



2 juin 2017

---

# **Révision partielle de la loi fédérale sur l'expropriation (LEx)**

Rapport explicatif concernant le projet mis en consultation

## Aperçu

*Ce projet porte essentiellement sur l'adaptation des dispositions procédurales du droit de l'expropriation aux changements des conditions juridiques. En outre, afin de préserver la fonctionnalité, les dispositions relatives à l'organisation et à la structure des commissions fédérales d'estimation sont adaptées et simplifiées. De plus, ce projet est l'occasion d'adapter diverses réglementations aux besoins actuels.*

## Contexte

*La nécessité de réviser la loi fédérale sur l'expropriation (LEx, RS 711) a été soumise à un examen approfondi en exécution des motions Regazzi 13.3023, « Révision totale de la loi fédérale sur l'expropriation », et Ritter 13.3196, « Révision totale de la loi fédérale sur l'expropriation. Indemniser les expropriés conformément à la valeur commerciale ». A cet effet, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) s'est enquis auprès des principaux acteurs de leur appréciation du besoin de révision. Les avis sont largement unanimes pour admettre que la LEx a fondamentalement fait ses preuves et qu'elle ne doit être adaptée que ponctuellement. Une adaptation est nécessaire s'agissant de coordonner les procédures et certains aspects liés à la structure et à l'organisation des commissions fédérales d'estimation. Par ailleurs, le système d'indemnisation actuel, selon lequel les membres des commissions d'estimation sont directement indemnisés par les émoluments à charge des expropriants (système d'émoluments), s'avère anachronique. En outre, des voix se sont élevées pour demander de réglementer les questions restées ouvertes s'agissant de l'expropriation de droits de voisinage, notamment en relation au bruit.*

## Contenu du projet

*Le projet reprend ces demandes. La LEx actuelle prévoit une procédure d'expropriation autonome. Or, la plupart des expropriations surviennent de nos jours en lien avec des ouvrages qui requièrent une procédure d'approbation des plans coordonnée conforme au droit fédéral. De ce fait, la procédure d'expropriation autonome prévue dans la LEx actuelle ne s'applique que rarement. La présente révision vise à refléter cette réalité : désormais, les différentes procédures sont réglementées séparément tout en étant mieux coordonnées avec les lois sectorielles. Diverses insécurités juridiques actuelles sont ainsi supprimées.*

*S'agissant de l'organisation et de la structure des commissions d'estimation, le système actuel, qui prévoit 13 arrondissements d'estimation et des membres de commission engagés à titre accessoire, est maintenu en principe. Ce système flexible, efficace et avantageux quant aux coûts a fait ses preuves. Mais il atteint ses limites lorsqu'une commission fédérale d'estimation est excessivement sollicitée en raison d'importants projets (tel est par exemple actuellement le cas de la commission d'estimation du 10<sup>e</sup> arrondissement (canton de Zurich) en raison des prétentions relatives au bruit en lien avec l'aéroport). En permettant désormais d'engager durablement ou provisoirement des membres de commission ou d'autres collabora-*

teurs à titre principal, le présent projet crée les conditions nécessaires pour réagir rapidement et de manière adéquate à de telles charges de travail extraordinaires et temporaires. De plus, le Conseil fédéral a l'intention, dans le cadre de sa compétence de réglementation des émoluments et des indemnités, de mettre fin à l'actuel système d'émoluments pour accroître l'indépendance des commissions fédérales d'estimation envers les expropriants. Il est aussi nécessaire de réglementer le statut juridique des membres et du personnel de ces commissions. Il faut en outre simplifier les dispositions visant la nomination des membres des commissions d'estimation et la composition de celles-ci. En lieu et place des trois autorités de nomination actuelles (Tribunal administratif fédéral, Conseil fédéral et cantons), le Tribunal administratif fédéral nommera, en sa qualité d'autorité de surveillance, tous les membres des commissions d'estimation.

Ce projet est aussi l'occasion d'adapter certaines autres dispositions de la LEx, notamment en ce qui concerne les actes préparatoires (l'étude des sols et des bâtiments étant désormais assimilée à de tels actes) et la prolongation du délai maximal des expropriations temporaires de cinq à dix ans. D'autres adaptations encore visent à harmoniser les dispositions en matière de procédure à la loi sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

Enfin, la réforme de l'indemnisation en cas d'expropriation de terres cultivables, proposée par la motion Ritter 13.3196, a également fait l'objet d'un examen approfondi. Cette demande a été rejetée, car une telle solution ne peut être jugée ni opportune ni praticable. En outre, la mise en œuvre de la solution proposée achopperait au cadre constitutionnel (interdiction des bénéfices, égalité de droit et interdiction de l'arbitraire).

Le Conseil fédéral et le Parlement ont déjà examiné à plusieurs reprises la question de l'expropriation des droits de voisinage en raison du bruit. De nombreuses analyses ont été effectuées dans le cadre de la réalisation de la motion 08.3240, « Nuisances sonores dues au trafic aérien. Indemnisations fondées sur les droits de voisinage ». Ces analyses ont montré que seule une réforme en profondeur permettrait de résoudre les défauts relevés dans le système actuel. Après que la CEATE-E aussi bien que la CEATE-N sont arrivées à la conclusion que la situation juridique actuelle est préférable et qu'il ne serait pas pertinent de rechercher une solution au niveau de la LEx, le Conseil fédéral a proposé au Parlement, en date du 17 mai 2017, de classer la motion. Par conséquent, on a renoncé dans le présent projet à prévoir des modifications du droit en vigueur correspondant à cet objet.

---

## Table des matières

<b>Aperçu</b>	<b>2</b>
<b>1 Grandes lignes du projet</b>	<b>5</b>
1.1 Contexte	5
1.2 Situation actuelle	6
1.3 Projet mis en consultation	7
1.3.1 Points essentiels du projet	7
1.3.2 Compatibilité avec les procédures coordonnées d'approbation des plans	8
1.3.3 Structure et organisation des commissions fédérales d'estimation et de la Commission fédérale supérieure d'estimation	9
1.3.4 Autres points révisés	10
1.4 Demandes de révision rejetées	11
1.4.1 Indemnisation pour les terres cultivables	11
1.4.2 Expropriation de droits de voisinage en raison du bruit	15
<b>2 Commentaire des différents articles</b>	<b>16</b>
<b>3 Conséquences</b>	<b>53</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	53
3.2 Conséquences pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations, les régions de montagne, l'économie et l'environnement	54
3.3 Conséquences pour les groupes concernés	54
<b>4 Liens avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral</b>	<b>54</b>
<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>55</b>
<b>Loi fédérale sur l'expropriation (<i>avant-projet</i>)</b>	<b>Annexe</b>

# **1 Grandes lignes du projet**

## **1.1 Contexte**

Le droit d'expropriation peut s'exercer s'agissant d'ouvrages qui représentent un intérêt pour la Confédération ou pour une large part du pays et dans d'autres buts d'intérêt public reconnus par une loi, à condition que l'expropriation soit nécessaire à la réalisation dudit but. L'exercice du droit d'expropriation par la Confédération requiert une décision du Conseil fédéral, pour autant que la législation fédérale n'y habilite pas un autre service.

La procédure est régie par la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx)<sup>1</sup>. Fondamentalement, cette loi a longtemps fait ses preuves. Elle n'a fait l'objet que d'adaptations ponctuelles au fil du temps, mais elle a récemment fait l'objet de critiques. Ces critiques visaient en particulier la coordination insuffisante des dispositions procédurales avec la procédure d'approbation des plans prévue pour les projets d'infrastructure en vertu de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000<sup>2</sup>).

La motion Ritter 13.3196, « Révision totale de la loi fédérale sur l'expropriation. Indemniser les expropriés conformément à la valeur commerciale », demandait au Conseil fédéral de soumettre la LEx à une révision complète. Dans son développement, cette motion note, pour l'essentiel, que la situation en cas d'expropriation a en raison de la privatisation sensiblement évolué en défaveur des propriétaires. Pour éviter que les terrains ne soient expropriés à trop bas prix et que le bénéficiaire de l'expropriation n'en tire des avantages économiques, le prix doit être déterminé en fonction de la valeur commerciale, même en dehors des zones à bâtir. Si cette valeur fait défaut, la méthode des coefficients en fonction de la localisation sera appliquée. Afin d'accélérer les procédures, les propriétaires doivent recevoir une indemnité conforme à la valeur commerciale, laquelle tiendra compte, outre le dommage subi, de l'utilité future de l'ouvrage. Une telle indemnisation conforme à la valeur commerciale favorise en outre une utilisation économe du sol.

La motion Regazzi 13.3023, « Révision totale de la loi fédérale sur l'expropriation », demandait aussi au Conseil fédéral d'élaborer un projet de révision totale de la LEx. Son développement signale que, depuis 1930, la législation fédérale a connu diverses modifications, en particulier suite à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision<sup>3</sup>. Le motionnaire met en évidence les différents points d'insécurité juridique qui sont apparus.

<sup>1</sup> RS 711

<sup>2</sup> RO 1999 3071, FF 1998 2221

<sup>3</sup> RO 1999 3071, BBI FF 1998 2221

Le Conseil fédéral a proposé de rejeter ces motions, respectivement il a proposé au Conseil national que le Conseil fédéral soit chargé d'examiner de manière plus approfondie la nécessité de réviser la LEx. En ce sens, les motions ont été finalement acceptées.

## 1.2 Situation actuelle

Suite au dépôt des deux motions, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a demandé aux principaux acteurs concernés par la LEx<sup>4</sup> comment ils évaluent les besoins d'une révision de la loi. Les résultats de cette enquête se résument comme suit : les avis sont largement unanimes pour admettre que la loi a fondamentalement fait ses preuves et qu'elle ne doit être adaptée que ponctuellement. Outre diverses propositions visant des points secondaires, les demandes de révision concernent en particulier la coordination procédurale et les questions liées à l'expropriation des droits de voisinage (bruit).

Fondamentalement, l'actuel système d'organisation des commissions fédérales d'estimation en 13 arrondissements a lui aussi été jugé de manière positive ; le président, ses suppléants et les juges spécialisés exerçant leurs fonctions à titre accessoire. En sa qualité d'autorité de surveillance des commissions d'estimation (art. 63 LEx), le Tribunal administratif fédéral a par contre proposé de remanier complètement l'organisation et la structure des commissions d'estimation, par exemple en introduisant une instance unique composée de juges à plein temps et, cas échéant, de juges spécialisés issus des régions.

Le système d'indemnisation des coûts actuellement en vigueur, qui est ancré dans l'ordonnance du 13 février 2013 sur les émoluments et indemnités à percevoir dans la procédure d'expropriation<sup>5</sup>, prévoit d'indemniser le personnel des commissions fédérales d'estimation directement à partir des émoluments versés par les expropriants. Un tel système d'émoluments ne fonctionne pas (plus) de manière satisfaisante pour des commissions qui doivent gérer un grand nombre de procédures d'expropriation. S'agissant de la commission d'estimation du 10<sup>e</sup> arrondissement (canton de Zurich) en particulier, il est très difficile de clore les

<sup>4</sup> Des services fédéraux (OFROU, OFT, OFAC, ARE, OFCOM, OFEN, OFCL, OFAG, armasuisse, ESTI, IFP, ChF, OFJ, AFF et les secrétariats généraux), Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), Union des villes suisses (UVS), Association des Communes Suisses (ACS), Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB), Economiesuisse, Union suisse des arts et métiers (usam), Association suisse des propriétaires fonciers (HEV), Union suisse des paysans (USP), commissions fédérales d'estimation, Commission fédérale supérieure d'estimation, Tribunal administratif fédéral, Tribunal fédéral, Fédération faîtière de l'aéronautique et de l'aérospatiale suisses (AEROSUISSE), Union des transports publics (UTP), Association Suisse des Télécommunications (ASUT), Association des entreprises électriques suisses (AES), Association de réseaux de communication (Swisscable), Fédération suisse des notaires (FSN), Fédération Suisse des Avocats (FSA), Société Suisse des Conservateurs du Registre Foncier (SSCRF).

<sup>5</sup> RS 711.3

procédures en temps utile et sans que la présidence de la commission n'encoure de risques financiers inacceptables, eu égard aux nombreuses prétentions visant à indemniser les nuisances excessives dues à l'exploitation de l'aéroport de Zurich. Dans ses arrêts 12T\_3/2012 du 24 août 2012 et 1C\_224/2012 du 6 septembre 2012, le Tribunal fédéral a constaté à ce sujet que l'ordonnance du 10 juillet 1968 sur les émoluments et indemnités à percevoir dans la procédure d'expropriation, alors en vigueur, n'était plus adaptée à la gestion de procédures de masse. Le Tribunal fédéral a conclu que l'ordonnance sur les émoluments et les indemnités devait être révisée d'urgence. Dans un premier temps, en date du 13 février 2013, le Conseil fédéral a adapté l'ordonnance sur les émoluments et indemnités à percevoir dans la procédure d'expropriation<sup>6</sup>, notamment en relevant le montant des indemnités. Toutefois, les problèmes structurels n'étaient pas résolus pour autant. C'est pourquoi, au début de 2015, le DETEC a mis en consultation un projet de révision totale de cette ordonnance dans le but de dissocier techniquement les émoluments (à verser par les expropriants) des indemnités (à verser aux membres des commissions d'estimation). A cet effet, la Confédération indemnise d'une part les membres des commissions d'estimation en fonction du temps consacré, tandis qu'elle prélève d'autre part les émoluments auprès des expropriants. En sa qualité d'autorité de surveillance et d'instance de recours pour les décisions rendues dans ce domaine par les commissions d'estimation, le Tribunal administratif fédéral, en particulier, a critiqué dans sa prise de position les bases légales de divers points de la révision. En conséquence, la révision de l'ordonnance sur les émoluments a été suspendue jusqu'à ce que les bases juridiques soient créées.

### **1.3                   Projet mis en consultation**

#### **1.3.1                 Points essentiels du projet**

Le projet prend en compte les aspects mentionnés. Les points essentiels de la présente révision partielle de la LEx concernent la coordination avec les procédures coordonnées d'approbation des plans prévues dans la législation fédérale (cf. ch. 1.3.2) et les adaptations nécessaires des dispositions relatives à la structure et à l'organisation des commissions d'estimation (ch. 1.3.3). La présente révision fournit en outre l'occasion d'adapter d'autres dispositions d'importance secondaire qui requièrent une révision (ch. 1.3.4).

En revanche, divers autres aspects thématiques ont été examinés et finalement rejetés. Il s'agit notamment de l'indemnisation des terres cultivables au sens de la motion Ritter (cf. ch. 1.4.1) et de l'expropriation des droits de voisinage (cf. ch. 1.4.2).

<sup>6</sup> RS 711.3

---

### 1.3.2 **Compatibilité avec les procédures coordonnées d'approbation des plans**

La présente révision vise à adapter la LEx de manière à être conforme aux procédures combinées d'approbation des plans et d'expropriation actuellement d'usage lorsqu'il s'agit d'autoriser des installations d'infrastructure. Le bureau Ad!vocate a été mandaté pour établir une expertise et élaborer un projet sur les modifications nécessaires de la loi sur l'expropriation. L'expertise du 9 novembre 2016<sup>7</sup> constitue la base des adaptations procédurales prévues.

La procédure régie par la LEx remonte à une époque où les procédures complètes d'approbation des plans n'avaient pas encore cours sous leur forme actuelle et où les ouvrages étaient souvent autorisés dans le seul cadre d'une procédure administrative interne des autorités, les personnes concernées ne pouvant former opposition à l'expropriation qu'au stade ultérieur de la procédure d'expropriation.

De nos jours, la plupart des expropriations surviennent en lien avec des ouvrages qui exigent une approbation des plans et pour lesquels les lois sectorielles applicables prévoient une procédure combinée (à titre d'exemple parmi beaucoup d'autres, cf. art. 18d à 18f et art. 18k de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer [LCdF]<sup>8</sup>). Dans cette procédure combinée, la décision quant à l'admissibilité et à l'ampleur de l'expropriation est coordonnée ou regroupée avec la décision d'approbation des plans. De ce fait, la procédure autonome d'expropriation, prévue par la LEx, ne trouve plus que rarement à s'appliquer. Certes, selon les lois sectorielles afférentes, la LEx doit rester applicable à titre subsidiaire également dans les procédures combinées, mais le législateur a renoncé, en lien avec l'édiction de la loi sur la coordination et la simplification des procédures de décision, à adapter la LEx également aux nouveaux régimes procéduraux. Cependant, les règles procédurales prévues par la LEx s'appliquent dans le cas d'une procédure autonome d'expropriation et ne conviennent donc pas toujours à une procédure combinée.

La présente révision doit restituer et réglementer la partie de la procédure d'approbation des plans combinée qui relève du droit d'expropriation et se trouve comprise dans la loi sur l'expropriation. Outre la procédure d'approbation des plans applicable, les lois sectorielles prévoient aussi d'éventuelles particularités du droit d'expropriation qui dérogent à la LEx. Les lois sectorielles correspondantes doivent être légèrement adaptées dans le cadre de cette révision. Les art. 28 à 35 P-LEx contiennent les nouvelles dispositions applicables à la procédure d'expropriation combinée. A titre complémentaire, la LEx révisée prévoit aussi, comme par le passé, une procédure d'expropriation autonome applicable lorsqu'aucune procédure

<sup>7</sup> Vérification des besoins de révision de la loi fédérale sur l'expropriation (LEx), Normvorschläge und Erläuterungen für eine verfahrensrechtliche Revision zur Koordination von Sachgesetzen und Enteignungsgesetz, avis d'expert publié sous : [www.admin.ch, droit fédéral, procédures de consultation](http://www.admin.ch/droit_federal/procedures_de_consultation) (<https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pdependent.html#UVEK>).

<sup>8</sup> RS 742.101



d'approbation des plans ne se déroule parallèlement à la procédure d'expropriation. Les art. 36 à 41 P-LEx régissent la procédure d'expropriation autonome.

