'un projet complexe tel celui d'une autoroute, il est certain que l'enquête parcellaire devrait élargir ses fins. Elle n'intéresse pas uniquement les propriétaires fonciers, mais tous les habitants de la commune, pour juger de l'impact du projet sur leur vie de tous les jours.

A cet effet, il ne s'agit pas de présenter uniquement des plans parcellaires, mais des plans de projet permettant de s'assurer que les points suivants ont été vus et étudiés correctement :

- définition du projet comportant non seulement le ruban de l'autoroute mais les aires de services, haltes etc...,
- rétablissements des communications avec leurs caractéristiques tant en plan qu'en profil en long ou en travers,
- emprunts de terrassements et de carrières, évaluation des quantités, stade des négociations,
- dépôts pour matériaux impropres,
- mouvement des terres,
- protocole d'accord avec les communes et organismes représentatifs.

Le commissaire enquêteur devrait être remplacé par une commission d'enquête pluridisciplinaire.

Dans cette même optique d'opération "Vérité du Projet", les contraintes de remise en état des emprunts et dépôts devraient être explicitées, la remise en culture des anciens chemins étudiée.

Enfin, l'acquisition des terrains ne devrait pouvoir se faire qu'en fonction d'un projet parfaitement défini et d'une décision de financement des travaux.

#### — Délimitation du domaine public

La délimitation du domaine public est une opération longue et complexe qui rencontre dans la pratique beaucoup de difficultés lors de son application.

Il faut préciser les choses, les textes, le rôle de chacun.

##### • Bornage ou délimitation

Actuellement un bornage des terrains ne se justifie plus. Les bornes ne peuvent assurer d'une manière permanente la définition de la propriété. Par contre, une délimitation en X, Y, dans un système de référence donné est valable, maintenant et pour l'avenir.

Si un propriétaire riverain de l'autoroute exige le bornage de sa propriété, deux cas peuvent se présenter : le propriétaire peut justifier que les bornes existaient avant travaux, le bornage doit alors être établi ; dans le cas contraire, le bornage ne peut être fait qu'à frais communs.

##### • Plan de délimitation

Délimiter le domaine public nécessite un plan topographique complet. On ne peut juger de la valeur de la délimitation sur un plan type "parcellaire" ou de "recolement". Le plan de délimitation doit donc être un lever régulier après travaux.



- Rôle des communes

Dans la directive du 13 avril 1976, aucune mention n'est faite d'un accord des communes sur la délimitation. Comment transférer aux communes des voies rétablies ou nouvellement créées, sans au minimum une délibération du conseil municipal pour définir les voies communales et les chemins ruraux.

Les procédures de classement, déclassement des voies doivent être précisées, compte tenu du fait qu'une enquête du DUP et une enquête parcellaire ont déjà été faites.

- Rôle du service du cadastre

La délimitation du domaine public étant faite, les terrains affectés à l'autoroute, à la voirie nationale, départementale, communale sont parfaitement définis sur le plan cadastral. Or, tous ces terrains non productifs de revenus seront passés en domaine public, ce qui signifie d'une manière pratique la suppression de toutes les limites précédemment dessinées sur le plan de délimitation.

Ici se pose évidemment l'éternel problème de la numérotation de parcelles affectées au domaine public.

En premier lieu n'y aurait-il pas moyen de numérotter le domaine public affecté à l'autoroute comme pour les terrains concédés à la SNCF ?

- Rôle des conservations des hypothèques,

Dans le cas des terrains acquis au nom du concessionnaire, le transfert de propriété doit être fait au nom de l'État ou des collectivités locales avant que les parcelles disparaissent dans le domaine public. C'est un travail important dont la rémunération n'est pas précisée.

Sur quelles bases se fait l'estimation des terrains transférés au concessionnaire pour le calcul des salaires de conservateur ? La procédure de rectification d'acte est-elle à prendre en compte ? Autant de questions à préciser.

- Rôle du service de contrôle des autoroutes concédées,

C'est le service du Ministère de l'Environnement qui est chargé d'approuver le plan de délimitation, en fonction de la directive de 1976.

Aucun critère n'est défini pour cette approbation. Seule une notice explicative justifiant les limites d'emprise de l'ouvrage doit être fournie.

En fait, une justification est toujours possible, ce qui signifie qu'on intègre au domaine public toutes les surlargeurs qui ont été acquises.

Le vrai problème tourne toujours autour du fait que les acquisitions sont souvent faites en surlargeur et qu'il est très difficile de ne pas laisser ces terrains inutiles dans la concession.

Pour les autoroutes anciennement construites, il semble bien que la situation soit difficile à améliorer. Par contre, pour les autoroutes nouvellement étudiées, il faudrait veiller à réduire les emprises au maximum.

L'expérience et les statistiques montrent qu'une autoroute 2 x 2 voies bien étudiées nécessite en moyenne 9 hectares de terrain au kilomètre alors

qu'en pratique les acquisitions représentent 10 hectares au kilomètre soit 10 % de terrains inutiles qui restent pratiquement dans la concession.

