



18.057

Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'expropriation

du 1^{er} juin 2018

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur l'expropriation, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2015 | M | 13.3023 | Révision totale de la loi fédérale sur l'expropriation (E 4.6.2015, N 1.12.2015) |
| 2015 | M | 13.3196 | Révision totale de la loi fédérale sur l'expropriation. Indemniser les expropriés conformément à la valeur commerciale (E 4.6.2015, N 1.12.2015) |

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

1^{er} juin 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le présent projet vise essentiellement à adapter les dispositions procédurales du droit de l'expropriation au nouveau cadre juridique. Il ajuste et simplifie par ailleurs l'organisation et la structure des commissions fédérales d'estimation afin d'en assurer le bon fonctionnement. Enfin, il modifie diverses dispositions pour répondre aux besoins actuels.

Contexte

La nécessité de réviser la loi fédérale sur l'expropriation (LEx; RS 711) a fait l'objet d'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». À cet effet, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication s'est enquis auprès des principaux acteurs de leur appréciation du besoin de réviser la loi. Leur quasi-totalité considère que la LEx a fondamentalement fait ses preuves et qu'elle ne doit être adaptée que sur certains points, à savoir la coordination des 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 expropriants (système d'émoluments), est anachronique. En outre, des voix se sont élevées pour demander de réglementer diverses questions relatives à l'expropriation de droits de voisinage, notamment par rapport au bruit.

Contenu du projet

Le projet reprend ces demandes. La LEx actuelle prévoit une procédure autonome d'expropriation. Or, de nos jours, la plupart des expropriations sont liées à des ouvrages qui requièrent une procédure d'approbation des plans coordonnée conforme au droit fédéral. De ce fait, la procédure autonome d'expropriation ne s'applique que rarement. La présente révision tient compte de cette réalité en prévoyant de réglementer séparément les différentes procédures tout en les coordonnant plus étroitement avec les lois sectorielles. Diverses incertitudes juridiques 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 globalement maintenu. Ce système flexible, efficace et bon marché a fait ses preuves, mais il atteint ses limites lorsqu'une commission fédérale d'estimation est excessivement sollicitée par d'importants projets (par exemple, la commission d'estimation du 10^e arrondissement, compétente pour le canton de Zurich, est actuellement débordée en raison des prétentions relatives au bruit causé par l'aéroport). En permettant d'engager durablement ou provisoirement des membres de commission ou d'autres collaborateurs à titre principal, le présent projet crée les conditions nécessaires pour réagir rapi-

dement 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. Enfin, les dispositions concernant la nomination des membres des commissions d'estimation et la composition de celles-ci seront simplifiées: en lieu et place des trois autorités de nomination actuelles (Tribunal administratif fédéral, Conseil fédéral et cantons), c'est le Tribunal administratif fédéral qui nommera tous les membres des commissions d'estimation.

Ce projet est aussi l'occasion d'adapter d'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 de cinq à dix ans du délai maximal des expropriations temporaires. D'autres adaptations visent encore à adapter les dispositions procédurales à la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021).

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 elle n'apparaît ni opportune ni praticable, sans compter que sa mise en œuvre entrerait en conflit avec la Constitution (interdiction de réaliser des bénéfices sur de telles opérations, principe de l'égalité devant la loi 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 mise en œuvre 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 du système. Après que tant la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États que son homologue du Conseil national 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, le 17 mai 2017, de classer la motion. Par conséquent, le présent projet ne prévoit aucune modification en la matière.