L'une et l'autre procédure sont suivies d'une seule et même procédure judiciaire de conciliation et d'estimation, devant la commission fédérale d'estimation, qui est soumise sans changement aux dispositions des art. 45 à 75 P-LEx. Dans ce contexte, la commission fédérale d'estimation n'a plus qu'à se prononcer sur les suites de l'expropriation en termes d'indemnisation, l'admissibilité de l'expropriation ne faisant plus l'objet du litige à ce stade de la procédure. En conséquence, l'audience de conciliation ne portera dès lors plus que sur l'indemnisation.

### **1.3.3 Structure et organisation des commissions fédérales d'estimation et de la Commission fédérale supérieure d'estimation**

Le système actuel des arrondissements d'estimation et son caractère de milice ont fondamentalement fait leurs preuves et doivent être maintenus. Le Conseil fédéral a réparti la Suisse en 13 arrondissements d'estimation (cf. ordonnance du 17 mai 1972 sur les arrondissements fédéraux d'estimation<sup>9</sup>). Ces 13 arrondissements comptent chacun un président, deux suppléants et les autres membres (juges spécialisés). Cette composition sera maintenue à l'avenir. On a renoncé à une réorganisation complète des commissions fédérales d'estimation. Toutefois, le statut juridique des membres des commissions et de leur personnel doit être clarifié et les compétences du Tribunal administratif fédéral, l'autorité de surveillance, seront élargies. Outre ses tâches de nomination et de surveillance, le Tribunal administratif fédéral devra notamment désormais assumer les compétences d'employeur dévolues aux commissions d'estimation.

La proposition consiste donc à adapter ponctuellement les défauts incontestés du système actuel. Les modifications proposées concernent les points suivants.

- Simplification des dispositions concernant la composition des commissions fédérales d'estimation et la nomination de leurs membres
  - réduction du nombre d'autorités de nomination de trois à une : le Tribunal administratif fédéral est désormais la seule autorité de nomination (art. 59 P-LEx) ;
  - adaptation dans le cas d'espèce des dispositions relatives à la composition (art. 60 P-LEx).
- Clarification du statut juridique des membres des commissions et de leur personnel (art. 59<sup>bis-quater</sup> P-LEx)
  - maintien des organes de milice, mais en instaurant la possibilité de nommer des membres de commission à titre principal et un secrétariat permanent ;

<sup>9</sup> RS 711.11

- assujettissement à la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)<sup>10</sup> et à l'ordonnance du 26 septembre 2003 relative aux conditions de travail du personnel du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets (OPersT)<sup>11</sup> ;
- détermination du statut d'employeur : le Tribunal administratif fédéral revêt la fonction de l'employeur ;
- prévoyance.
- Réglementation de l'indemnisation ou de la rémunération des membres et du personnel des commissions (art. 63 P-LEx).
- Suppression de la Commission fédérale supérieure d'estimation (art. 80 à 82 P-LEx).

### 1.3.4 Autres points révisés

Outre ces principaux aspects de la révision, la LEx doit être adaptée ponctuellement, en particulier s'agissant des thèmes suivants.

- L'art. 6, al. 1, LEx permet les expropriations temporaires pour une durée maximale de cinq ans, ce qui s'est avéré trop court et inadéquat en pratique. Ce délai est porté à dix ans.
- L'art. 15 LEx concernant les actes préparatoires est modifié de manière à pouvoir désormais qualifier d'actes préparatoires également les analyses du sol et des bâtiments. La pratique requiert cette modification.
- La disposition de l'art. 19<sup>bis</sup> LEx arrête que le moment déterminant pour estimer la valeur vénale est celui des pourparlers de conciliation. Suite à la réorganisation de la procédure, ce moment de l'estimation doit être redéfini. Désormais, le moment où un titre d'expropriation devient exécutoire sera déterminant. Dans le cadre de la procédure combinée, la définition du moment déterminant devient donc, simultanément, uniforme pour toutes les expropriations.
- Parallèlement à l'adaptation à la procédure combinée telle qu'elle est d'usage aujourd'hui, la loi du 20 décembre 1967 sur la procédure administrative (PA) est déclarée applicable<sup>12</sup>. Actuellement, hormis quelques dispositions relatives aux délais visés à l'art. 2, al. 3, PA, la PA ne s'applique pas aux procédures d'expropriation devant les commissions fédérales d'expropriation. Néanmoins, des questions relevant du droit procédural se posent régulièrement aux commissions fédérales d'estimation sans que la LEx n'y réponde elle-même (exhaustivement). C'est pourquoi, à l'art. 4 de

<sup>10</sup> RS 172.220.1

<sup>11</sup> RS 172.220.117

<sup>12</sup> RS 172.021

l'ordonnance du 13 février 2013 relative à la procédure devant les commissions fédérales d'estimation<sup>13</sup>, l'autorité réglementaire a prévu, en contradiction avec l'art. 2, al. 3, PA et avec l'art. 110 LEx, que l'intégralité des règles générales de procédure (chapitre 2, art. 7 à 43 PA) s'appliquent aux procédures devant les commissions fédérales d'estimation. Il faut éliminer cette contradiction : les lacunes de la LEx doivent être comblées par les règles de la PA, qui constitue la codification générale du droit fédéral de procédure administrative. C'est pourquoi les dispositions de la PA devront désormais s'appliquer à titre subsidiaire également aux procédures menées devant les commissions fédérales d'estimation. Si, pour certaines questions de droit procédural, la LEx prévoit des dispositions spéciales, celles-ci continueront de prévaloir.

- Dans le but d'uniformiser autant que possible le droit procédural, il apparaît en outre opportun d'abroger les dispositions procédurales spéciales de la LEx qui sont superflues parce que la PA prévoit déjà des règles adéquates correspondantes ou équivalentes. Cette remarque s'applique tant aux dispositions relatives à la procédure devant les commissions fédérales d'estimation qu'aux dispositions concernant la procédure administrative. L'abrogation de ces dispositions spéciales permet d'ajuster les procédures d'expropriation à celles de la PA.

## **1.4 Demandes de révision rejetées**

### **1.4.1 Indemnisation pour les terres cultivables**

La réforme de l'indemnisation des personnes expropriées de leurs droits sur des terres cultivables, proposée dans la motion Ritter 13.3196, « Révision totale de la loi fédérale sur l'expropriation. Indemniser les expropriés conformément à la valeur commerciale », a fait l'objet d'un examen approfondi. En vertu du droit applicable (art. 19 LEx), l'indemnisation s'aligne en principe sur la valeur vénale du droit exproprié, sur le montant dont est réduite la valeur vénale de la partie restante et sur le montant de tous les autres préjudices subis par l'exproprié, qui, selon le cours normal des choses, sont prévisibles comme conséquence de l'expropriation.

Selon la motion, le prix devrait être déterminé en fonction de la valeur commerciale également en dehors des zones à bâtir. L'indemnisation devrait tenir compte non seulement du dommage subi, mais aussi de l'utilité future de l'ouvrage. Lorsqu'une telle valeur de marché fait défaut, la méthode des coefficients en fonction de la localisation devra s'appliquer. Le motionnaire fait valoir qu'un prix trop bas pour des surfaces agricoles non encore bâties concourt au gaspillage de terres cultivables. Loin d'entraver la construction d'infrastructures importantes pour l'approvisionnement de base, une meilleure indemnisation des propriétaires accélérerait leur réalisation.

<sup>13</sup> RS 711.1

### **Opportunité de la solution proposée**

Par la suite, le DETEC a mandaté la société Wüest & Partner afin de clarifier l'applicabilité et les effets possibles des modifications proposées. Dans son rapport du 15 juin 2016<sup>14</sup>, cette société parvient à la conclusion que les concepts proposés par la motion (prix de marché, orientation selon l'utilité future et méthode des coefficients en fonction de la localisation) ne se prêtent guère à la mise en œuvre d'un point de vue économique et en termes de technique d'évaluation.

S'agissant de la valeur commerciale, le rapport note ce qui suit : une expropriation ne correspond pas à une transaction sur le marché libre, mais à un acte administratif. En cas d'expropriation, le prix ne saurait donc être fixé en fonction du marché. Le système actuel de fixation du prix en fonction de la valeur vénale permet déjà d'indemniser le montant escomptable de la vente de gré à gré d'un bien-fonds présentant les mêmes caractéristiques.

Prendre en considération l'utilité future de l'ouvrage qui justifie l'expropriation s'avère difficile en pratique lors de la mise en œuvre concrète, car seule une part de l'utilité macroéconomique revient à l'expropriant. Quoi qu'il en soit, il faut en outre considérer que l'utilité future (p. ex. s'agissant de la construction d'une route nationale) ne peut guère se mesurer ni se calculer dans la plupart des cas à l'aide de critères juridiquement clairs. De plus, à cet égard, il faut savoir que l'« utilité future » est toujours associée à une tâche publique pour laquelle il n'existe guère de marché permettant de calculer une utilité future. La solution envisagée est également problématique et impraticable, parce qu'il faudrait déterminer le moment où survient l'utilité. Par ailleurs, il faudrait définir si l'utilité future se rapporte à l'utilité brute ou à l'utilité nette (après déduction de toutes les charges liées à la construction, à l'entretien et l'exploitation). Au demeurant, il est parfaitement possible que l'expropriation débouche sur une réduction de la valeur du terrain plutôt que sur une utilité financière ou commerciale (p. ex. en cas d'expropriation liée à la revitalisation d'une rivière).

La méthode des coefficients en fonction de la localisation est une méthode permettant de calculer la valeur relative d'un terrain. Elle repose sur l'hypothèse que la valeur d'un terrain se situe dans une certaine relation à la valeur ou à la valeur locative du bâtiment construit sur ce terrain. Selon le rapport de Wüest & Partner, la méthode des coefficients en fonction de la localisation, autrefois répandue, s'appliquait surtout dans le cadre d'évaluations de la valeur intrinsèque, lorsque la valeur du terrain ne pouvait pas être déterminée par des méthodes statistiques (prix de ventes effectives dans des situations comparables). Selon cette méthode, la première étape consiste à classer et à évaluer la localisation de l'objet à l'aide de divers critères ou clés (p. ex. emplacement, utilité, situation, desserte, état du marché). On disposerait actuellement de clés de localisation pour les utilisations suivantes : habitations, bureaux/locaux commerciaux/artisanat, infrastructures industrielles et

<sup>14</sup> Motion Ritter (13.3196) – Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland, Gutachten, Zurich, rapport publié sous: [www.admin.ch](http://www.admin.ch), droit fédéral, procédures de consultations (<https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html#UVEK>).

infrastructures publiques, mais non pas pour les terres cultivables. Les experts auteurs du rapport parviennent à la conclusion qu'une mise en œuvre pratique de cette méthode en cas d'expropriation ne déboucherait guère sur des évaluations plausibles des biens-fonds pour l'ensemble du territoire. Même évaluées selon cette méthode, les valeurs des terrains comporteraient un caractère aléatoire, car elles varieraient sensiblement selon le type de projet d'infrastructure visé.

Le rapport conclut en constatant que ni le prix de marché, ni la prise en compte de l'utilité future, ni la méthode des coefficients en fonction de la localisation ne seraient praticables pour déterminer le montant des indemnités à verser lors de l'expropriation de terres agricoles.

### **Compatibilité avec la Constitution fédérale**

Conformément au message du Conseil fédéral du 15 août 1967 concernant l'insertion des articles 22<sup>ter</sup> et 22<sup>quater</sup> dans la Constitution<sup>15</sup> (actuellement art. 26, 36 et 75 Cst.), la « pleine indemnité » prévue par la Constitution ne peut être invoquée que pour éviter un préjudice, mais non pas pour obtenir un bénéfice (garantie de la valeur). Dans son arrêt du 18 juin 1986 (ATF 112 IB 531), le Tribunal fédéral note à cet égard qu'une indemnisation ne saurait excéder le dommage encouru et qu'une indemnité supplémentaire compensant la contrainte subie (« Unfreiwilligkeitszuschlag ») n'est pas compatible avec le principe constitutionnel de la pleine indemnité. En revanche, dans son arrêt 127 I 185, le Tribunal fédéral a considéré qu'une telle indemnité supplémentaire n'est pas exclue en soi au niveau cantonal, puisque le tort moral constitue un dommage au sens juridique. Cependant, comme le droit cantonal sous-jacent au jugement prévoyait une telle indemnité indépendamment de la survenance ou de la non-survenance effective d'un tort moral lié à l'expropriation, le Tribunal fédéral a conclu qu'une telle indemnité supplémentaire, due sans condition, ne saurait être accordée dans le respect du principe d'égalité de droit ni sans arbitraire, de sorte qu'elle ne serait pas compatible avec la Constitution fédérale.

Du point de vue de la Constitution fédérale, il faut donc noter que l'indemnité doit se définir uniquement (outre les autres principes constitutionnels) en fonction du dommage causé par l'expropriation. Cette pleine indemnité ne doit donc couvrir que le dommage subi, à l'exclusion de tout bénéfice. Dans la mesure où l'indemnité visée par la motion Ritter devrait s'aligner, pour déterminer la valeur de marché, sur l'utilité future de l'installation, elle pourrait excéder le dommage subi et ne peut donc être considérée conforme aux dispositions constitutionnelles. Enfin, une telle réglementation ne saurait guère satisfaire aux exigences inhérentes à l'application équitable et non arbitraire du droit, puisque le droit d'expropriation peut intervenir à des fins différentes (routes nationales, chemins de fer, mais aussi réservation des espaces nécessaires, notamment dans le domaine des eaux). Il en résulterait des estimations différentes de l'utilité future, sans aucun lien avec le droit exproprié, ce qui entraînerait des indemnisations inéquitables et arbitraires dissociées du préjudice subi.

<sup>15</sup> FF 1967 II 137

### **Variante à la solution proposée**

D'autres variantes de solution permettant de répondre aux demandes du motionnaire ont également fait l'objet d'un examen. En particulier, on a étudié le recours à une valeur d'option (probabilité d'une future mise en zone constructible), un alignement sur le prix du terrain environnant et le droit à une participation aux bénéfices en cas d'aliénation de l'immeuble (au sens de la loi fédérale sur le droit foncier rural).

Les auteurs du rapport concluent qu'aucune de ces variantes n'est praticable ou conforme aux dispositions constitutionnelles et qu'il faut leur préférer le système actuel de l'indemnisation de la valeur vénale.

### **Appréciation récapitulative**

Le changement de système proposé par la motion en cas d'indemnisation de terres cultivables ne s'avère pas compatible avec la pratique et l'on ne distingue pas quelle pourrait être sa mise en œuvre conforme aux dispositions constitutionnelles. C'est pourquoi l'on a renoncé à proposer des modifications de la LEx sur ce point.

La motion vise à accélérer les procédures d'approbation des plans en proposant aux propriétaires de terres cultivables une indemnisation conforme au marché, cette mesure devant permettre de réduire la résistance aux projets de construction. A cet égard, rappelons que seuls le type, l'ampleur et le contenu des expropriations peuvent faire l'objet de décisions dans le cadre de la procédure d'approbation des plans. Le montant de l'indemnité constitue ensuite – après l'entrée en vigueur de la décision d'approbation des plans – l'objet de la procédure d'estimation, conduite ultérieurement par la commission fédérale d'estimation compétente. Ce montant ne saurait donc être fixé dans le cadre de la procédure d'approbation des plans. La possibilité de l'envoi en possession anticipé (cf. art. 76 LEx) permet de commencer la réalisation d'un ouvrage même si le montant de l'indemnité n'a pas encore été décidé. Les mesures envisagées ne sont donc que partiellement appropriées pour accélérer les procédures. Comme mentionné ci-dessus, les modifications proposées induiraient plutôt une insécurité supplémentaire quant au montant de l'indemnité. De ce fait également, les mesures visées apparaissent peu appropriées à accélérer les procédures dans l'esprit de la motion.

Le droit d'expropriation ne peut s'exercer que dans la mesure nécessaire pour atteindre le but poursuivi (art. 1, al. 2, LEx). La nécessité d'une expropriation dépend (entre autres) de l'existence d'autres sites plus appropriés. Si plusieurs sites sont possibles, une pesée complète des intérêts s'impose. La motion repose sur la crainte que le prix avantageux des surfaces cultivables et le fait qu'elles ne sont pas encore construites ne génèrent une gestion insouciante de tels terrains. Or, selon la pratique actuelle et la jurisprudence, le prix comparatif du terrain ne saurait être déterminant, sans quoi un site placé en zone agricole (sensiblement moins coûteux) serait régulièrement préféré aux sites en zone à bâtir (cf. considérant 9.4 de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 8 juillet 2013, A-1851/2012). Une telle crainte est donc infondée. Dans la mesure où l'exproprié recevrait, comme le veut la motion, une indemnité plus élevée que ne le lui réserverait le marché, on courrait le risque de voir toujours plus fréquemment les surfaces cultivables mises à disposition de gré à

gré. Une telle situation irait à l'encontre de l'objectif, visé par la motion, de veiller à la gestion économe du sol.

#### **1.4.2 Expropriation de droits de voisinage en raison du bruit**

Les droits dits de voisinage peuvent, eux aussi, faire l'objet d'une expropriation (art. 5, al. 1, LEx). Le propriétaire qui est atteint dans ses droits cède alors à l'expropriant le droit qui lui revient d'agir en justice, en vertu de l'art. 679 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CCS)<sup>16</sup>, pour qu'il remette les choses en l'état après avoir excédé son droit (p. ex. après avoir porté une atteinte excessive la propriété du voisin (art. 684 CCS). Dans la pratique, il s'agit souvent d'immissions phoniques excessives provenant d'infrastructures routières, ferroviaires ou aéroportuaires.