- Rôle de l'administration des domaines,

Les domaines sont chargés d'établir l'acte administratif portant transfert de gestion des différentes voies construites : à l'État, aux départements ou aux communes.

Aucune instruction complémentaire de la directive de 1976 n'a été éditée par cette administration, chaque service du domaine agit selon ses idées.

L'acte administratif doit-il être un acte unilatéral reflétant aveuglément la délimitation approuvée par le service du contrôle des autoroutes ? Au contraire, les domaines doivent-ils s'assurer de l'accord des communes sur la délimitation, et que cette dernière ne donne pas occasion à des transferts de propriétés clandestins et gratuits.

Par ailleurs, il serait bon de définir le rôle du service des domaines chargé de tenir le tableau général des propriétés de l'État vis-à-vis des autoroutes. Les parcelles anciennement inscrites au TGPE doivent disparaître. Par contre, d'autres doivent y être intégrées.

- Plan des traversées de réseaux,

Le problème des traversées de réseaux divers est très important quant aux responsabilités engagées.

Le plan topographique après travaux nécessaire pour la délimitation devrait permettre de rendre obligatoire l'établissement d'un plan des réseaux qui coupent l'autoroute.

- Transfert de propriété et transfert de gestion,

Le Conseil d'État a admis l'unicité du domaine public. Par contre, plusieurs organismes peuvent en être gestionnaire et/ou propriétaire.

La définition de la propriété est particulièrement importante s'il y a déclassement du domaine public.

En ce qui concerne les voies rétablies ou nouvellement créées, la société concessionnaire de l'autoroute fait une "remise technique" de ces voies aux communes ou aux subdivisions de l'Équipement.

Il serait nécessaires de préciser toutes ces notions, remise technique, transfert de propriété, transfert de gestion, ce qu'elles recouvrent et ce qu'elles impliquent, en droit et en responsabilité.

## **SOLUTIONS POUR L'IMMÉDIAT ET POUR L'AVENIR**

Quatre mille kilomètres d'autoroutes sont déjà construites, d'autres sont en construction, la délimitation du domaine public autoroutier n'en est qu'à ses débuts. Elle se heurte à de nombreuses difficultés strictement pratiques ou fondamentales.

Il serait bon d'envisager une réflexion en deux temps :

### **— les problèmes dans l'immédiat**

La directive de 1976 doit être revue et complétée pour préciser certains points et notamment toutes les procédures au-delà de l'approbation de la délimitation.

Une réflexion commune entre les services de l'Équipement, du Cadastre, des Hypothèques, des Domaines d'une part, et les Sociétés Concessionnaires d'autre part, doit aboutir à clarifier le rôle et le travail de chacun, le financement, des délais de mise en service.

#### — Élaborer les solutions de l'avenir

D'abord faire prendre conscience aux Sociétés Concessionnaires de la nécessité de ces travaux de délimitation et de régularisation. Cela signifie qu'il faut inscrire au budget, dès l'étude de l'autoroute, les sommes afférentes à ces travaux.

Refaire, dès la mise en service de l'autoroute, un canevas définitif et un plan régulier après travaux, faire la délimitation, régulariser tous les problèmes en suspens, élaborer les bases d'un plan d'exploitation, tout cela coûte cher et peut représenter 4 à 5 pour mille du prix de l'autoroute.

Mais en fait, ceci ne représente que 20 % des sommes dépensées pour l'acquisition de terrains en sur-largeur, et qui restent inutilisés.

Ensuite, agir au niveau des bureaux chargés des projets, afin que les études soient mieux conduites et d'une manière plus fine, pour cerner les emprises au mieux. Les moyens informatiques modernes permettent la remise en cause du projet à des coûts acceptables.

Par ailleurs, réformer l'enquête parcellaire, afin qu'elle devienne l'opération "vérité" du projet. De-

puis quinze ans l'évolution qui s'est faite dans ce sens est le résultat de la pression des syndicats de défense. Est-ce normal ? Ne peut-on jouer le jeu de la négociation vraie d'un projet qui reflète effectivement à 95 % ce qui sera construit ?

Enfin, il est certain que la réalisation des grands travaux linéaires se heurte au droit de propriété tel qu'il est envisagé actuellement.

Un projet d'autoroute, si bien fait soit-il est évolutif et ne peut prévoir certains ouvrages qui se révéleront nécessaires à la fin de la construction.

C'est d'ailleurs pour cela que le concepteur a tendance à tracer des emprises plutôt larges.

Il faudrait avoir la possibilité d'une prise de possession sans que les acquisitions soient effectives.

Des garanties peuvent être données en consignnant les sommes et en réglant les privations de jouissances.

Les procédures d'acquisition ne seraient menées qu'après la fin des travaux en fonction du plan de délimitation.

Cette manière d'agir se heurte au droit Français actuel, mais en fait, lorsque l'on construit une autoroute, avec remembrement des terres et inclusion de l'emprise dans le périmètre, c'est bien de cela qu'il s'agit.

Il n'est donc pas impossible qu'une réflexion sur le fond des choses puisse aboutir à des textes législatifs qui facilitent la construction des grands ouvrages linéaires caractéristiques de notre époque.