Table des matières

| | |
|--|-------------|
| Condensé | 4818 |
| 1 Présentation du projet | 4821 |
| 1.1 Contexte | 4821 |
| 1.2 Dispositif proposé | 4822 |
| 1.2.1 Situation actuelle | 4822 |
| 1.2.2 Points essentiels du projet | 4823 |
| 1.2.3 Compatibilité avec les procédures coordonnées d'approbation des plans | 4823 |
| 1.2.4 Structure et organisation des commissions fédérales d'estimation et de la Commission fédérale supérieure d'estimation | 4825 |
| 1.2.5 Autres points révisés | 4826 |
| 1.2.6 Demandes rejetées | 4827 |
| 1.3 Appréciation de la solution retenue | 4831 |
| 1.4 Adéquation des moyens requis | 4833 |
| 1.5 Classement d'interventions parlementaires | 4834 |
| 2 Commentaire des dispositions | 4834 |
| 3 Conséquences | 4869 |
| 3.1 Conséquences pour la Confédération | 4869 |
| 3.1.1 Conséquences financières | 4869 |
| 3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel | 4870 |
| 3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne | 4871 |
| 3.3 Conséquences économiques et sociales | 4871 |
| 3.4 Autres conséquences | 4871 |
| 4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral | 4872 |
| 4.1 Relation avec le programme de la législature | 4872 |
| 4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral | 4872 |
| 5 Aspects juridiques | 4872 |
| 5.1 Constitutionnalité | 4872 |
| 5.2 Compatibilité avec les obligations internationales | 4872 |
| 5.3 Forme de l'acte à adopter | 4872 |
| 5.4 Frein aux dépenses | 4873 |
| 5.5 Délégation de compétences législatives | 4873 |
| Loi fédérale sur l'expropriation (LEx) (Projet) | 4875 |

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Le droit d'expropriation peut s'appliquer à des ouvrages qui représentent un intérêt pour la Confédération ou pour une large part du pays et à la réalisation d'autres buts d'intérêt public reconnus par une loi, à condition que l'expropriation soit nécessaire à cet effet. L'exercice du droit d'expropriation par la Confédération requiert une décision du Conseil fédéral, à moins que la législation fédérale n'habilite une autre autorité de la Confédération à prendre cette décision.

La procédure est régie par la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx)¹. Cette loi a globalement fait ses preuves depuis de longues années. Elle n'a fait l'objet que d'adaptations ponctuelles au fil du temps, mais elle a récemment suscité des 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 décision² (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000).

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 procéder à une révision totale de la LEx. Dans son développement, l'auteur de la motion relevait que la situation avait, en raison de la multiplication des expropriations en faveur de particuliers, évolué pour l'essentiel au détriment des propriétaires. Aussi proposait-il, 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, de déterminer le prix en fonction de la valeur commerciale, même en dehors des zones à bâtir ou, si cette valeur faisait défaut, d'appliquer la méthode des coefficients en fonction de la localisation. Il estimait que, afin d'accélérer les procédures, les propriétaires devraient se voir offrir une indemnisation conforme à la valeur commerciale, dont le montant tiendrait compte tant du dommage subi que de l'utilité future de l'ouvrage, d'autant qu'elle favoriserait 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 auteur y signale que, depuis 1930, la législation fédérale a évolué, en particulier avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision, et relève que la sécurité juridique n'est pas garantie sur différents points.

¹ RS 711

² RO 1999 3071

Le Conseil fédéral a proposé de rejeter ces motions, puis il a proposé au second conseil de le charger d'examiner de manière approfondie la nécessité de réviser la LEx. C'est sous cette forme que les motions ont été finalement adoptées.

1.2 Dispositif proposé

1.2.1 Situation actuelle

À la suite du dépôt des deux motions précitées, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a demandé aux principaux acteurs concernés³ dans quelle mesure ils estimaient que la loi devait être révisée. Les résultats de ce sondage se résument comme suit: la quasi-totalité des acteurs concernés considère que la loi a fondamentalement fait ses preuves et qu'elle ne doit être adaptée que sur certains points, notamment (outre diverses propositions visant des points secondaires) la coordination des procédures et les questions liées à l'expropriation des droits de voisinage en raison du bruit.

Globalement, le système d'organisation des commissions fédérales d'estimation en 13 arrondissements, où le président, ses suppléants et les juges spécialisés exercent leurs fonctions à titre accessoire, a lui aussi été jugé de manière positive, même si le Tribunal administratif fédéral a proposé d'en remanier complètement l'organisation et la structure, par exemple en introduisant une instance unique composée de juges à plein temps et, le cas échéant, de juges spécialisés issus des régions.