En vertu du droit actuellement en vigueur, les propriétaires atteints dans leurs droits par un bruit excessif peuvent prétendre à un dédommagement unique de la perte de valeur subie par leur immeuble. Se fondant sur le droit de voisinage privé et sur le droit d'expropriation, le Tribunal fédéral a fixé des critères permettant d'évaluer de telles prétentions. Cette référence prépondérante au droit jurisprudentiel induit une insécurité juridique et peut entraîner une situation insatisfaisante pour les propriétaires fonciers et les propriétaires d'installation. Cette critique envers la jurisprudence actuelle a suscité diverses interventions politiques. C'est ainsi que l'initiative parlementaire Hegetschweiler 02.418 a demandé que la situation des propriétaires fonciers soit améliorée, sur le plan procédural, s'agissant de leur indemnisation en lien avec l'activité des aéroports. La CEATE-E, qui n'est pas entrée en matière sur le projet de loi élaboré par la CEATE-N à ce sujet, a elle-même déposé la motion 08.3240, « Nuisances sonores dues au trafic aérien. Indemnisations fondées sur les droits de voisinage », également acceptée par le Conseil national. Cette motion demande au Conseil fédéral de soumettre au Parlement les dispositions légales nécessaires pour améliorer la situation juridique des propriétaires dont les droits sont atteints par le bruit excessif des aéroports.

Les analyses réalisées dans ce cadre ont montré que seule une réforme en profondeur permettrait de remédier aux défauts fondamentaux du système actuel. Une proposition de « norme de compensation de bruit » (LAN) a ensuite été élaborée. Selon le système proposé, l'octroi de facilités en faveur de projets routiers, ferroviaires ou aéroportuaires, qui permettent de dépasser les valeurs limites d'immissions phoniques, doit entraîner un droit de compensation fondamental en faveur des propriétaires qui subissent un préjudice. Les propriétaires des infrastructures au bénéfice de telles facilités seraient obligés par la norme de compensation de bruit (LAN) de verser périodiquement un montant à titre de compensation de la moins-value des immeubles concernés par les nuisances sonores. Il faudrait créer les bases juridiques

<sup>16</sup> RS 211

nécessaires à cet effet dans la législation environnementale. Selon cette proposition, l'indemnisation ne serait donc plus fixée en vertu de la LEx.

L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) a présenté les résultats de ces travaux à la CEATE-E et à la CEATE-N. Dans son rapport du 6 août 2015, l'OFEV avait déjà présenté une variante au projet de LAN, laquelle variante procédait par des adaptations de la LEx pour régler les principaux éléments de l'actuel droit jurisprudentiel qu'elle prévoit. Se fondant sur le rapport de l'OFEV, sur les explications supplémentaires fournies en séance par les représentants de l'administration et sur les discussions entre les membres des commissions, les deux commissions ont conclu à la majorité que la situation juridique en vigueur devait être privilégiée. En particulier, des intervenants ont invoqué qu'un nouveau système d'indemnisation n'apporterait pas de plus-value notable par rapport à la situation juridique actuelle. Des voix se sont notamment élevées pour mettre en garde contre la charge administrative excessive qu'entraînerait une norme de compensation de bruit. C'est pourquoi les commissions ont majoritairement estimé qu'il ne valait pas la peine de continuer à envisager une modification du système d'indemnisation des nuisances sonores.

La Confédération dispose du droit d'expropriation en vertu de ses compétences spécifiques.<sup>17</sup> S'agissant des compétences ressortissant aux cantons, ceux-ci demeurent compétents en matière d'expropriation. La Confédération et les cantons détiennent ainsi une compétence législative parallèle. Une réglementation spéciale, ancrée dans la loi fédérale sur l'expropriation, de l'indemnisation de droits de voisinage en raison du bruit qui dérogerait à la législation actuelle pourrait donc avoir pour effet que des causes de même nature (p. ex. les nuisances sonores de la route) entraînent des dédommagements différents selon que le bruit provienne d'une route nationale ou d'une route cantonale ou communale. Une telle distinction serait incompréhensible pour les intéressés et il convient de la rejeter en vertu de l'égalité de droit.

Le 17 mai 2017, le Conseil fédéral a donc proposé à l'Assemblée fédérale, de classer la motion 08.3240.

## 2                    **Commentaire des différents articles**

### **P-préambule**

Le préambule, qui renvoie à des dispositions obsolètes de la Constitution fédérale, est adapté aux dispositions de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)<sup>18</sup>. Comme l'indique le message relatif à la Constitution fédérale<sup>19</sup>, le constituant est

<sup>17</sup> Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF **1997** I ss, 262.

<sup>18</sup> RS **101**

<sup>19</sup> Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF **1997** I 1 ss, 262.



d'avis que la Confédération dispose du droit d'expropriation en vertu des compétences spécifiques qui lui échoient. C'est pourquoi, contrairement à ce qui prévalait dans l'ancienne Constitution, le constituant a renoncé à faire figurer explicitement le droit d'expropriation visé à l'art. 81 Cst. au titre de sa compétence générale en matière de travaux publics. La nouvelle Constitution attribue donc directement le droit d'expropriation en vertu des compétences spécifiques, sans qu'une base de compétence générale ne fonde ce droit. La norme de compétence (spécifique au domaine) comprend le droit d'exercer le droit d'expropriation dans le cadre de la législation soit en édictant des dispositions relevant du droit d'expropriation, soit en déclarant applicables les dispositions de la loi sur l'expropriation. En conséquence, on jugera sur la base de l'acte législatif prévu dans le cadre de l'art. 36, al. 1, Cst., selon l'atteinte à la garantie de propriété visée (soit la loi sectorielle, soit la loi sur l'expropriation), la question de savoir si et, cas échéant, dans quelle mesure une expropriation au sens de l'art. 26, al. 2, Cst. est licite.

Ainsi, la compétence de la Confédération en matière d'expropriation découle de diverses normes de compétences en relation avec l'art. 26, al. 2, et l'art. 36, al. 1, Cst. De ce fait, la note 2 de l'actuelle LEx, qui ne renvoie qu'à l'art. 81 Cst., outre les art. 26 et 36 Cst., s'avère fixer un cadre trop étroit. C'est pourquoi, dans le cadre de la présente révision de la LEx, le préambule est adapté aux dispositions constitutionnelles actuelles. A cet effet, il faut mentionner toutes les normes de compétence en vertu desquelles la législation d'exécution prévoit l'institution de l'expropriation. En réunissant toutes les normes constitutionnelles auxquelles font référence, dans leur préambule, les lois fédérales qui prévoient l'expropriation, on obtient la liste suivante d'articles qui doivent figurer dans le préambule : art. 60, al. 1, art. 74, 75, 76, 77, 78, 81, 81a, 82, 83, 87, 89, al. 2, 90, 91, 92, 102 et 108.

## **P-art. 6 Restriction de durée**

La durée de l'expropriation à titre temporaire, prévue à l'art. 6, al. 1, LEx, est prolongée de cinq à dix ans. La pratique a montré que, notamment pour les grands projets menés durant de nombreuses années, la durée limite maximale de cinq ans qui est prévue pour les expropriations temporaires ne suffit pas. Il arrive que l'expropriant n'exproprie certes que temporairement des surfaces, mais qu'il en ait besoin pendant plus de cinq ans, notamment pour les installations de chantier (p. ex. pour les chantiers de tunnel) ou pour mettre provisoirement à disposition des installations de remplacement (chemins, conduites) pendant la durée des travaux. Dans de tels cas, les expropriants se voient dans l'obligation, à toutes fins de sécurité, de prévoir l'expropriation définitive dans leurs plans d'acquisition de terrains et de la réaliser effectivement lorsqu'un accord de gré à gré pour une utilisation temporaire de plus de cinq ans échoue avec les propriétaires fonciers.

Le délai de cinq ans est insatisfaisant et ne convainc pas face au principe de proportionnalité. Pour l'exproprié, la privation d'un droit limitée à dix ans représente un préjudice moindre que s'il le perdait définitivement. Il n'est pas opportun non plus de contraindre l'expropriant à une acquisition complète alors qu'il n'a besoin que

provisoirement d'une surface. Cependant, il peut arriver que la privation temporaire d'un droit constitue pour l'exproprié un désavantage tel que son droit perde pour lui de ce fait sa valeur essentielle. En pareil cas, la disposition de l'art. 6, al. 2, LEx apporte d'ores et déjà la correction nécessaire en permettant à l'exproprié de demander une expropriation définitive.

### **P-art. 15 – Actes préparatoires**

La distinction actuelle entre les passages et les levés de plans, piquetages et mesurages, visée à l'art. 15, al. 1, LEx, ne s'est pas avérée judicieuse. Ces quatre mesures ne peuvent guère se dissocier l'une de l'autre en pratique, puisque les passages ne constituent généralement pas un but en soi, mais qu'ils servent aux levés de plans, piquetages et mesurages. Par ailleurs, les effets de ces mesures sont faibles pour les intéressés et les éventuels dommages doivent être indemnisés complètement en vertu de l'al. 2 (à l'avenir al. 3). Les oppositions des intéressés contre de telles mesures sont très rares en pratique.

C'est pourquoi, s'agissant de ces atteintes relativement faibles, une restriction légale de la propriété (obligation de tolérer) sera désormais introduite, de sorte que le Département ne puisse plus être sollicité. L'expropriant est tenu d'annoncer par écrit ou de publier au moins dix jours à l'avance (cinq jours jusqu'à présent) son intention de revendiquer ce droit (P-art. 15, al. 1, LEx).

Toutefois, le régime actuel sera maintenu pour les actes préparatoires plus avancées telles que les analyses du sol ou des bâtiments, qui sont fréquentes en pratique. Mais le délai d'avis sera désormais porté à 30 jours. En cas d'opposition du propriétaire foncier, l'autorité compétente en vertu de P-art. 38 LEx décide si l'atteinte à la propriété est licite.

L'al. 3 reprend l'actuel al. 2 en stipulant que l'expropriant doit fournir une indemnité pleine et entière pour les dommages causés par les actes préparatoires. L'actuelle réglementation des compétences, selon laquelle chaque canton doit lui-même désigner une autorité compétente quant aux dommages résultant d'actes préparatoires, apparaît dépassée et doit être abrogée. Désormais, les revendications liées aux préjudices issus d'actes préparatoires seront soumises à la commission fédérale d'estimation : la compétence correspondante est introduite à P-art. 64, al. 1, let. b<sup>bis</sup>. L'ordonnance du 13 février 2013<sup>20</sup> concernant les demandes d'indemnités formées en vertu de l'art. 15 LEx devient obsolète en raison de la révision de la loi et peut donc être abrogée.

<sup>20</sup> RS 711.2

**P-art. 19<sup>bis</sup> Valeur vénale, date déterminante**

Actuellement, en vertu de l'art. 19<sup>bis</sup>, al. 1, LEx, le jour de référence pour l'évaluation d'un droit exproprié est la date de l'audience de conciliation. Cette disposition n'est pas adéquate. La procédure d'approbation des plans ne prévoit pas la tenue d'audiences de conciliation (en matière de droit d'expropriation). En termes de droit, le caractère obligatoire de telles audiences n'est pas clairement établi sur la base de la LEx et la pratique à cet égard est disparate. Il n'est également pas correct de se référer à la date de l'audience de conciliation, parce que l'on risque alors d'appliquer pour les différents acteurs intéressés, s'agissant du même ouvrage, des dates d'évaluation différentes en fonction des jours où se sont tenues les audiences de conciliation.

Selon le nouveau concept de procédure, la commission d'estimation n'interviendra pour la première fois qu'au moment où le titre d'expropriation est émis. Il va donc de soi que le jour de référence pour l'évaluation soit fixé uniformément à cette date pour toutes les parties prenantes. Il s'agira normalement de la date où est rendue la décision exécutoire d'approbation des plans (cf. commentaire ad art. 76). La date d'ouverture de la procédure ou le début du ban d'expropriation pourraient aussi constituer le jour de référence déterminant. Cependant, il paraît moins adéquat de se rapporter au début de la procédure comme jour de référence déterminant pour évaluer la valeur vénale, car plusieurs années peuvent s'écouler entre l'ouverture de la procédure et sa clôture lorsque les voies de recours sont utilisées.

La modification de la date de référence pour déterminer la valeur vénale, désormais fixée au jour où un titre d'expropriation exécutoire est disponible, rend caducs les al. 2 à 4 de l'art. 19<sup>bis</sup> LEx relatifs à l'indemnisation provisoire.

**P-art. 26 Nouveaux rapports de propriété**

L'art. 26, al. 1, est maintenu sans changement. Outre l'obligation, prévue à l'art. 26, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, faite actuellement à l'expropriant de dédommager la collectivité publique expropriée en cas de frais supplémentaires, il se peut aussi que la compensation en nature nécessairement apportée par l'expropriant à l'exproprié entraîne des réductions de frais d'entretien substantielles. Cette situation se présente par exemple lorsque, dans le cadre de projets de route nationale ou de chemin de fer, des conduites publiques doivent être déplacées et remplacées par de nouvelles. Cette manière de procéder peut représenter un avantage considérable pour les expropriés (économies sur les coûts d'entretien et de rénovation). Afin de concrétiser le principe généralement applicable selon lequel la situation des expropriés ne peut être ni péjorée ni améliorée par une expropriation, P-art. 26 LEX devra désormais également régler le cas de la prise en compte des avantages retirés. Le nouvel al. 2 prévoit que les avantages et inconvénients causés par l'expropriation doivent être compensés entre l'expropriant et l'exproprié. L'art. 26, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, LEX peut être abrogé.

L'actuel art. 26, al. 2, LEx ne fait que rappeler les effets juridiques découlant de toute expropriation et peut donc être supprimé. Il en va de même de l'art. 26, al. 3, LEx. La compétence de la commission fédérale d'estimation est certes maintenue, mais cette compétence est déjà stipulée à l'art. 64, let. d, LEx et ne doit pas être encore justifiée spécialement.

### **P-art. 27 Procédure d'expropriation, principe**

Le chapitre III de la LEx régit actuellement la procédure de dépôt des plans régie par le droit d'expropriation. Ce chapitre III est désormais intitulé « Procédure d'expropriation » pour être distingué du chapitre IV « Procédure de conciliation » et du chapitre VIa « Procédure d'estimation ». Le chapitre III de la LEx intègre les nouvelles dispositions procédurales concernant la procédure combinée. Le nouveau régime de base est ancré dans une disposition générale à P-art. 27. La teneur de l'actuel art. 27 LEx est transposée à P-art. 28.

La LEx est ainsi adaptée prioritairement au cas actuellement normal, à savoir la procédure d'expropriation combinée. Désormais, la partie de la procédure d'approbation des plans combinée soumise au droit d'expropriation est intégralement exposée dans la loi sur l'expropriation (P-art. 28 à 35). Les lois sectorielles régleront ensuite la procédure d'approbation des plans et d'éventuelles particularités du droit d'expropriation dans la mesure où elles dérogent à la LEx. Les lois sectorielles ne seront que légèrement adaptées (cf. modification d'autres actes). Le nouveau concept législatif repose sur le principe de la coordination des lois sectorielles et de la LEx. Si une approbation des plans est nécessaire à un projet, la procédure suit en principe seulement la loi sectorielle. Si un projet requiert une approbation des plans et une expropriation, la loi sur l'expropriation et la loi sectorielle afférente s'appliquent.

### **P-art. 28 Procédure d'expropriation combinée, demande**

P-art. 28 LEx régit désormais les exigences posées aux demandes d'approbation des plans dans le cadre d'une procédure d'expropriation combinée. Le titre marginal est adapté en conséquence. Le plan de l'ouvrage, actuellement prévu à l'al. 1, figure déjà dans les lois spéciales relatives aux infrastructures, si bien que l'on peut y renoncer.

L'al. 2 exige, comme jusqu'ici l'art. 27, al. 2, qu'un plan d'expropriation et un tableau des droits expropriés soient établis. Désormais, l'al. 2 mentionne aussi explicitement les droits personnels annotés au Registre foncier. La directive qui obligeait à établir ces deux documents pour chaque commune est supprimée. Cette exigence formelle n'est pas nécessaire, parce que les dossiers de demande d'approbation des plans ne doivent pas être réalisés par commune. L'art. 27, al. 3, contenait une disposition particulière concernant les plans à déposer en cas d'expropriation provisoire au sens de l'art. 4, let. a, LEx. Lors d'une expropriation

provisoire, on ne dispose justement pas encore d'un « plan de l'ouvrage », raison pour laquelle un tel document ne peut pas être déposé. Il est donc possible de supprimer l'al. 3 pour la procédure combinée. Quant à la procédure autonome, les dispositions de P-art. 39 LEx sont suffisantes.

Le nouvel al. 3 contient une disposition visant l'expropriation de servitudes. La demande d'approbation des plans doit présenter dans leurs grandes lignes les servitudes concernées par une constitution régie par le droit d'expropriation. Cette précaution est requise, car en pratique, dans certains cas, les propriétaires fonciers concernés par la constitution de nouvelles servitudes ne peuvent pas évaluer à l'aide du tableau des droits expropriés comment seront conçues matériellement les conditions des servitudes à constituer. Il leur manque les données nécessaires, par exemple, pour évaluer à quelle fréquence il sera fait usage d'un droit de passage à véhicule ou comment sera organisé sur le terrain l'entretien des parties de la construction à réaliser en droit de superficie. L'al. 4 prévoit, à l'instar de l'actuel art. 27, al. 4, que la durée de revendication des droits visés doit être indiquée en cas d'expropriation temporaire.

L'objet actuel de l'art. 28 LEx, le piquetage, est supprimé, c'est-à-dire transposé à la procédure autonome. Les lois relatives aux infrastructures, respectivement les actes spéciaux prévoient déjà, si nécessaire, une disposition correspondante. Le piquetage est obligatoire qu'une expropriation soit ou non prévue. Dans la LEx, le piquetage n'est plus nécessaire que dans la procédure d'expropriation autonome, pour le cas où les conséquences résultant de l'ouvrage devraient être montrées (cf. P-art. 40, al. 3, LEx).

### **P-art. 29            Abrogé**

L'art. 29 peut être abrogé pour la procédure combinée. Les lois spéciales prévoient déjà l'introduction de la procédure d'expropriation. Les actes législatifs concernant les infrastructures prévoient que l'autorité compétente pour accorder l'autorisation examine les documents de la demande d'approbation des plans et qu'elle exige des compléments au besoin. Ils prévoient en outre que la demande soit adressée aux cantons et communes concernés.