Le système actuel d'indemnisation des coûts, inscrit dans l'ordonnance du 13 février 2013 sur les émoluments et indemnités à percevoir dans la procédure d'expropriation⁴, 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 ou plus de manière satisfaisante pour des commissions qui doivent gérer un grand nombre de procédures d'expropriation. La commission d'estimation du 10^e arrondissement, compétente pour le canton de Zurich, rencontre ainsi de grandes difficultés pour clore les procédures en temps utile sans que la présidence de la commission n'encoure de risques financiers inacceptables, car elle doit examiner de nombreuses prétentions visant à indemniser les ayant droits des 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 Tribu-

³ Services fédéraux (AFF, ARE, armasuisse, ChF, ESTI, IFP, OFAC, OFAG, OFCL, OFCOM, OFEN, OFJ, OFROU, OFT et les secrétariats généraux), Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Union des villes suisses, Association des Communes Suisses, Groupement suisse pour les régions de montagne, Economiesuisse, Union suisse des arts et métiers, Association suisse des propriétaires fonciers, Union suisse des paysans, commissions fédérales d'estimation, Commission fédérale supérieure d'estimation, Tribunal administratif fédéral, Tribunal fédéral, Fédération faîtière de l'aéronautique et de l'aérospatiale suisses, Union des transports publics, Association Suisse des Télécommunications, Association des entreprises électriques suisses, Association de réseaux de communication, Fédération suisse des notaires, Fédération Suisse des Avocats, Société Suisse des Conservateurs du Registre Foncier.

⁴ RS 711.3

nal 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, qui était alors en vigueur, n'était pas adaptée à la gestion de procédures de masse. Il en a conclu que cette ordonnance devait être révisée d'urgence. Le 13 février 2013, le Conseil fédéral l'a adaptée, 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). Le projet prévoyait que la Confédération indemnise d'une part les membres des commissions d'estimation en fonction du temps consacré à leurs tâches et 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 sur lesquelles reposaient divers points de la révision. En conséquence, la révision de l'ordonnance sur les émoluments a été suspendue jusqu'à la création des bases juridiques nécessaires.

1.2.2 Points essentiels du projet

Le projet prend en compte les aspects mentionnés. Les points essentiels de la révision concernent la coordination avec les procédures coordonnées d'approbation des plans prévues dans la législation fédérale (cf. ch. 1.2.3) et les adaptations nécessaires des dispositions relatives à la structure et à l'organisation des commissions d'estimation (cf. ch. 1.2.4). D'autres dispositions d'importance secondaire sont adaptés par la même occasion (cf. ch. 1.2.5).

En revanche, d'autres points ont été examinés et finalement rejetés, notamment s'agissant de l'indemnisation des terres cultivables visée par la motion Ritter (cf. ch. 1.2.6) et de l'expropriation des droits de voisinage (cf. ch. 1.2.6).

1.2.3 Compatibilité avec les procédures coordonnées d'approbation des plans

La présente révision adapte la LEx de manière la rendre conforme aux procédures combinées d'approbation des plans et d'expropriation qui sont appliquées pour autoriser des installations d'infrastructure. Le bureau Ad!vocate a été mandaté pour établir un avis de droit et élaborer un projet. Les adaptations procédurales que prévoit le projet se fondent sur cet avis de droit du 9 novembre 2016⁵.

⁵ L'avis de droit (*Überprüfung des Revisionsbedarfs des Bundesgesetzes über die Enteignung [EntG]. Normvorschläge und Erläuterungen für eine verfahrensrechtliche Revision zur Koordination von Sachgesetzen und Enteignungsgesetz*) peut être consulté (en allemand uniquement) à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminée > 2017 > DETEC (Révision partielle de la loi fédérale sur l'expropriation [LEx]) > Rapport experts 1 (V2).

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'à un stade ultérieur de la procédure d'expropriation.

De nos jours, la plupart des expropriations concerne 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 18k de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer [LCdF]⁶). Dans cette procédure combinée, la décision relative 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 n'est plus que rarement appliquée. Les lois sectorielles afférentes prévoient certes que la LEx reste applicable à titre subsidiaire dans les procédures combinées. Le législateur a cependant renoncé à adapter la LEx aux nouveaux régimes procéduraux lorsqu'il a adopté la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision, alors même que les règles procédurales prévues par la LEx ont été conçues pour une procédure autonome d'expropriation et ne conviennent donc pas toujours à une procédure combinée.

La présente révision intègre dans la LEx la partie de la procédure d'approbation des plans combinée qui relève du droit d'expropriation. Outre la procédure d'approbation des plans applicable, les lois sectorielles règlent d'éventuelles particularités du droit d'expropriation qui dérogent à la LEx. Elles doivent donc être légèrement adaptées dans le cadre de cette révision. Les art. 28 à 35 LEx contiennent les nouvelles dispositions applicables à la procédure combinée d'expropriation. À titre complémentaire, la LEx révisée prévoit, comme par le passé, une procédure autonome d'expropriation qui s'applique lorsqu'aucune procédure d'approbation des plans ne se déroule parallèlement à la procédure d'expropriation. Les dispositions concernées sont inscrites aux art. 36 à 41.

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. Cette procédure continue d'être régie par les art. 45 à 75 LEx. La commission fédérale d'estimation n'aura donc plus qu'à se prononcer sur l'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 elle aussi plus que sur l'indemnisation.

⁶ RS 742.101

1.2.4 **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 globalement fait leurs preuves et doivent être maintenus. Le Conseil fédéral a divisé la Suisse en 13 arrondissements d'estimation (cf. ordonnance du 17 mai 1972 sur les arrondissements fédéraux d'estimation⁷). Ces 13 arrondissements comptent chacun un président, deux suppléants et les autres membres (juges spécialisés). Cette composition sera conservée. Si les commissions fédérales d'estimation ne sont pas totalement réorganisées, le statut juridique de leurs membres et de leur personnel doit être clarifié et les compétences du Tribunal administratif fédéral doivent être élargies. Outre ses tâches de nomination et de surveillance, ce dernier aura désormais le statut d'employeur vis-à-vis des commissions d'estimation.

Seuls les défauts incontestés du système actuel sont donc adaptés. Les modifications 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 LEx);
 - adaptation des dispositions relatives à la composition pour répondre au mieux au cas d'espèce (art. 60 LEx).
- Clarification du statut juridique des membres des commissions et de leur personnel (art. 59^{bis} à 59^{quater} LEx)
 - maintien des organes de milice, mais en instaurant la possibilité de nommer des membres de commission à titre principal et de créer un secrétariat permanent;
 - vassujettissement à la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)⁸ 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)⁹;
 - 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 LEx).
- Suppression de la Commission fédérale supérieure d'estimation (art. 80 à 82 LEx).

⁷ RS 711.11

⁸ RS 172.220.1

⁹ RS 172.220.117

1.2.5 Autres points révisés

Outre ces principaux aspects de la révision, la LEX a été adaptée ponctuellement, en particulier s'agissant des thèmes suivants.

- L'art. 6, al. 1, 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 concernant les actes préparatoires est modifié de manière à pouvoir également qualifier d'actes préparatoires les analyses du sol et des bâtiments. La pratique appelle cette modification.
- En vertu de l'art. 19^{bis}, la date de la séance de conciliation est déterminante pour l'estimation de la valeur vénale. La réorganisation de la procédure implique de redéfinir cette date. Le projet prévoit que le jour déterminant est celui où un titre d'expropriation devient exécutoire. Dans le cadre de la procédure combinée, la date déterminante sera ainsi la même pour toutes les expropriations.
- Parallèlement à l'adaptation à la procédure combinée, qui est la règle aujourd'hui, la loi du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)¹⁰ est déclarée applicable. 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 y réponde (complètement). C'est pourquoi, l'art. 4 de l'ordonnance du 13 février 2013 relative à la procédure devant les commissions fédérales d'estimation¹¹ (OCFE) prévoit, en contradiction avec les art. 2, al. 3, PA et 110 LEX, que l'intégralité des règles générales de procédure (chap. 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 sont comblées par les règles de la PA, qui constitue la codification générale du droit de procédure administrative. Les dispositions de la PA s'appliqueront donc également à titre subsidiaire 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, la PA prévoyant 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'aligner les procédures d'expropriation sur les procédures de la PA.

¹⁰ RS 172.021

¹¹ RS 711.1

1.2.6 Demandes rejetées

Indemnisation des 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 se fonde en principe sur la valeur vénale du droit exproprié, sur la perte de valeur de la partie restante et sur le montant de tous les autres préjudices subis par l'exproprié, pour autant qu'ils puissent être prévus, dans le cours normal des choses, comme une conséquence de l'expropriation.