### **P-art. 30            Publication**

Afin que les personnes concernées puissent faire valoir complètement leurs droits, P-art. 30 LEx énumère plus précisément que les dispositions actuelles ce qui doit être impérativement indiqué dans le cadre de la publication. L'al. 1 renvoie à cet égard à P-art. 33, al. 1 et 2, qui énumèrent en détail les demandes à soumettre dans le délai d'opposition.

L'obligation d'indiquer actuellement visée à l'art. 30, al. 2, LEx, est reformulée. L'actuel art. 30, al. 3, LEx peut être purement et simplement supprimé. Des disposi-

tions spéciales en droit d'expropriation ne sont pas opportunes tant qu'une prolongation du délai d'opposition de 30 à 60 jours pour les projets majeurs n'est pas prévue ou n'a pas été introduite également dans les actes relatifs aux infrastructures. Enfin, l'art. 30, al. 4, LEx peut lui aussi être abrogé sans être remplacé. Dans le cadre d'une procédure combinée, l'autorité compétente pour décerner l'autorisation doit juger si les plans et documents soumis sont complets. Si tel n'est pas le cas, elle ordonne qu'il y soit remédié, au besoin en procédant à une deuxième publication et à un nouveau dépôt public.

### **P-art. 31            Avis personnels**

L'avis personnel visé à l'art. 31 LEx représente une institution de droit d'expropriation, complémentaire au dépôt public, qui vise à informer les personnes directement concernées. Il est maintenu. L'al. 1 adapte le moment où cet avis personnel est communiqué : désormais, il devra survenir préalablement à la publication de la demande et non plus simultanément, comme cela prévaut actuellement. On évite ainsi que l'exception visée à l'al. 2 ne devienne la règle. De plus, les notions et formulations obsolètes ou imprécises utilisées aux al. 1 et 2 sont adaptées. L'al. 3 précise désormais ce que l'avis personnel doit indiquer. Les directives comprises aux let. a à f correspondent pour l'essentiel aux directives actuelles relatives à l'avis personnel dans le cadre de la procédure d'expropriation sommaire (cf. art. 34, al. 1, LEx). En pratique, la teneur des avis personnels s'inspire d'ores et déjà de ces directives. Par souci d'exhaustivité, la liste est désormais complétée par la mention du ban d'expropriation (let. g), car l'art. 34, al. 1, LEx présente une lacune à cet égard.

### **P-art. 32            Avis aux locataires et fermiers**

En règle générale, les locataires et fermiers sont inconnus de l'expropriant et ne reçoivent pas d'avis personnel de celui-ci. Les locataires et les fermiers doivent donc se renseigner d'abord, à l'instar des autres personnes concernées, par les informations publiées dans les organes officiels (art. 109). A titre complémentaire, l'art. 32 LEx oblige les loueurs et bailleurs à informer immédiatement les locataires et fermiers dès la réception de l'avis personnel. Cette disposition est reprise sans modification, moyennant un complément réglementaire : lorsque le propriétaire doit informer les éventuels locataires et fermiers d'une menace d'expropriation, il est aussi tenu d'aviser l'expropriant de l'existence de tels baux à loyer ou à ferme. Pour l'expropriant, en effet, il est précieux d'en être informé pour se préparer à d'éventuelles demandes d'indemnisation et pour engager, si nécessaire, des pourparlers (extra-judiciaires) avec ces titulaires de droits obligatoires.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 100 Ib 293, consid. 3b), le loueur ou le bailleur à ferme est le représentant de l'expropriant et non pas du locataire ou du fermier. L'expropriant doit donc assumer les manquements du bailleur. En d'autres termes, en cas d'information tardive, le délai imparti au locataire ou au fermier pour faire valoir ses droits ne commence à courir qu'à la réception de la

notification par le bailleur. Il en résulte que les délais d'opposition pour les locataires et les fermiers sont individuels, ce qui peut entraîner des retards indésirables dans la procédure. C'est pourquoi, désormais, les délais ordinaires prévus par la publication seront appliqués en principe aux loueurs et aux fermiers. Si et seulement si les loueurs et bailleurs à ferme ne reçoivent l'avis personnel qu'après la publication et qu'ils sont de ce fait au bénéfice d'une prolongation de délai (P-art. 31, al. 2), les locataires et les fermiers bénéficieront des mêmes délais (al. 2).

### **P-art. 33                    Opposition**

P-art. 33 LEx régleme désormais les démarches d'opposition dans le cadre de la procédure d'expropriation combinée. Les actes législatifs spéciaux prévoient que toutes les oppositions et demandes d'indemnisation ou de prestations en nature relevant du droit d'expropriation doivent être formées dans le délai d'opposition de 30 jours. La liste des demandes à soumettre est fournie à titre de complément et de précision.

L'énumération de l'al. 1 comprend toutes les « oppositions et prétentions » figurant dans les actuels art. 35 et 36 LEx. Il est possible de renoncer à l'énumération des « oppositions et prétentions » possibles, faite à double dans l'actuelle LEx, mais dépourvue de cohérence, qui concerne tantôt le dépôt des plans (art. 30) et vise tantôt les expropriés (art. 35 et 36 LEx). L'art. 37 LEx, qui régleme la production des prétentions d'autres ayants droit, peut être judicieusement transposé dans l'art. 33 LEx (cf. P-art. 33, al. 2, LEx). Ainsi, toutes les dispositions concernant l'annonce de prétentions peuvent être réunies et concentrées.

Simultanément, l'al. 3, 1<sup>ère</sup> phrase, demande aux expropriés de structurer les indemnités d'expropriation exigées en vertu de l'al. 1, let. e, conformément aux éléments prévus à l'art. 19 (valeur vénale, moins-value, autres préjudices) et de les chiffrer autant que possible. Toutefois, l'al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, stipule désormais tout aussi explicitement que les demandes d'indemnité puissent être encore concrétisées dans la procédure de conciliation ultérieure. En effet, il n'est souvent pas encore possible aux intéressés de chiffrer précisément le dommage causé par l'expropriation au moment de l'opposition et dans le délai de 30 jours, ne serait-ce que parce qu'ils ne disposent pas d'informations actuelles concrètes sur la valeur vénale de leur immeuble. C'est pourquoi la règle de base veut que les expropriés annoncent par principe leurs revendications, en les structurant selon les éléments prévus à l'art. 19, tout en ayant la possibilité de préciser les montants et de compléter leurs prétentions par la suite.

L'actuel art. 38 LEx est repris sans changement matériel à l'al. 4.

L'actuel art. 33 LEx visant la procédure sommaire n'est plus nécessaire dans la nouvelle réglementation procédurale. Les actes applicables concernant les infrastructures permettront de juger si de telles procédures sont ou non licites. Celles-ci prévoient généralement déjà une procédure simplifiée d'approbation des plans. P-art. 35

précise à titre complémentaire le déroulement de la procédure d'approbation des plans lorsque des expropriations sont prévues.

### **P-art. 34                    Approbation des plans**

Les dispositions de P-art. 34 précisent désormais quelles oppositions relevant du droit d'expropriation font l'objet d'une décision dans le cadre de l'approbation des plans et elles fixent la procédure à suivre ultérieurement. En vertu de ces dispositions, l'autorité chargée d'approuver les plans statue sur le type, l'étendue et l'objet de l'expropriation selon les dispositions de P-art. 33, al. 1, let. a à c. Si l'expropriation est décidée, la procédure se poursuit par une procédure de conciliation ou d'estimation au sens de la LEx.

L'al. 2 prévoit désormais que l'autorité transmette d'office le dossier au président compétent de la commission d'estimation une fois l'approbation des plans entrée en force. La réglementation actuelle, selon laquelle la municipalité doit transmettre le dossier, est obsolète dans la mesure où l'autorité chargée de l'approbation des plans est en possession des documents avant l'ouverture de la procédure de conciliation. En outre, le moment où le dossier est transmis se trouve modifié, puisqu'il ne survient qu'après l'entrée en force de la décision d'expropriation. Il ne serait pas judicieux de transmettre le dossier avant l'échéance du délai de recours, parce que les documents doivent être remis à l'instance de recours s'il est fait appel contre la décision (cf. art. 57, al. 1, PA<sup>21</sup>) et que la commission d'estimation ne doit pas intervenir tant qu'une décision d'expropriation finale n'a pas été rendue.

### **P-art. 35                    Procédure simplifiée d'approbation des plans**

Lorsque les conditions sont simples, par exemple si un projet affecte un espace limité et ne concerne qu'un ensemble restreint et bien défini de personnes, les lois spéciales prévoient une procédure simplifiée d'approbation des plans. Le projet ne doit alors, en particulier, pas être publié (cf. p. ex. art. 28a de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales, LRN<sup>22</sup>). P-art. 35 LEx règle les aspects relevant du droit d'expropriation dans le cadre de telles procédures simplifiées combinant l'approbation des plans et l'expropriation.

Pour l'essentiel, les procédures simplifiées et ordinaires se déroulent similairement, de sorte que les dispositions relatives à la procédure ordinaire s'appliquent par analogie à la procédure simplifiée (cf. al. 1). Les règles ne diffèrent que pour la publication (P-art. 30) et l'avis personnel (P-art. 31). La demande d'approbation des plans et les avis personnels sont adressés aux personnes à exproprier par l'autorité chargée de l'approbation, qui aura reçu le dossier de l'expropriant (al. 2).

<sup>21</sup> RS 172.021

<sup>22</sup> RS 725.11



Il faut distinguer la procédure simplifiée combinée d'approbation des plans et d'expropriation (P-art. 35 LEx) de la procédure d'expropriation autonome. La procédure simplifiée combinée est régie par l'acte applicable relatif aux infrastructures, alors que la procédure autonome intervient lorsqu'aucune construction ou installation (supplémentaire) ne doit être approuvée et que seule l'acquisition de propriété (supplémentaire) est requise (cf. P-art. 36 LEx). Cependant, les deux procédures sont très semblables (cf. P-art. 39 LEx) et l'autorité chargée de l'approbation des plans est compétente pour l'une et l'autre (cf. P-art. 38, al. 2, LEx).

### **P-art. 36 Procédure d'expropriation autonome, conditions**

Désormais, les dispositions des P-art. 36 à 41 réglementent la procédure autonome d'expropriation (c'est-à-dire la procédure exempte de combinaison avec la procédure d'approbation des plans), qui était à ce stade l'objet des art. 27 ss LEx. L'ancienne procédure, alourdie par l'alternance des compétences entre les commissions d'estimation, les communes et le département compétent, doit être simplifiée.

Intitulé en marge « Conditions », l'al. 1 prévoit que la procédure autonome s'applique à toutes les expropriations non soumises à la procédure combinée.

Les constellations de cas suivantes sont envisageables :

1. L'expropriation doit bénéficier à un projet qui ne requiert pas d'approbation des plans. Tel est en particulier le cas d'expropriations liées à la législation sur la protection de l'environnement (p. ex. expropriation au profit d'un biotope en vertu de l'art. 18c, al. 4, de la loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)<sup>23</sup>.
2. Des droits supplémentaires sont acquis pour un ouvrage déjà construit sans que cet ouvrage ne subisse de modification et qu'une procédure d'approbation des plans ne soit nécessaire. Un tel cas peut se présenter, par exemple, pour assurer des travaux d'entretien ou si une servitude de durée déterminée doit être renouvelée pour une ligne électrique existante.
3. Des droits supplémentaires doivent être acquis ultérieurement pour un ouvrage qui a déjà requis l'exécution d'une procédure d'approbation des plans ou d'une procédure combinée d'expropriation. Une telle situation peut se présenter, par exemple, parce que des circonstances imprévues rendent nécessaires l'acquisition de droits supplémentaires dans le cadre de travaux de construction. Cette catégorie comprend aussi les cas d'expropriation de droits de voisinage où, pour une installation préexistante qui génère des immissions excessives, il est nécessaire d'exproprier en sus (après coup) les droits de voisinages de riverains affectés par ces immissions (p. ex. en cas d'augmentation imprévue du bruit de la route ;

<sup>23</sup> RS 451

s'agissant du cas particulier du bruit, nouveau ou accru, causé par le trafic aérien en raison d'un changement du règlement d'exploitation de la navigation aérienne, cf. commentaire ad P-art. 36e LA). Dans un tel contexte, il n'importe plus aucunement qu'une procédure combinée d'approbation des plans et d'expropriation ait déjà été ou non menée : toutes les prétentions « ultérieures » à indemnité pour la privation des droits de voisinage seront désormais traitées dans le cadre d'une procédure d'expropriation autonome au sens des P-art. 36 ss LEx.

Quant aux procédures combinées, les intéressés doivent faire valoir leurs prétentions dans le cadre de la procédure d'expropriation. La procédure autonome ne doit pas permettre de faire valoir après coup des revendications manquées. C'est pourquoi l'al. 2 pose des conditions supplémentaires à l'exécution d'une procédure autonome d'expropriation, lesquelles doivent être remplies lorsque l'expropriation concerne un ouvrage pour lequel une procédure d'expropriation a déjà eu lieu. Les exigences sont reprises de l'art. 41, al. 1, let. b. Même si de tels cas devront à l'avenir faire l'objet de procédures autonomes d'expropriation et qu'il n'existe plus pour eux de procédures sommaires, les barrières à l'entrée en matière s'agissant de prétentions ultérieures demeureront les mêmes, exception faite du délai de forclusion. L'al. 2, let. a, est complété de manière à ce que la procédure puisse être aussi engagée lorsque des droits sont revendiqués non seulement à l'encontre du plan d'expropriation ou de l'avis personnel, mais aussi au-delà de ce que ces documents prévoient.

Toutes les demandes d'indemnités ultérieures doivent donc être traitées dans le cadre de la procédure autonome d'expropriation, conformément aux P-art. 36 ss LEx. Cette procédure débute auprès de l'autorité compétente (cf. P-art. 38). Même si, souvent, seule l'indemnité est objet de litige, il est sensé du point de vue de l'État de droit qu'un titre d'expropriation soit tout d'abord créé de manière à définir le jour de référence pour le calcul de l'indemnité. Cette précaution est d'autant plus utile que le jour de référence est controversé. Si le différend ne porte plus que sur la demande d'indemnité, l'autorité compétente peut se contenter de constater l'admissibilité de l'expropriation.

### **P-art. 37                    Droits déjà revendiqués**

P-art. 37, al. 1, LEx régleme désormais l'ouverture de la procédure autonome d'expropriation lorsque des droits ont déjà été utilisés de fait. Tel est toujours le cas si l'ouvrage est déjà réalisé et qu'il apparaît seulement au cours de sa construction ou de son exploitation que d'autres droits sont encore affectés ou utilisés, contrairement à ce que prévoyait initialement l'autorisation de construire ou l'approbation des plans. Le principe appliqué aujourd'hui veut que l'exproprié ne puisse pas saisir directement la commission d'estimation, mais qu'il doive s'adresser à l'expropriant pour exiger qu'il engage une procédure d'expropriation auprès de la commission d'estimation. Désormais, l'exproprié sera habilité, à l'instar de l'expropriant, à demander l'ouverture d'une procédure d'expropriation auprès de l'autorité compétente (al. 2, 1<sup>re</sup> phrase). L'al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, précise ensuite le délai dans lequel les

prétentions en matière d'expropriation de droits déjà exercés doivent être soumises. L'art. 41, al. 2, let. b, LEx prévoit un (bref) délai de forclusion de six mois pour la soumission ultérieure des demandes d'indemnité. L'art. 41, al. 2, let. b, LEx, respectivement ce délai ne s'applique, cas échéant, que si la procédure d'expropriation se conjugue à un dépôt des plans et que, dans ce cadre, les personnes à exproprier ont effectivement été averties du délai de forclusion prévu à l'art. 41, al. 2, let. b, LEx. Le bref délai de forclusion de six mois prévu à l'art. 41, al. 2, let. b, LEx n'est donc déterminant aujourd'hui que si ces conditions sont remplies. En revanche, le délai en question ne s'applique pas aujourd'hui déjà si l'expropriant revendique ou réduit soudainement des droits sans qu'une procédure d'expropriation n'ait été conduite au préalable (soit que la loi ne prévoie pas une telle procédure, soit que ces droits aient été acquis de gré à gré) ou si la publication ou l'avis personnel n'a pas fait état de la forclusion visée à l'art. 41, al. 2, let. b. En pareils cas, les droits visés sont seulement soumis à un délai de prescription de cinq ans, que le Tribunal fédéral a justifié par un vide légal (ATF 105 Ib 6, Montreux). Désormais, les personnes à exproprier seront soumises à un délai de prescription uniforme de cinq ans pour engager la procédure autonome d'expropriation visant des droits déjà exercés. Une fois écoulé ce délai de cinq ans, à compter de la date où l'intéressé a eu connaissance de la revendication du droit visé, les revendications et prétentions relevant du droit d'expropriation sont prescrites. Ce délai s'applique en tout cas, qu'une procédure d'expropriation ait été ou non déjà exécutée et que les intéressés aient ou non été rendus attentifs, par la publication ou l'avis personnel, au risque de forclusion. Les délais disparates, régulièrement causes de difficultés dans la pratique, sont ainsi uniformisés et fixés à cinq ans.

### **P-art. 38                    Compétence**

P-art. 38 LEx régleme la compétence s'agissant de l'exécution de la procédure autonome d'expropriation. L'al. 1 fixe le principe selon lequel il incombe au Département compétent en la matière de mener la procédure autonome d'expropriation. Cependant, si l'expropriation concerne un ouvrage pour lequel la législation prévoit une approbation des plans, l'autorité chargée de l'approbation des plans statue en lieu et place du Département. Dans de tels cas, il est judicieux que l'autorité chargée d'approuver les plans soit également responsable d'une procédure autonome d'expropriation, car elle a souvent déjà mené une procédure d'approbation des plans pour la réalisation de l'installation, de sorte que l'installation ou l'ouvrage et les questions à traiter devraient lui être familières.

Les dispositions spéciales en matière de compétence demeurent réservées. Par exemple, en vertu de l'art. 58, al. 1, de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)<sup>24</sup>, la Confédération et les cantons disposent du droit (fédéral) d'expropriation pour l'exécution de cette loi. Dans leurs prescriptions d'exécution correspondantes, les cantons peuvent déclarer applicables les dispositions de la LEx, tout en étant tenus de prévoir que le gouvernement cantonal statue sur les oppositions demeurées non réglées. Une réserve en faveur des règles de compétence spéciales est prévue à P-art. 38, al. 3, LEx pour assurer la concordance de la nouvelle LEx avec ces dispositions (cantonales).

### **P-art. 39                    Ouverture de la procédure**

P-art. 39 LEx réglemente désormais les modalités d'ouverture de la procédure autonome d'expropriation. Ces précisions sont nécessaires, car la demande d'exécution d'une procédure d'expropriation peut dorénavant aussi émaner de l'exproprié, lequel n'est pas en mesure de produire les pièces du dossier requises (cf. P-art. 37, al. 2). P-art. 39, al. 2, LEx prévoit que l'autorité compétente peut exiger de l'expropriant qu'il remette les documents visés à P-art. 28 LEx, lesquels font l'objet de la demande dans la procédure combinée ordinaire (en particulier les plans de l'ouvrage, le plan d'expropriation et le tableau des droits expropriés).

L'art. 39 LEx actuellement en vigueur peut être abrogé. Les dispositions générales visées à l'art. 24, al. 1, PA<sup>25</sup> relatif à la restitution des délais et à l'art. 32, al. 2, PA concernant la prise en compte des allégués tardifs sont désormais applicables à titre subsidiaire dans les procédures autonome et combinée d'expropriation (cf. P-art. 110). L'applicabilité de la PA ouvre quelque peu, par rapport à la réglementation actuellement en vigueur, les possibilités de former des oppositions ultérieures. Contrairement à l'art. 39 LEx, la PA<sup>26</sup> ne limite pas dans le temps, jusqu'au commencement des travaux d'exécution de l'ouvrage, la possibilité de former opposition ultérieurement. Comme il n'est guère concevable qu'un motif d'empêchement subsiste aussi longtemps, cette extension de délai n'aura guère d'importance dans la pratique.

### **P-art. 40                    Procédure**

P-art. 40 LEx réglemente désormais le déroulement de la procédure autonome d'expropriation, tout en laissant à l'autorité chargée de la conduire le soin de déterminer au cas par cas les étapes nécessaires.

Quelle que soit la manière dont ils sont informés, les expropriés peuvent se défendre contre une expropriation par voie d'opposition, y compris contre l'ouvrage lui-

<sup>24</sup> RS 814.01

<sup>25</sup> RS 172.021

<sup>26</sup> RS 172.021

même dans la mesure où le droit faisant l'objet de la procédure autonome d'expropriation concerne l'existence ou l'exploitation de cet ouvrage. En d'autres termes, si l'exproprié peut former des demandes d'indemnité, il peut également s'opposer à l'expropriation elle-même.

Les dispositions générales visées à l'art. 24, al. 1, PA<sup>27</sup> relatif à la restitution des délais et à l'art. 32, al. 2, PA concernant la prise en compte des allégués tardifs sont désormais applicables à titre subsidiaire dans les procédures autonome et combinée d'expropriation (cf. P-art. 110).

#### **P-Art. 41            Décision**

P-art. 41 LEx régleme (par analogie à P-art. 34) la clôture de la procédure autonome d'expropriation. La décision du Département compétent ou de l'autorité compétente peut être attaquée devant le Tribunal administratif fédéral, puis auprès du Tribunal fédéral. Si la décision est exécutoire, le dossier est désormais transmis d'office à la commission d'estimation pour permettre l'exécution de la procédure de conciliation et, cas échéant, la procédure d'estimation.

L'art. 41, al. 1, let. a, et al. 2, let. a et b, LEx sont abrogés. Les dispositions générales visées à l'art. 24, al. 1, PA<sup>28</sup> relatif à la restitution des délais et à l'art. 32, al. 2, PA concernant la prise en compte des allégués tardifs sont désormais applicables à titre subsidiaire dans les procédures autonome et combinée d'expropriation (cf. P-art. 110). Les cas visés à l'art. 41, al. 1, let. b, sont désormais régis par les dispositions des P-art. 36 et 37.

#### **P-art. 42            Ban d'expropriation, contenu**

Le moment du ban d'expropriation visé à l'art. 42 est adapté par analogie aux nouvelles dispositions de P-art. 31, al. 1, qui prévoit que l'avis personnel doit désormais être adressé préalablement à la publication. Désormais, le ban d'expropriation s'appliquera dès la transmission de l'avis personnel et non plus seulement à partir de la publication. En outre, le ban d'expropriation s'appliquera également dans les procédures autonomes d'expropriation si l'autorité compétente a renoncé à établir ou à transmettre des avis personnels ou si elle les a jugés non nécessaires (cf. P-art. 39 LEx). Dans de tels cas, le ban s'applique dès que la demande d'expropriation est déposée.

<sup>27</sup> RS 172.021

<sup>28</sup> RS 172.021

**P-art. 43                    Mention d'une restriction du droit d'aliéner**

En lieu et place d'une attestation produite par la municipalité constatant que les plans ont été déposés, l'art. 43 exige une attestation de l'autorité chargée de l'approbation. Celle-ci ne doit pas confirmer l'ouverture de la procédure ou apporter une confirmation semblable, mais attester à l'attention de l'expropriant que le ban d'expropriation s'applique. Tel est en définitive le point déterminant s'agissant de la mention du ban d'expropriation au Registre foncier que régit l'art. 43 LEx.

**P-art. 45                    Ouverture de la procédure**

A l'avenir, la compétence de la commission fédérale d'estimation ne se déploiera que lorsque la licéité de l'expropriation aura déjà fait l'objet d'une décision (exécutoire). La procédure par-devant les commissions d'estimation, dont l'objet du litige se limitera désormais (seulement) à l'indemnisation et aux aspects connexes énumérés à l'art. 64 LEx, s'articulera sans changement en deux parties : une procédure de conciliation (art. 45 à 54 LEx) et la procédure d'estimation (art. 57 à 75 LEx).

Sous le titre marginal « Ouverture de la procédure », P-art. 45 LEx régleme[n]te désormais les modalités de l'ouverture de la procédure par-devant la commission fédérale d'estimation.

A ce stade, les avis divergeaient quant à savoir si la commission fédérale d'estimation compétente devait engager et exécuter d'office la procédure de conciliation immédiatement après la transmission du dossier ou si un acte de procédure par l'une des parties était nécessaire. Les commissions fédérales d'estimation ont suivi par le passé des pratiques disparates à ce sujet. S'agissant d'ouvrages de grande et très grande taille, justement, il n'est souvent pas possible à l'expropriant de conduire et de conclure fructueusement, avant même la clôture de la procédure d'approbation des plans, des pourparlers d'acquisition de terrains avec tous les intéressés. Tant que l'ouvrage et les expropriations sont encore controversées dans leur principe, il est souvent peu prometteur d'entreprendre des négociations sur les indemnisations. Cependant, la pratique montre que les expropriants parviennent dans nombre de cas, sans qu'il soit nécessaire de faire appel à la commission fédérale d'estimation, à induire un accord contractuel extra-judiciaire sur les indemnisations après l'entrée en force de l'approbation des plans. Il n'est donc pas sensé d'obliger légalement la commission fédérale d'estimation à ouvrir d'office la procédure de conciliation immédiatement après la transmission du dossier à tous les intéressés. Nombre de ces procédures devraient aussitôt être suspendues jusqu'à la fin des négociations inofficielles pour être ensuite, en cas d'entente, classées pour cause d'entente inofficielle (art. 53 LEx). C'est pourquoi l'al. 1 prévoit désormais que le président de la commission fédérale d'estimation, compétent en la matière, n'ouvre la procédure de conciliation qu'à la demande de l'une des parties.

Outre les cas ordinaires soumis à une procédure d'expropriation temporaire, il arrive que la commission fédérale d'estimation doive statuer sur des demandes

(d'indemnité) dans certains cas spéciaux qui, tout en présentant un lien matériel avec une expropriation, n'appellent pas de décision sur la nature et le montant de l'indemnité compensant l'acquisition formelle du droit. Citons à titre d'exemples les décisions portant sur les cas suivants : demande d'indemnisation en cas de renonciation à l'expropriation (art. 14, al. 2, LEx) ; demande en dommages-intérêts pour le préjudice inhérent aux actes préparatoires visés à P-art. 15, al. 3 ; contestations concernant la propriété et l'entretien d'installations de remplacement au sens de l'art. 26, al. 3, LEx ; préjudice subi en raison du ban d'expropriation visé à l'art. 44 LEx ; préjudice subi en raison du retard des prestations d'indemnisation de l'expropriation (art. 88, al. 3, LEx) ; demande de rétrocession (art. 102 ss LEx). Dans ces cas également, le président de la commission fédérale d'estimation n'ouvrira une procédure de conciliation qu'à la demande de l'une des parties.

La convocation visée à l'art. 45 LEx est désormais réglemantée à P-art. 46.

#### **P-art. 46                    Citation des parties principales**

P-art. 46 LEx fixe les règles d'organisation de l'audience de conciliation et de la citation des parties.

L'al. 1 prévoit que les parties principales doivent être citées à comparaître à l'audience de conciliation par l'envoi d'un avis personnel. L'al. 2 précise les conséquences d'une non comparution des parties principales, qui correspondent à l'actuel art. 45, al. 3, LEx.

La disposition en vigueur à ce stade selon laquelle les expropriés doivent être cités à l'audience de conciliation « ensemble ou par groupes », qui est obsolète, est abrogée. Comme l'audience de conciliation ne sert plus qu'aux négociations concernant l'indemnisation, rien ne justifie plus de maintenir l'unité de l'audience. Toutefois, les expropriés pourront continuer de participer également à toutes les autres audiences de conciliation « étrangères », s'ils le souhaitent (cf. art. 23, al. 2, de l'ordonnance relative à la procédure devant les commissions fédérales d'estimation<sup>29</sup>). Il est généralement possible de renoncer à une publication. Le président n'est tenu de publier la citation à comparaître à l'audience de conciliation que dans les cas exceptionnels visés à l'art. 47, al. 1, LEx, lorsque les coïntéressés ne sont pas connus nommément et que des recherches n'apparaissent pas susceptibles d'aboutir.

#### **P-art. 47                    Citation des coïntéressés**

P-art. 47 règle, comme par le passé, la citation des coïntéressés. L'al. 1 prévoit que les coïntéressés doivent être convoqués par une communication personnelle. On renonce désormais à publier la convocation à l'audience de conciliation pour que

<sup>29</sup> RS 711.1

tous les coïntéressés soient informés de l'ouverture d'une procédure par-devant la commission fédérale d'estimation. Les coïntéressés sont souvent connus (p. ex. à l'aide du Registre foncier) ou il est possible de les identifier. On ne sera tenu de procéder à cette publication à l'avenir que si ces conditions ne sont pas réunies, par exemple en présence de cédules hypothécaires au porteur, lorsque le porteur du titre ne s'est pas fait inscrire au registre des créanciers<sup>30</sup>.

L'al. 2 stipule que l'invitation aussi bien qu'une éventuelle publication doit indiquer aux coïntéressés les conséquences de leur non comparution. En pareil cas, l'expropriant est habilité à conclure un accord contraignant également pour les coïntéressés (accord officiel au sens de l'art. 53 LEx). De plus, désormais, le président de la commission fédérale d'estimation ne convoquera plus qu'une seule fois d'office (au début de la procédure de conciliation) les coïntéressés à participer à la procédure. Si un coïntéressé ne prend pas part à l'audience de conciliation, le président peut en conclure que cette personne renonce à participer à la procédure, de sorte qu'il n'est plus tenu de la convoquer aux autres étapes de la procédure (y compris la procédure d'estimation). Il est toutefois loisible au coïntéressé qui manque le début de la procédure de demander à participer aux étapes ultérieures de celle-ci.

#### **P-art. 48            But de l'audience**

L'audience de conciliation devant la commission fédérale d'estimation n'a lieu qu'une fois le titre d'expropriation entré en force. De ce fait, le seul objet de litige qui puisse encore être porté devant la commission fédérale d'estimation, quel que soit la procédure (donc également dans les procédures de conciliation), est la question de l'indemnisation. Outre la nature et le montant de l'indemnité, d'autres aspects connexes à l'indemnisation peuvent encore être thématiques, par exemple la demande d'extension (art. 12 s. et art. 64, al. 1, let. b, LEx) ou les demandes d'indemnités à raison du ban d'expropriation (art. 44, al. 2, et art. 64, al. 2, let. f, LEx).

#### **P-art. 50 à 52        Abrogés**

La procédure de conciliation devant la commission fédérale d'estimation survient une fois qu'un titre d'expropriation exécutoire a été établi. A ce moment, plus aucune opposition ni demande n'est pendante e. Les art. 50 à 52 LEx peuvent être abrogés.

<sup>30</sup> Cf. art. 12 de l'ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier ; ORF, RS 211.432.1).



**P-art. 53 et 54 Accord officiel et entente directe**

Les art. 53 et 54 LEx réglementent le contrat d'expropriation, important dans la pratique, par lequel l'expropriant et les expropriés peuvent s'entendre sur la nature et le montant de l'indemnité de même que sur les modalités de l'expropriation. L'art. 53 LEx contient des dispositions visant les accords officiels et sera désormais intitulé en conséquence.

Matériellement, aucune modification n'est apportée à ces deux articles, qui ont fait leurs preuves en pratique. Seule est adaptée l'expression « en dehors de l'audience de conciliation » à l'art. 54, al. 1, car elle est trop restrictive. Désormais, l'entente directe est définie comme un accord obtenu en dehors d'une procédure devant la commission d'estimation. L'art. 53 LEx s'applique si un accord est trouvé dans le cadre de la procédure par-devant la commission fédérale d'estimation, que ce soit au cours de la procédure d'estimation ou dans le cadre d'une procédure d'envoi en possession anticipé.

**P-art. 54<sup>bis</sup> Administration d'une preuve à titre provisoire**

En pratique, la nécessité de procéder à l'administration d'une preuve à titre provisoire ne manque pas de se présenter, par exemple lorsqu'il faut déterminer à titre de preuve l'état des biens-fonds et des bâtiments en dehors d'un envoi en possession anticipé ou préalablement à celui-ci. De telles demandes sont souvent déjà déposées dans le cadre de la procédure d'approbation des plans, c'est-à-dire avant même que la commission fédérale d'estimation n'ait formellement ouvert la procédure de conciliation et d'estimation au sens de la LEx. S'agissant d'ouvrages d'assez grande taille, en particulier, il peut aussi être dans l'intérêt de l'expropriant, en quête de synergies, de procéder simultanément aux mesures de conservation des preuves pour une multitude d'intéressés (p. ex. protocoles de fissuration pour l'ensemble d'un territoire), même si tous ne sont pas encore engagés dans une procédure de conciliation ou dans la procédure d'envoi en possession anticipé.

Par le passé, la compétence en matière d'administration d'une preuve à titre provisoire a souvent causé des difficultés. La question controversée était en particulier de savoir à qui revenait la compétence de décider : à l'autorité chargée de l'approbation des plans dans le cadre de la procédure d'approbation des plans<sup>31</sup> ou à la commission d'estimation finalement responsable de fixer l'indemnité. P-art. 54<sup>bis</sup> réglemente désormais au niveau de la loi l'administration d'une preuve à titre provisoire, qui n'était réglée à ce stade qu'au niveau de l'ordonnance (cf. art. 49 de l'ordonnance relative à la procédure devant les commissions fédérales d'estimation<sup>32</sup> et, par analogie, l'art. 25 de cette même ordonnance<sup>33</sup>).

<sup>31</sup> Cf. Tribunal administratif fédéral (arrêt du 15.01.2014, A-1251/2012, consid. 39).

<sup>32</sup> RS 711.1

<sup>33</sup> RS 711.1

Eu égard au sens et au but de l'administration d'une preuve à titre provisoire, la compétence du président de la commission fédérale d'estimation apparaît adéquate. Les présidents des commissions fédérales d'estimation disposent de l'expérience requise et des connaissances (techniques) nécessaires pour être en mesure de juger quels moyens de preuve sont nécessaires ou pertinents et comment il convient de les appliquer. C'est pourquoi, désormais, le président de la commission fédérale d'estimation sera compétent pour tous les cas d'administration de preuve à titre provisoire. Il pourra faire appel aux membres de la commission d'estimation dans la mesure où il le jugera nécessaire. De ce fait, il ne faudra plus entrer en matière sur de telles demandes dans le cadre de la procédure d'approbation des plans. En lieu et place, une fois l'approbation des plans entrée en force, le dossier sera transmis au président compétent de la commission fédérale d'estimation, qui statuera sur ces demandes (cf. P-art. 45).

### **P-art. 55 à 57     Abrogés**

Les art. 55 et 56 LEx sont abrogés et leurs contenus sont transposés, si nécessaire, aux art. 34 et 41. La conformité au droit de l'expropriation, les oppositions et les demandes visées à P-art. 33, al. 1, let. a à c, feront l'objet de décisions dans le cadre des procédures combinée et autonome d'expropriation.

L'art. 57 LEx peut également être abrogé. L'ouverture de la procédure d'estimation est désormais réglemmentée à P-art. 66 LEx.

### **P-art. 59     Commissions d'estimation, composition, nomination et intérêts**

La présente révision modifie les dispositions visant la nomination et la composition des commissions d'estimation et de leurs secrétariats. Des conditions cadres juridiques uniformes doivent être créées pour les membres des commissions et des éventuels secrétariats. C'est ainsi que toutes les personnes exceptionnellement employées à titre principal et à un taux d'occupation fixe dans les commissions et les secrétariats seront désormais soumises au droit régissant le personnel de la Confédération. S'agissant des membres des commissions et secrétariats employés à titre accessoire, ils seront régis par des principes uniformes, en particulier pour les aspects liés à la révocation des rapports de service, à la sauvegarde des intérêts et au devoir de fidélité, correspondant à ceux des personnes ayant le statut d'employé. Les dispositions sont conçues selon les principes de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise<sup>34</sup> et de la loi-type qui en est issue<sup>35</sup>, dans la mesure où cela apparaît opportun. Au demeurant, la nouvelle conception des commissions d'estimation s'inspire également de la réglementation des commissions extra-parlementaires dotées d'un pouvoir de décision au sens de l'ordonnance du

<sup>34</sup> <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2006/8233.pdf>.

<sup>35</sup> [https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/cgov/grundlagen.html#-1282199544](https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html#-1282199544).

---

25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)<sup>36</sup>, raison pour laquelle les réglementations des secrétariats sont axées sur les dispositions déterminantes de l'OLOGA.

P-art. 59, al. 1 et 2, régleme la composition, la nomination et les intérêts des membres des commissions d'estimation. Le système de nomination actuel, avec trois autorités de nomination différentes (Tribunal administratif fédéral, Conseil fédéral, gouvernements cantonaux) est pesant et compliqué. Il faut le simplifier. Désormais, le Tribunal administratif fédéral nommera tous les membres des commissions fédérales d'estimation, à savoir le président, ses suppléants et les autres membres. Le Tribunal administratif fédéral est d'ores et déjà l'autorité de surveillance et de nomination, il est fonctionnellement au plus proche des commissions d'estimation en raison de son activité de première instance. Il est aussi, des trois autorités de nomination actuelles, la plus apte à assumer seule la nomination des membres des commissions d'estimation.

A l'avenir, les membres ne seront plus nommés par les gouvernements des cantons dont le territoire fait partie de l'arrondissement d'estimation. Le nombre des membres est fixé à 15 au maximum, indépendamment des cantons concernés, les cinq autres membres nommés jusqu'ici par le Conseil fédéral étant compris dans cet effectif. Actuellement, le nombre de représentants des cantons dans les commissions d'estimation varient entre trois et 21, selon le nombre de cantons entrant dans l'arrondissement d'estimation. Les commissions d'estimation comptent aujourd'hui entre dix et 29 membres, le président et ses suppléants compris. En raison de la restriction du nombre des autres membres à 15 au maximum, les commissions fédérales d'estimation du 7<sup>e</sup> arrondissement (cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure et Jura : - 2), du 9<sup>e</sup> arrondissement (cantons de Lucerne, Obwald, Nidwald, Uri, Zoug, Glaris et Schwyz ; - 11) et du 11<sup>e</sup> arrondissement (cantons de Schaffhouse, Thurgovie, Saint-Gall, Appenzell Rhodes-Extérieures et Appenzell Rhodes-Intérieures ; - 7) compteront à l'avenir moins de membres qu'aujourd'hui. Les commissions d'estimation des 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup>, 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup>, 10<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> arrondissements pourraient compter entre 1 et 8 membres supplémentaires. En sa qualité d'autorité de nomination, le Tribunal administratif fédéral décidera combien de membres supplémentaires il entend nommer par commission d'estimation.

Comme l'effectif maximal des membres des commissions d'estimation sera désormais réglementé au niveau de la loi, il est possible d'abroger l'ordonnance du 17 mai 1972 fixant le nombre des membres nommés par les cantons dans les commissions fédérales d'estimation<sup>37</sup>. Une réglementation transitoire est prévue, car les mandats des membres nommés à ce stade par le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux n'expirent pas au même moment (cf. dispositions finales).

Un gouvernement de qualité implique que les membres puissent être révoqués pour de justes motifs par l'autorité qui les a nommés (art. 6, al. 3, loi-type). Sont réputés

<sup>36</sup> RS 172.010.1  
<sup>37</sup> RS 711.12

justes motifs ceux pour lesquels, selon les règles de la bonne foi, la poursuite du rapport n'est plus raisonnablement exigible. Un tel cas survient par exemple lorsqu'un membre ne remplit plus les conditions d'exercice de son mandat, s'il a commis une grave violation de son devoir ou si un conflit d'intérêts durable d'un membre ne peut pas être résolu d'une autre manière. En raison de la garantie d'accès au juge, il faut que la révocation d'un membre puisse être soumise à l'examen des instances fédérales de la justice administrative.

Al. 3 : le Tribunal administratif fédéral nomme les membres des commissions d'estimation pour une période de fonction de six ans. Cet alinéa concernant la durée des mandats est repris de l'actuel art. 61 LEx, qu'il complète. Désormais, la durée de fonction sera limitée par analogie à l'art. 8i OLOGA<sup>38</sup>. Les membres peuvent être reconduits deux fois dans leurs fonctions.

Al. 4 : l'autorité de nomination fixe les modalités du statut juridique dans l'acte de nomination. S'agissant de la nature et du montant des indemnités à verser, elle statue dans le cadre fixé par l'ordonnance du Conseil fédéral sur les indemnités des commissions fédérales d'estimation (art. 113, al. 1, LEx). En outre, les conditions seront formulées en fonction du type de rapport de travail (activité à titre accessoire ou contrat de travail avec taux d'occupation fixe). Ces deux types de rapport de travail sont régis par le droit public, de sorte qu'il est garanti qu'en cas de litige, les mêmes instances de recours seront compétentes.

L'al. 5 est repris du droit en vigueur. Il prévoit que les membres doivent appartenir à différents groupes de professions et qu'ils doivent disposer des connaissances techniques nécessaires. Désormais, ces conditions s'appliquent à tous les membres de la commission d'estimation. Outre les connaissances techniques requises par le passé, des connaissances linguistiques et la connaissance des lieux sont aussi exigées désormais. Le Tribunal administratif fédéral doit tenir compte de ces critères lors de la nomination des membres.

Al. 6 : la déclaration de leurs intérêts par les candidats, avant la nomination, est une condition à celle-ci (cf. art. 8f et 8k OLOGA<sup>39</sup>). Quiconque n'est pas disposé à une telle déclaration ne peut pas être nommé. Les modifications concernant les intérêts qui surviennent après la nomination doivent également être transmises en continu au Tribunal administratif fédéral, car elles peuvent justifier une révocation ou la non-reconduction de la nomination.

Al. 7 : les membres de la commission qui exercent leur activité dans le cadre d'un rapport de travail étant assujettis à la loi sur le personnel de la Confédération, ils sont soumis au devoir de fidélité au sens de l'art. 20 LPers<sup>40</sup> et aux dispositions d'exécution déterminantes. Mais les membres de la commission qui agissent à titre accessoire (règle générale) ne sont pas soumis à cette disposition, raison pour la-

<sup>38</sup> RS 172.010.1

<sup>39</sup> RS 172.010.1

<sup>40</sup> RS 172.220.1

quelle leurs devoirs de diligence et de fidélité doivent être réglementés par le présent acte.

En principe, les membres de la commission ne sont pas liés par des instructions. La portée du droit de donner des directives dont dispose le Tribunal administratif fédéral est régie par l'art. 63.

Al. 8 : en raison de leur assujettissement à la loi sur le personnel de la Confédération, les membres de la commission qui opèrent dans le cadre d'un rapport de travail sont soumis à l'obligation de garder le secret, conformément aux dispositions de l'art. 22 LPers<sup>41</sup>, et aux dispositions d'exécution déterminantes. Mais les membres de la commission engagés à titre accessoire (règle générale) ne sont pas soumis à cette disposition, raison pour laquelle leur obligation de garder le secret doit être réglementée par le présent acte.

#### **P-art. 59<sup>bis</sup> Statut juridique des membres de la commission**

Le système de milice des commissions fédérales d'estimation est maintenu, tout en recevant de nouvelles règles. P-art. 59<sup>bis</sup> contient désormais des directives concernant le statut juridique des membres de la commission.

L'al. 1 fixe le principe, selon lequel les présidents, leurs suppléants et les autres membres des commissions d'estimation opèrent en règle générale à titre accessoire. Ils travaillent souvent à titre principal comme juges, avocats, architectes, ingénieurs ou experts en estimation immobilière.

L'al. 2 crée la possibilité (déjà proposée dans le cadre de la révision de 1970, mais rejetée à l'époque par le Parlement) d'engager le personnel des commissions d'estimation à titre principal (avec un taux d'occupation fixe). Dans certains arrondissements où la charge de travail est importante, il faudrait employer les membres des commissions à titre principal avec un taux d'occupation fixe, car il n'est guère possible de maîtriser la charge de travail en temps utile dans le cadre d'une activité accessoire. Ce besoin a été noté également dans les arrêts du Tribunal fédéral du 6 septembre 2012 (1C\_224/2012) et du 24 août 2012 (12T.3/2012). Lorsque les affaires demeurent trop longtemps sans traitement, on court le risque de recours pour déni de justice ou pour retard injustifié, ce qu'il faut empêcher. C'est pourquoi, lorsque la charge de travail est importante, il faut que les présidents, leurs suppléants et les autres membres des commissions d'estimation puissent être nommés à titre principal avec un taux d'occupation fixe. Ils reçoivent alors un contrat de travail (cf. al. 3).

Comme la charge de travail diffère selon les grands projets prévus dans les arrondissements et qu'elle peut varier au fil des années, une solution flexible est proposée. Le Tribunal administratif fédéral statue, dans le cas d'espèce concret, si des per-

<sup>41</sup> RS 172.220.1

---

sonnes doivent travailler à titre accessoire ou à titre principal, éventuellement à temps partiel et/ou pour une durée déterminée, sur la base d'un contrat de travail. Il décide en outre au moment de la reconduction possible des fonctions, dans le cadre des dispositions de l'art. 14 LPers<sup>42</sup>, si un contrat de travail n'est pas renouvelé au motif que la charge de travail est insuffisante et s'il doit être éventuellement converti en fonction accessoire. Il prend de telles décisions à la demande des présidents des commissions d'estimation ou lorsqu'il constate que, dans certaines commissions d'estimation, les cas pendants ne peuvent pas être traités en temps utile. Comme le Tribunal administratif fédéral constitue l'autorité chargée de nommer les commissions d'estimation, qu'il exerce leur surveillance et qu'il assume désormais la fonction d'employeur administratif (P-art. 59<sup>quater</sup>, al. 2), il est naturel de lui transférer aussi la compétence de décider si les conditions sont remplies pour passer un contrat de travail à titre principal avec un membre d'une commission d'estimation ou s'il faut l'engager à titre accessoire.

En vertu de l'al. 3, les membres de commission nommés à titre principal avec un taux d'occupation fixe par le Tribunal administratif fédéral sont soumis à la LPers<sup>43</sup>, au règlement des indemnités édicté par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 113, al. 1, et au droit d'exécution déterminant régissant les rapports de travail du personnel du Tribunal administratif fédéral (actuellement l'ordonnance du 26 septembre 2003 relative aux conditions de travail du personnel du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets [OPersT]<sup>44</sup>). Ces membres de commission sont réputés faire partie du personnel de la Confédération au sens de l'art. 1, let. f, LPers.

### **P-art. 59<sup>ter</sup>            Secrétariat**

P-art. 59<sup>ter</sup> contient, par analogie à P-art. 59<sup>bis</sup>, de nouvelles dispositions relatives au secrétariat des commissions.

L'al. 1 constitue une réglementation de principe pour les personnes qui soutiennent les commissions d'estimation dans l'accomplissement de leurs tâches. Il prévoit que les présidents des commissions d'estimation peuvent au besoin faire appel à un secrétaire ou à des assistants, qui travaillent généralement à titre accessoire et sont directement engagés par le président de la commission. Contrairement à ce qui prévaut pour le personnel des secrétariats permanents, l'employeur n'est pas le Tribunal administratif fédéral dans de tels cas (cf. P-art. 59<sup>quater</sup>, al. 1, let. b), mais le président, qui confie généralement en sus des travaux de la commission à ses propres employés.

<sup>42</sup> RS 172.220.1

<sup>43</sup> RS 172.220.1

<sup>44</sup> RS 172.220.117

---

Al. 2 : les employés des secrétariats permanents sont soumis au devoir de fidélité visé à l'art. 20 LPers<sup>45</sup> et aux dispositions d'exécution déterminantes. Mais les membres de la commission qui agissent à titre accessoire conformément à l'al. 1 ne sont pas soumis à cette disposition, raison pour laquelle leurs devoirs de diligence et de fidélité doivent être réglementés par le présent acte.

Al. 3 : les employés des secrétariats permanents sont soumis à l'obligation de garder le secret visée à l'art. 22 LPers<sup>46</sup> et aux dispositions d'exécution déterminantes. Mais les membres de la commission engagés à titre accessoire conformément à l'al. 1 ne sont pas soumis à cette disposition, raison pour laquelle leur obligation de garder le secret doit être réglementée par le présent acte.

Al. 4 et 5 : si la charge de travail durable le requiert, un secrétariat permanent doit être créé pour une commission. La décision en incombe au Tribunal administratif fédéral, qui est compétent s'agissant d'instaurer, de modifier et de résilier les rapports de travail avec les employés des secrétariats permanents. Il va de soi que l'initiative d'établir un secrétariat permanent peut émaner de la commission concernée, puisqu'elle doit généralement maîtriser la charge de travail et qu'elle connaît les conditions concrètes. Les employés des secrétariats permanents sont soumis à la LPers<sup>47</sup>, au règlement des indemnités édicté par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 113, al. 1, et au droit d'exécution déterminant régissant les rapports de travail du personnel du Tribunal administratif fédéral (actuellement l'ordonnance du 26 septembre 2003<sup>48</sup> relative aux conditions de travail du personnel du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets [OPersT]<sup>49</sup>).

Al. 6 : toutes les personnes qui travaillent dans le cadre des dispositions de P-art. 59<sup>ter</sup> sont liées par les directives de leur commission dans l'accomplissement de leurs tâches, qu'elles soient engagées dans le cadre d'un contrat de travail ou à titre accessoire.

### **P-art. 59<sup>quater</sup> Statut d'employeur et prévoyance**

P-art. 59<sup>quater</sup> régleme[n]te désormais le statut d'employeur et la prévoyance.

Conformément à l'al. 1, le Tribunal administratif fédéral est l'employeur du personnel à titre principal au sens de P-art. 59<sup>bis</sup> et 59<sup>ter</sup>. Il est compétent s'agissant d'instaurer, de modifier et de résilier les rapports de travail et il assume les tâches de l'employeur, compte tenu du fait que les membres de la commission ne sont pas liés par des directives dans l'accomplissement de leurs tâches (P-art. 59, al. 7) et que les

<sup>45</sup> RS 172.220.1

<sup>46</sup> RS 172.220.1

<sup>47</sup> RS 172.220.1

<sup>48</sup> RS 172.220.117

<sup>49</sup> RS 172.220.117

personnes qui travaillent au sein des secrétariats sont liées par les directives de leurs commissions dans l'accomplissement de leurs tâches (P-art. 59<sup>ter</sup>, al. 6).

L'al. 2 prévoit que les membres des commissions et les secrétariats sont traités administrativement comme le personnel du Tribunal administratif fédéral et qu'ils sont soumis aux mêmes dispositions du droit régissant le personnel, sous réserve de la présente loi, mais qu'ils ne sont pas assujettis au pouvoir de donner des instructions de ce Tribunal.

L'al. 3 intègre désormais une réglementation concernant l'obligation d'assurance du personnel de la commission fédérale d'estimation, parce que le traitement des indemnités du personnel des commissions d'estimation, régi par le droit des assurances sociales, n'est pas clair et qu'il n'a pas manqué de soulever des difficultés à maintes reprises en pratique. En vertu de cette réglementation, les membres ou le personnel des commissions fédérales d'estimation doivent être assurés lorsque les conditions fondant l'obligation d'assurance en vertu de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP)<sup>50</sup> sont remplies. Sous l'angle du droit des assurances sociales, le Tribunal administratif fédéral est l'employeur du personnel des commissions fédérales d'estimation. A ce titre, il verse les cotisations de l'employeur et de l'employé. Le personnel des commissions est assuré auprès de PUBLICA. Le Conseil fédéral règle les modalités par voie d'ordonnance. Il précisera en particulier selon quel règlement de prévoyance de la Caisse de prévoyance de la Confédération ce personnel doit être assuré. Il est prévu d'assurer les personnes sous contrat de travail par le Règlement de prévoyance du 15 juin 2007 pour les personnes employées et les bénéficiaires de rentes de la Caisse de prévoyance de la Confédération (RPEC)<sup>51</sup>. Les personnes engagées à titre accessoire seront assurées par le Règlement de prévoyance du 6 décembre 2011 pour les bénéficiaires d'honoraires de la caisse de prévoyance de la Confédération (RPBC)<sup>52</sup>.

Al. 4 : même si le Tribunal administratif fédéral verse les cotisations prévues par le droit des assurances sociales, respectivement s'il confie le règlement de cette tâche à des tiers, les coûts correspondants seront finalement supportés, comme par le passé, par la partie dans l'obligation de s'acquitter des frais, généralement l'expropriant<sup>53</sup>. En conséquence, l'intégration du personnel des commissions fédérales d'estimation dans le système du droit des assurances sociales se répercutera donc sur les coûts à la charge des expropriants.

<sup>50</sup> RS 831.40

<sup>51</sup> RS 172.220.141.1

<sup>52</sup> RS 172.220.141.2

<sup>53</sup> Cf. art. 54 de l'ordonnance du 13 février 2013 relative à la procédure devant les commissions fédérales d'estimation; RS 711.1



**P-art. 60                    Formation**

A l'avenir également, les commissions fédérales d'estimation devront être formées de trois membres pour prendre leurs décisions, à moins que le président ne rende le jugement avec l'accord des parties (art. 60, al. 1 et 4). Grâce à la limitation à une seule autorité de nomination (cf. modification ad P-art. 59), le critère de l'organe de nomination disparaît s'agissant de la formation du collège décisionnaire des commissions d'estimation par leur président. S'agissant de choisir les deux autres membres, le président pourra désormais ne considérer que les connaissances techniques nécessaires pour le cas d'estimation en présence. Si un secrétaire est engagé, il participe à la séance avec voix consultative.

**P-art. 61                    Responsabilité**

Comme prévu à l'art. 59, des conditions juridiques cadres uniformes doivent être créées pour les membres des commissions et pour le personnel des éventuels secrétariats. Il en résulte que ces intervenants seront soumis à des réglementations uniformes également en ce qui concerne leur responsabilité. L'assujettissement des contrats de travail à la LPers<sup>54</sup> implique déjà que les employés seront soumis à la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRCF)<sup>55</sup>. Cette disposition sera aussi reprise uniformément pour les personnes engagées à titre accessoire et pour les mandataires.

**P-art. 62                    Récusation**

P-art. 62 est adapté en ce sens que les règles de récusation du Tribunal administratif fédéral s'appliqueront désormais aux membres des commissions d'estimation. La fonction des membres des commissions d'estimation est comparée à celle des juges de première instance. L'actuelle référence aux règles de récusation du Tribunal fédéral date de 1970, alors que le Tribunal fédéral était encore l'autorité de surveillance des commissions d'estimation.

**P-art. 63                    Tâches du Tribunal administratif fédéral**

P-art. 63 régleme la surveillance exercée par le Tribunal administratif fédéral et les autres tâches qui lui échoient en lien avec les commissions fédérales d'estimation. Les commissions fédérales d'estimation resteront soumises à la surveillance judiciaire du Tribunal administratif fédéral (let. a), qui lui a été attribuée dans le cadre de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale<sup>56</sup>. Le droit de

<sup>54</sup> RS 172.220.1

<sup>55</sup> RS 170.32

<sup>56</sup> Cf. annexe, ch. 65 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, RO 2006 2197 1069; FF 2001 4202.

donner des directives générales aux commissions d'estimation et la possibilité de demander des rapports, isolés ou périodiques (let. b), sont également maintenus. Afin de distinguer les let. a et b, l'activité de surveillance est limitée à la gestion administrative et, sur le plan technique, les directives ne peuvent être que générales. Au demeurant, les commissions et leurs membres sont libres de toute instruction dans l'accomplissement de leurs tâches (cf. P-art. 59<sup>bis</sup>, al. 7), notamment s'agissant de leurs processus décisionnels. Comme le Tribunal administratif fédéral assume désormais également des tâches liées à son statut d'employeur et à la prévoyance (cf. P-art. 59<sup>quater</sup>), ces tâches doivent être mentionnées aussi à P-art. 63 par souci d'exhaustivité (cf. let. c).

Le système actuellement en vigueur, qui est ancré dans l'ordonnance du 13 février 2013 sur les émoluments et indemnités à percevoir dans la procédure d'expropriation<sup>57</sup>, prévoit que les personnes actives pour les commissions d'estimation seront directement indemnisées avec les émoluments versés par les expropriants. Un tel système d'émoluments ne fonctionne pas (plus) de manière satisfaisante pour des commissions qui doivent gérer un grand nombre de procédures d'expropriation, en particulier parce qu'il crée une relation de dépendance, notamment financière, des commissions fédérales d'estimation envers les expropriants. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend moderniser, dans le cadre de la révision totale de l'ordonnance sur les émoluments et indemnités à percevoir dans la procédure d'expropriation, ce système de coûts et d'indemnités visant à financer les commissions fédérales d'estimation. Selon ces dispositions, les présidents des commissions fédérales d'estimation prélèveront auprès des expropriants, pour le compte de la Confédération, des émoluments dont le montant reposera sur le principe de la couverture des coûts. En contrepartie, la Confédération indemnifiera les dépenses et en particulier les rémunérations des membres des commissions d'estimation. Dans ce contexte, il faut aussi prendre en compte les cotisations éventuelles relevant du droit des assurances sociales. Il doit donc incomber au Tribunal administratif fédéral, en sa qualité d'employeur au sens du droit des assurances sociales, de procéder aux décomptes correspondants.

En ce qui concerne l'infrastructure des commissions, notons que la présidence doit décider si elle entend mettre l'infrastructure actuelle de sa commission à disposition ou acquérir une nouvelle infrastructure pour assurer le fonctionnement de la commission. Elle établit une facture correspondante. Dans certains cas, selon entente, le Tribunal administratif fédéral peut mettre une infrastructure à disposition. Le Conseil fédéral réglera les modalités dans les dispositions d'exécution.

#### **P-art. 64                    Compétence d'attribution**

L'al. 1 contient une liste non exhaustive des compétences des commissions fédérales d'estimation.

<sup>57</sup> RS 711.3

En vertu de P-art. 15, al. 3, LEx, la commission fédérale d'estimation statuera désormais sur les demandes d'indemnité résultant d'actes préparatoires. Cette compétence est intégrée dans la liste à l'art. 64, al. 1, let. b<sup>bis</sup>, LEX.

La let. k est purement et simplement supprimée. Elle renvoie à l'art. 121, let. e, LEX, qui se réfère à son tour à l'art. 53<sup>bis</sup> de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE)<sup>58</sup>. Or, la procédure concernant le renouvellement de droits de durée limitée accordés pour le transport d'énergie électrique, visée à l'art. 53<sup>bis</sup> LIE, a été abrogée lors de l'adoption de la loi sur la coordination.

#### **P-art. 66            Procédure, convocation**

L'al. 1 régleme la l'ouverture de la procédure d'estimation au terme d'une procédure de conciliation infructueuse. Comme cela était prévu à ce stade aux art. 57 et 66, le président de la commission d'estimation ouvre la procédure d'estimation d'office.

L'al. 2 prévoit, à l'instar de l'art. 57, al. 2, LEX, la possibilité de surseoir à la procédure d'estimation, d'entente avec les parties, jusqu'à l'achèvement de l'ouvrage.

La teneur de l'art. 66 LEX est désormais régleme nté sous P-art. 45 LEX.

#### **P-art. 67            Citations, débats**

Les débats concernant l'estimation requièrent une importante préparation des parties, tout particulièrement dans les cas d'expropriation majeurs. C'est pourquoi l'al. 1 prolonge le bref délai de dix jours aux 30 jours usuels.

#### **P-art. 76            Envoi en possession anticipé**

L'importante institution de l'envoi en possession anticipé appelle de nécessaires adaptations et compléments ponctuels.

A l'al. 1, l'envoi en possession anticipé est complété par le cas spécial des droits déjà exercés. Si un droit à exproprier est déjà exercé de fait, une autorisation du juge de l'expropriation pour procéder à l'envoi en possession anticipé est obsolète. Une telle autorisation n'a jamais été demandée sous le régime du droit actuel. A des fins de clarté, cette situation est désormais explicitée dans la loi. Comme, dans de tels cas, l'expropriant exerce déjà effectivement un droit qu'il n'a pas encore acquis, il doit désormais ouvrir la procédure d'expropriation (P-art. 37, al. 1, LEX).

L'al. 2 est repris jusqu'au moment de la décision concernant la demande d'envoi en possession anticipé. Par analogie aux lois sectorielles, l'envoi en possession ne peut

<sup>58</sup> RS 734.0

être autorisé qu'en présence d'une décision exécutoire d'approbation des plans (titre d'expropriation). Désormais, ce moment s'appliquera à toutes les procédures d'expropriation (combinées ou autonomes). Le moment de l'audience de conciliation prévu à ce stade n'a pas fait ses preuves. La décision n'est alors exécutoire que si elle n'a pas été attaquée et qu'elle est donc entrée en force ou si le recours dont elle a fait l'objet n'entraîne pas d'effet suspensif ou qu'un tel effet lui a été retiré.

La réglementation des lois sectorielles, selon laquelle l'envoi en possession anticipé ne peut être autorisé qu'à partir du moment où le principe de l'expropriation a fait l'objet d'une décision au moins exécutoire, a fait ses preuves. Il faut donc généraliser cette pratique, qui s'appliquera désormais à toutes les procédures d'expropriation. Désormais, il ne sera plus possible d'accorder l'envoi en possession avant que la licéité de l'expropriation, les oppositions ou les demandes visées à l'art. 33 n'aient fait l'objet d'une décision (cf. P-art. 76, al. 2, LEx). La 2<sup>e</sup> phrase de l'al. 4 peut donc être supprimée.

L'al. 5 précise désormais qui peut statuer sur les demandes de sûretés et/ou les versements d'acomptes : à l'avenir, les présidents des commissions d'estimation pourront décider seuls en la matière. Ils peuvent recourir à des juges spécialisés s'ils l'estiment adéquat dans le cas d'espèce. Les dispositions de l'art. 27, al. 1 et 3, de l'ordonnance relative à la procédure devant les commissions fédérales d'estimation<sup>59</sup> visant les diverses compétences de décision sur les demandes de sûretés (le président seul) et sur les versements d'acomptes (la commission) se trouvent ainsi modifiées. En outre la formulation peu claire « au taux usuel » est adaptée. L'autorité de surveillance des commissions fédérales d'estimation (aujourd'hui le Tribunal administratif fédéral, cf. art. 63 LEx) fixe depuis longtemps par voie de décision le taux d'intérêt usuel généralement applicable, même si le taux de référence hypothécaire est actuellement appliqué s'agissant des contrats de bail à loyer. La compétence de l'autorité de surveillance pour fixer le taux d'intérêt est désormais ancrée dans la loi.

## **P-art. 80 à 82      Abrogés**

Les art. 80 à 82 LEx sont supprimés sans substitution.

Les tribunaux n'ont pas besoin de recourir aux 30 membres de la Commission supérieure d'estimation. Au cours des dix dernières années, cette Commission n'a été sollicitée par un tribunal qu'une seule fois. La présente révision propose donc de la supprimer. Il serait insensé de maintenir une commission qui n'a quasiment jamais été utilisée. Même si les membres de la Commission supérieure d'estimation ne sont indemnisés que si l'on fait appel à eux, supprimer la Commission permettra d'économiser le coût administratif lié à la nomination de ses membres. Si, dans un cas précis, un tribunal devait avoir besoin des connaissances spécialisées d'un expert, il pourrait toujours y recourir (cf. art. 12, let. e, PA<sup>60</sup>). La Commission supé-

<sup>59</sup> RS 711.1

<sup>60</sup> RS 172.021

rieure d'estimation sera dissoute lorsque la révision de la loi entrera en force. Une disposition finale n'est pas nécessaire

#### **P-art. 88            Taux d'intérêt**

Comme déjà expliqué pour P-art. 76, al. 5, LEx, la tournure « au taux usuel » est également précisée à l'art. 88, al. 1, LEx. Désormais, la référence sera le taux d'intérêt que le Tribunal administratif fédéral fixera. Le délai de paiement de 20 jours est désormais porté à la durée, usuelle aujourd'hui, de 30 jours.

#### **P-art. 91            Paiement, effets**

La procédure d'estimation prévue à l'art. 19<sup>bis</sup>, al. 2, LEx est supprimée, raison pour laquelle le renvoi correspondant de l'al. 1 disparaît. L'art. P-41 LEx régit désormais la prise de décision dans la procédure d'expropriation combinée. Vu la suppression de la teneur de l'actuel art. 41, soit l'exercice ultérieur du droit à indemnisation, la réserve exprimée à la dernière phrase de l'art. 91, al. 1, LEx doit être supprimée.

L'al. 1 ajoute que la renonciation à la radiation de servitudes existantes peut également survenir unilatéralement par décision de l'expropriant et que les droits obligatoires s'éteignent également. Comme le bien-fonds doit passer exempt de charges à l'expropriant, les immeubles loués ou affermés, les contrats correspondants sont résiliés de par la loi au paiement de l'indemnité. Si l'envoi en possession anticipé est autorisé, lesdits contrats sont de ce fait résiliés plus tôt. C'est pourquoi la liste de l'al. 1 est complétée par la mention des droits obligatoires.

#### **P-art. 109          Notifications et publications**

L'al. 1 est abrogé, puisque la PA arrête, tout comme l'art. 109, al. 1, LEx, que les décisions doivent être en principe notifiées individuellement (art. 34, al. 1, PA) et qu'une publication officielle est admissible dans certains cas où la décision ne peut pas être distribuée (art. 36, al. 1, PA). L'al. 2 visant les publications prescrit désormais une publication cumulée dans les organes officiels des cantons et des communes concernés. On a renoncé aux organes de publication privés, parce que les organes officiels sont réputés connus.

L'al. 3 est également abrogé. L'adaptation de l'al. 2 rend superflues les dispositions visant les publications concernant les organisations de protection de l'environnement qui ont qualité pour recourir. Selon l'art. 12b, al. 1, LPN<sup>61</sup> aussi

<sup>61</sup> RS 451

bien que l'art. 55a, al. 1, LPE<sup>62</sup>, une notification par voie de publication dans l'organe officiel du canton suffit.

**P-art. 110            Droit de procédure**

P-art. 110 LEx stipule que la PA régira désormais toutes les procédures (et étapes de procédure) et qu'elle s'appliquera de ce fait également aux procédures devant les commissions fédérales d'estimation, pour autant que et seulement dans la mesure où la LEx ne prévoit pas de disposition spéciale. L'art. 2, al. 3, PA est adapté en conséquence. Comme la PA est désormais applicable en tant que procédure subsidiaire, les dispositions de procédure de la LEx figurant également dans la PA sont abrogées.

**P-art. 114            Répartition, compétence**

L'art. 114, al. 1 à 3, LEx réglemente le financement du coût des procédures d'expropriation en première instance, qu'il s'agisse de la procédure administrative, de la procédure de conciliation ou de la procédure d'estimation. L'actuel renvoi à l'al. 3 est adapté : référence est désormais faite à l'art. 36, al. 2, au lieu de l'art. 41 LEx.

L'esprit de l'al. 4 est maintenu et simplifié : chaque autorité en charge d'une procédure fixe elle-même, en rendant sa décision sur le fond, le coût de l'étape de procédure dont elle est responsable. L'énumération compliquée de tous les cas particuliers disparaît.

**P-art. 115            Dépens**

En lieu et place de procédures d'opposition, l'al. 1 parle désormais de procédures d'expropriation. Cette formulation couvre aussi bien la procédure d'expropriation combinée (P-art. 28 ss) que la procédure d'expropriation autonome (P-art. 36 ss).

**Dispositions finales de la modification du ...**

L'al. 1 arrête le principe que l'ancien droit s'appliquera lorsqu'une procédure d'expropriation (y compris les procédures combinées prévues par les lois sectorielles) a été ouverte sous le régime de l'ancien droit. Comme la révision modifie les compétences et les procédures considérablement pour une part, il ne serait pas praticable de soumettre les procédures déjà en cours aux nouvelles dispositions. Lors de procédures combinées régies par des lois spéciales, la procédure commence par l'envoi de la demande (combinée) à l'autorité d'approbation des plans. Quant aux

<sup>62</sup> RS 814.01

procédures d'expropriation autonomes, elles sont ouvertes par l'envoi du dossier requis au président de la commission fédérale d'estimation.

S'agissant des modifications relatives aux indemnités et aux émoluments, présentées dans le commentaire de P-art. 63, le Conseil fédéral définira une solution (jour de référence) dans le cadre des adaptations de l'ordonnance, de manière à éviter la coexistence parallèle de divers systèmes d'indemnités et d'émoluments.

L'al. 2 des dispositions finales arrête, à titre de disposition transitoire, que les oppositions, demandes et prétentions formées après coup selon les anciens art. 39 à 41 LEx continueront d'être jugées selon ces anciennes dispositions pour autant qu'elles concernent une procédure qui s'est déroulée conformément à l'ancien droit. En pareil cas, tant les compétences que la procédure sont régies par le droit actuel, c'est-à-dire conformément au libellé actuel des art. 39 à 41 LEx. Cette disposition vaut en particulier pour le délai de forclusion de six mois actuellement prévu à l'art. 41, al. 2, let. b, LEx. Le bref délai de forclusion de six mois restera donc applicable pour les ouvrages qui ont fait l'objet d'une expropriation selon la procédure régie par l'ancien droit, la publication faisant état des conséquences du défaut de production conformément aux art. 39 à 41 LEx. Ainsi, les délais de forclusion encore en cours ne seront pas remplacés par le délai de prescription de cinq ans introduit avec les nouvelles dispositions et les droits déjà déçus ne renaîtront pas.

L'al. 2 de la disposition transitoire ne s'applique pas aux cas dans lesquels une procédure d'expropriation n'a encore jamais eu lieu et où les art. 39 à 41 n'ont donc jamais été applicables (notamment pour certains cas de nuisances sonores dues à l'aviation). Dans de tels cas, il fallait déjà par le passé ouvrir une « première » procédure d'expropriation autonome, dans le cadre de laquelle s'appliquait un délai de prescription de cinq ans (et non pas un délai de forclusion de six mois). Selon le nouveau droit, il faut mener dans de tels cas une procédure d'expropriation autonome au sens des art. P-art. 36 ss si la procédure n'est engagée qu'après l'entrée en vigueur de la révision. Les procédures déjà en cours doivent être menées à leur terme selon l'ancienne organisation des compétences. L'al. 1 (et non pas l'al. 2) de la disposition transitoire s'applique donc pour de telles procédures.

Les al. 3 et 4 des dispositions finales contiennent des dispositions transitoires relatives à la nomination des membres des commissions fédérales d'estimation. Comme les durées de fonction des membres autres que le président et ses suppléants n'échoient pas uniformément, il faudra organiser le renouvellement intégral des commissions au plus tard dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur des nouvelles règles de nomination. Si la durée de fonction d'un membre échoit après l'entrée en vigueur des nouvelles règles de nomination et avant la tenue du renouvellement intégral de la commission, la durée de fonction est prolongée jusqu'au renouvellement intégral. Si un membre fait défection pour d'autres motifs, on attend le renouvellement intégral pour remplacer ce membre. Les présidents et leurs suppléants ne sont pas concernés par ces dispositions finales, puisqu'ils sont d'ores et déjà nommés par le Tribunal administratif fédéral.

---

**Annexe                    Modification d'autres actes**

La révision prévue des dispositions de la LEx a pour effet que diverses lois sur les infrastructures et lois sectorielles de la Confédération doivent être adaptées. Pour quatre actes (loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau<sup>63</sup>, loi du 26 juin 1998 sur l'énergie (LEne)<sup>64</sup>, loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)<sup>65</sup> et loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (LEaux)<sup>66</sup>), seule une disposition relative à la procédure abrégée doit être supprimée (cf. ci-après Autorisation de la procédure abrégée). S'agissant de la PA<sup>67</sup>, l'art. correspondant visant le domaine d'application doit être adapté pour les procédures d'expropriation. Quant aux actes législatifs restants (loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)<sup>68</sup>, loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)<sup>69</sup>, loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH)<sup>70</sup>, loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (LRN)<sup>71</sup>, loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu)<sup>72</sup>, loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (LIE)<sup>73</sup>, loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF)<sup>74</sup>, loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes (LICa)<sup>75</sup>, loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux (LITC)<sup>76</sup> et loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)<sup>77</sup>), comme il s'agit principalement d'adaptations des procédures d'approbation des plans qui sont pratiquement identiques dans les divers actes concernant les infrastructures, les modifications seront expliquées ci-après en prenant pour exemple la loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)<sup>78</sup>. Enfin, pour les actes législatifs qui requièrent des modifications supplémentaires, les articles concernés sont expliqués ci-après.

<sup>63</sup> RS **721.100**

<sup>64</sup> RS **730.0**

<sup>65</sup> RS **814.01**

<sup>66</sup> RS **814.2**

<sup>67</sup> RS **172.021**

<sup>68</sup> RS **142.31**

<sup>69</sup> RS **510.10**

<sup>70</sup> RS **721.80**

<sup>71</sup> RS **725.11**

<sup>72</sup> RS **732.1**

<sup>73</sup> RS **734.0**

<sup>74</sup> RS **742.101**

<sup>75</sup> RS **743.01**

<sup>76</sup> RS **746.1**

<sup>77</sup> RS **748.0**

<sup>78</sup> RS **742.101**



### **Autorisation de la procédure abrégée par le président de la commission fédérale d'estimation**

L'art. 17, al. 2, let. b, de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau<sup>79</sup>, l'art. 27, al. 2, let. b, LEn<sup>80</sup>, l'art. 58, al. 2, let. b, LPÉ<sup>81</sup> et l'art. 68, al. 3, let. b, LEaux<sup>82</sup>, qui sont identiques, sont abrogés.

A ce stade, les dispositions en matière d'expropriation prévoient que les présidents des commissions fédérales d'estimation puissent autoriser des procédures abrégées lorsque les personnes concernées par l'expropriation sont précisément identifiables. La LEx ne prévoit plus de procédure abrégée sous cette forme ni selon cette terminologie, mais la procédure abrégée reste licite selon les dispositions des lois spéciales (procédure simplifiée, cf. commentaire ad P-art. 35). C'est pourquoi la disposition correspondante est supprimée dans les lois concernées.

### **Loi fédérale sur la procédure administrative (PA)**

La PA<sup>83</sup> est adaptée de manière à pouvoir s'appliquer à la procédure d'expropriation. L'art. 2, al. 3, PA précise que la procédure d'expropriation suit les dispositions de cette loi (PA) dans la mesure où la LEx n'y déroge pas (cf. ci-dessus P-art. 110 Droit de procédure). L'actuel art. 2, al. 3, limite l'application de la PA, pour les procédures des commissions d'estimation, aux art. 20 à 24 PA.

### **Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)**

#### **Art. 18a LCdF**

L'art. 18a, al. 1, LCdF<sup>84</sup> prévoit désormais que la procédure d'approbation des plans s'aligne sur la PA<sup>85</sup> pour autant que la LCdF n'y déroge pas. L'art. 18a, al. 2, LCdF prévoit désormais que la LEx s'applique immédiatement si des expropriations sont nécessaires dans le cadre de l'approbation des plans. En revanche, la LEx ne s'applique pas si des expropriations ne sont pas prévues.

La disposition liminaire actuelle sur le droit applicable, à l'art. 18a LCdF, selon laquelle la procédure d'approbation des plans suit les dispositions de la LCdF et subsidiairement seulement les dispositions de la LEx, est ainsi adaptée à la nouvelle procédure.

<sup>79</sup> RS 721.100

<sup>80</sup> RS 730.0

<sup>81</sup> RS 814.01

<sup>82</sup> RS 814.2

<sup>83</sup> RS 172.021

<sup>84</sup> RS 742.101

<sup>85</sup> RS 172.021

**Art. 18d, al. 3 LCdF**

L'art. 18d, al. 3, LCdF est abrogé. Désormais, le ban d'expropriation s'applique en tout cas dès l'envoi de l'avis personnel ou de la demande d'expropriation et non pas à partir de la publication de la demande (P-art. 42 LEX). Selon P-art. 31, al. 1, l'avis personnel doit être adressé aux personnes à exproprier préalablement à la publication de la demande.

**Art. 18e LCdF**

L'art. 18e LCdF est abrogé. Selon P-art. 31, al. 1, l'avis personnel doit être adressé aux personnes à exproprier préalablement à la publication de la demande. De ce fait, l'art. 18e LCdF, qui prévoit l'envoi de l'avis personnel au plus tard au moment de la mise à l'enquête publique, est supprimé sans substitution.

**Art. 18f, al. 1 et 2, LCdF**

Le renvoi à la qualité de partie au sens de la LEX, à l'art. 18f, al. 1, LCdF, est éliminé et repris à l'al. 2. Le reste de l'al. 1 reste inchangé. Si aucune opposition n'est formée, l'exclusion de la procédure ne vaut que pour les parties au sens de la PA<sup>86</sup>, mais non pas pour les parties au sens de la LEX. L'exclusion ne concerne pas les expropriés, car leurs droits manifestement lésés justifient une indemnité, même s'ils ne forment pas de prétention ou d'opposition, de sorte qu'ils restent dans la procédure.

Le renvoi de l'actuel art. 18f, al. 2, LCdF aux art. 39 à 41 LEX est supprimé, car ces articles sont abrogés. Désormais, l'art. 18f, al. 2, LCdF note en simplifiant que les parties au sens de la LEX peuvent faire valoir, pendant le délai de mise à l'enquête, toutes les demandes citées à P-art. 33 LEX. S'agissant des oppositions et demandes ultérieures visées aux art. 39 à 41 LEX, les dispositions générales visées à l'art. 24, al. 1, PA<sup>87</sup> relatif à la restitution des délais et à l'art. 32, al. 2, PA concernant la prise en compte des allégués tardifs sont désormais applicables à titre subsidiaire dans les procédures autonome et combinée d'expropriation (cf. P-art. 110).

**Art. 18k Titre médian, al. 1 et 2, LCdF**

Le titre et l'al. 1 de l'art. 18k LCdF concernant la procédure d'estimation sont complétés par la procédure de conciliation, qui est prévue aux P-art. 45 ss LEX. La dernière phrase de l'al. 1, selon laquelle seules les prétentions qui ont été produites seront traitées, est supprimée. Conformément à P-art. 33, al. 4, LEX, les droits expropriés font l'objet d'une estimation par la commission d'estimation même s'ils n'ont pas été produits, pour autant qu'ils soient constatés dans le tableau des droits expropriés ou qu'ils soient notoires. De plus, selon les dispositions de la PA<sup>88</sup>, il est possible de produire une prétention après coup.

L'art. 18k, al. 2, LCdF est abrogé. P-art. 34, al. 2, et P-art. 41, al. 2, LEX prévoient déjà que soient transmis au président de la commission d'estimation : la décision

<sup>86</sup> RS 172.021

<sup>87</sup> RS 172.021

<sup>88</sup> RS 172.021

rendue, les plans approuvés, le plan d'expropriation, le tableau de droits expropriés et les exigences notifiées.

**Art. 18u, al. 3, LCdF**

La deuxième phrase de l'art. 18u, al. 3, LCdF, qui renvoie aux actuels art. 57 à 75 LEx si sont contestées les prétentions à indemnité formées en raison de restrictions à la propriété, est remplacée par un renvoi général à la procédure régie par la LEx.

**Loi sur les routes nationales (LRN)**

Outre les modifications à apportées par analogie à la loi sur les chemins de fer, la LRN<sup>89</sup> est adaptée comme suit :

**Art. 18, al. 2, LRN**

La deuxième phrase de l'art. 18, al. 2, LRN, qui renvoie aux actuels art. 57 ss LEx si sont contestées les prétentions à indemnités formées en raison d'une restriction de la propriété foncière par la création de zones réservées, est remplacée par un renvoi général à la procédure régie par la LEx.

**Art. 25 Abs. 3 NSG**

La deuxième phrase de l'art. 25, al. 3. LRN, qui renvoie aux actuels art. 57 ss LEx si sont contestées les prétentions à indemnités formées en raison d'une restriction de la propriété foncière par des alignements, est remplacée par un renvoi général à la procédure régie par la LEx.

**Art. 51, al. 2, LRN et art. 52, al. 2, LRN**

L'art. 51, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, et l'art. 52, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, LRN renvoient désormais à P-art. 64 LEx pour fixer l'indemnité. Ces deux articles renvoient actuellement par erreur à l'art. 60, al. 2, LEx pour fixer l'indemnité si des installations qui diminuent la visibilité doivent être supprimées ou si des équipements temporaires de protection des routes doivent être installés contre les dommages causés par les phénomènes naturels

**Loi sur l'énergie nucléaire (LENu)**

Outre les modifications à lui apporter par analogie à la loi sur les chemins de fer, la LENu<sup>90</sup> doit être adaptée comme suit :

<sup>89</sup> RS 725.11

<sup>90</sup> RS 732.1

**Art. 59, al. 3 et 4, LENU**

La deuxième phrase de l'art. 59, al. 3, LENU, qui concerne les prétentions d'indemnité contestées formées en raison d'une restriction de la propriété liée à l'établissement d'une zone de protection et qui renvoie aux actuels art. 57 à 75 LEx, est remplacée par un renvoi général à la procédure régie par la LEx.

L'art. 59, al. 4, LENU est abrogé. Selon P-art. 33, al. 4, LEx, les droits expropriés font l'objet d'une estimation par la commission fédérale d'estimation même s'ils n'ont pas été produits, pour autant qu'ils soient constatés dans le tableau des droits expropriés ou qu'ils soient notoires. Les prétentions formées ultérieurement sont régies par les dispositions de la PA<sup>91</sup> (art. 24, al. 1, ou art. 32, al. 2).

**Art. 85, al. 3, LENU**

L'art. 85, al. 3, LENU, qui concerne les prétentions contestées de dédommagement pour atteinte à la souveraineté cantonale et qui renvoie aux actuels art. 57 à 75 et 77 à 86 LEx est remplacé par un renvoi à P-art. 64 LEx.

**Loi fédérale sur l'aviation (LA)**

La LA<sup>92</sup> est adaptée comme suit, outre les modifications qui lui sont apportées par analogie aux modifications de la LCdF :

**Art. 36e (nouveau)**

Contrairement à ce qui prévaut pour d'autres infrastructures comme le rail ou la route, les immissions dues au bruit de la navigation aérienne ne découlent normalement pas directement des constructions et des installations soumises à la procédure d'approbation des plans. L'exploitation d'un aérodrome est en revanche régie par le règlement d'exploitation conformément aux prescriptions de la LA : Le règlement est approuvé par l'OFAC après une mise à l'enquête et la consultation des milieux intéressés. Selon la conception de la présente révision partielle de la LEx, il faudrait statuer dans le cadre d'une procédure d'expropriation autonome, au sens de P-art. 36, sur l'expropriation de droits de voisinage en raison de nuisances sonores excessives causées par les avions. Il faudrait ensuite décider des mêmes points dans deux procédures distinctes. Afin d'éviter une telle situation, il est prévu que les demandes visées à l'art. 33, al. 1, let. a et b, P-LEx, qui réglent la protection des droits voisins, doivent être soumises et jugées dans le cadre de la procédure prévue par le règlement d'exploitation (al. 1). Il s'agit concrètement des demandes concernant les mesures visées à l'art. 7, al. 3, LEx. On peut alors renoncer à une procédure au sens de P-art. 36 LEx. Par conséquent, les demandes visant les indemnités d'expropriation peuvent être adressées directement à la commission d'estimation (al. 2).

Le délai de prescription visé à l'al. 3 correspond à la pratique actuelle des tribunaux. Le délai court dès qu'entre en force l'approbation de la modification du règlement

<sup>91</sup> RS 172.021

<sup>92</sup> RS 748.0

d'exploitation fixant les immissions sonores admissibles au sens de l'art. 37a de l'ordonnance du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB)<sup>93</sup>. Cette approbation rend également exécutoires les facilités données en cas de dépassement des valeurs limites d'immission, ce qui rend caducs les droits de voisinage contre le bruit excessif causé par la navigation aérienne.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

Le projet n'a pas de conséquence directe sur le personnel de la Confédération. Les services fédéraux compétents pourraient être éventuellement soumis à une légère charge supplémentaire, puisque désormais toutes les procédures s'ouvriront auprès des autorités fédérales. Par exemple, toutes les demandes d'indemnité présentées après coup (p. ex. si des droits de voisinage sont expropriés en raison du bruit excessif provenant de la route) devront désormais être déposées auprès de l'autorité fédérale compétente. Cependant, cette charge supplémentaire devrait rester limitée, puisque l'autorité pourra se borner à effectuer un contrôle formel, pour autant que seules des prétentions à indemnités soient revendiquées. Mais si des prétentions à indemnités sont formées en lien avec des demandes au sens des art. 7 à 10 LEx, la répartition de l'actuelle procédure entre la commission d'estimation et l'administration (dépôt de la demande auprès de la commission fédérale d'estimation, transmission à l'autorité fédérale pour qu'elle se prononce sur les demandes visées aux art. 7 à 10 LEx ; retour à la commission fédérale d'estimation).

La future dissociation, présentée dans le commentaire ad P-art. 63, des indemnités versées aux membres des commissions d'estimation et des émoluments à verser par les expropriants pour couvrir les coûts a des conséquences financières puisque la Confédération avance le montant des émoluments à payer par les expropriants. Les coûts y relatifs sont estimés à un montant unique de 500 000 francs. Les émoluments à facturer aux expropriants seront toutefois conçus, selon le principe de causalité, de manière à pouvoir couvrir intégralement les coûts. De plus, en raison de ce changement de système, la Confédération court le risque que des indemnités versées aux membres des commissions d'estimation ne puissent pas être couvertes par les émoluments que paient les expropriants. Tel est par exemple le cas si un expropriant s'avère insolvable. Mais ce risque peut être qualifié de faible, d'autant que les entreprises susceptibles de revendiquer le droit d'expropriation de la Confédération sont souvent des entreprises étatiques ou des entreprises de droit public. En outre, l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments (OGEmol)<sup>94</sup> prévoit que l'on puisse, dans les cas justifiés, exiger des personnes soumises à émoluments qu'elles versent une avance ou un prépaiement adéquat. Ainsi, le risque de perte sera-t-il confiné dans un cadre usuel.

<sup>93</sup> RS 814.41

<sup>94</sup> RS 172.041.1

### **3.2 Conséquences pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations, les régions de montagne, l'économie et l'environnement**

Pour les cantons, la conséquence du projet est qu'ils ne pourront plus nommer des membres de commission d'estimation à l'avenir (cf. commentaire ad P-art. 59, al. 2, LEx). Mais pour le reste, le projet n'aura de conséquences ni sur les cantons, ni sur les communes, ni sur les centres urbains, ni sur les agglomérations, ni sur les régions de montagne. Le projet n'a pas davantage d'impact sur l'environnement.

En dissociant les émoluments des indemnités, on veut accélérer les procédures. Parallèlement, les effets sur l'économie sont faibles.

### **3.3 Conséquences pour les groupes concernés**

Les nouvelles dispositions procédurales permettent de lever des incertitudes et de renforcer ainsi la sécurité du droit. Tant les expropriants que les expropriés et les commissions d'estimation chargées de la procédure en bénéficient. En outre, les adaptations de la structure et de l'organisation des commissions fédérales d'estimation ont pour but de flexibiliser les commissions et d'accélérer les procédures en permettant de réagir rapidement et souplesment aux variations des charges de travail. Des mesures pourraient être actuellement nécessaires, par exemple, au sein de la commission fédérale d'estimation du 10<sup>e</sup> arrondissement (canton de Zurich), où l'on relève de nombreux cas pendants d'indemnisation du bruit des avions (état au 31.12.2016 : env. 1500 cas). Le projet permet de clarifier diverses questions ouvertes concernant le statut juridique des membres des commissions. Le projet ne présente pas d'effets directs sur les indemnités versées aux membres des commissions fédérales d'estimation ni sur les émoluments payés par les expropriants. Cependant, dans le cadre de la révision des dispositions procédurales par le Conseil fédéral, on approfondira l'examen de l'adaptation des émoluments actuels, notamment en ce qui concerne, sous l'angle du droit des assurances sociales, le statut des membres de commission d'estimation.

Le Tribunal administratif fédéral, en sa qualité d'autorité de surveillance, assumera des compétences et tâches plus étendues. Outre l'étoffement des tâches de nomination et de surveillance, il accomplira notamment désormais les tâches (administratives) de l'employeur, un rôle pour lequel il pourra faire appel à des tiers.

## **4 Liens avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015-2019<sup>95</sup> ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le pro-

<sup>95</sup> FF 2016 981

gramme de la législature 2015-2019<sup>96</sup>. Il découle des motions Ritter 13.3196 et Regazzi 13.3023, qui ont été acceptées.

## **5 Aspects juridiques**

La Confédération a le droit d'exproprier en raison de la compétence spécifique qui lui échoit. Nous renvoyons au commentaire sous P-préambule du présent projet (ch. 2 Commentaire des différents articles). Similairement, les modifications du droit actuellement en vigueur, présentées en annexe, reposent sur les compétences spécifiques inhérentes aux actes correspondants.

<sup>96</sup> FF 2016 4999