Selon la motion, le prix des terrains expropriés devrait être déterminé en fonction de la valeur commerciale, même en dehors des zones à bâtir, et l'indemnisation devrait tenir compte non seulement du dommage subi, mais aussi de l'utilité future de l'ouvrage. L'auteur de la motion proposait d'appliquer la méthode des coefficients en fonction de la localisation si cette valeur faisait défaut. Il faisait valoir, par ailleurs, qu'un prix trop bas pour des surfaces agricoles vierges de toute construction encourage le gaspillage de terres cultivables. Enfin, il estimait que, loin d'entraver la construction d'infrastructures importantes pour l'approvisionnement de base, une meilleure indemnisation des propriétaires accélérerait leur réalisation.

Opportunité de la solution proposée

Par la suite, le DETEC a chargé la société Wüest & Partner de clarifier l'applicabilité et les effets possibles des modifications proposées. Dans son rapport du 15 juin 2016¹², cette société parvient à la conclusion que les grands axes proposés par la motion (prix de marché, prise en compte de l'utilité future et méthode des coefficients en fonction de la localisation) ne sont guère réalisables d'un point de vue économique et selon les résultats de la technique d'évaluation.

S'agissant de la valeur commerciale, le rapport note ce qui suit: une expropriation ne constitue pas une transaction sur le marché libre, mais un acte administratif. En cas d'expropriation, le prix ne saurait donc être fixé en fonction du marché. Les auteurs du rapport relèvent par ailleurs que le système actuel de fixation du prix en fonction de la valeur vénale permet déjà de fixer le montant de l'indemnité en fonction du prix que l'on peut escompter de la vente de gré à gré d'un bien-fonds présentant les mêmes caractéristiques.

Selon le rapport, prendre en considération l'utilité future de l'ouvrage qui justifie l'expropriation s'avère difficile en pratique, car seule une part de l'utilité économique revient à l'expropriant. Quoi qu'il en soit, l'utilité future (p. ex. 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, il faut savoir que l'«utilité future» est toujours associée à une tâche publique et qu'il n'existe guère de

¹² Le rapport (*Motion Ritter [13.3196]. Entschädigung bei Enteignungen von Kulturland*) peut être consulté (en allemand uniquement) à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2017 > DETEC (Révision partielle de la loi sur l'expropriation [LEx] > Rapport experts 2.

marché permettant de calculer son 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 est plus ou moins liée à la valeur ou à la valeur locative du bâtiment construit sur ce terrain. Selon le rapport de Wüest & Partner, cette méthode, 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). La première étape de cette méthode 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 dispose actuellement de clés de localisation pour les habitations, les bureaux et locaux commerciaux, les infrastructures industrielles et les infrastructures publiques, mais non pour les terres cultivables. Les auteurs du rapport parviennent à la conclusion qu'une mise en œuvre 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, la valeur des terrains comporterait un caractère aléatoire, car elle varierait sensiblement selon le type d'infrastructure visé.

Le rapport conclut 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 lors de l'expropriation de terres agricoles.

Compatibilité avec la Constitution

Conformément au message du Conseil fédéral du 15 août 1967 concernant l'insertion des art. 22^{ter} et 22^{quater} dans la Constitution¹³ (actuellement art. 26, 36 et 75 Cst.), la «pleine indemnité» prévue par la Constitution ne peut être invoquée que pour éviter un préjudice, et non pour obtenir un bénéfice (garantie de la valeur). Dans son arrêt du 18 juin 1986 (ATF 112 IB 531), le Tribunal fédéral a noté à cet égard qu'une indemnisation ne saurait excéder le dommage encouru et qu'une indemnité supplémentaire pour dommage subjectif (destinée à compenser la contrainte subie) 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 sur lequel portait le jugement prévoyait une telle indemnité sans condition, à savoir indépendamment de l'existence d'un tort moral causé par

¹³ FF 1967 II 137

l'expropriation, le Tribunal fédéral a conclu qu'elle ne saurait être accordée dans le respect du principe de l'égalité devant la loi ni sans arbitraire et qu'elle n'était donc pas compatible avec la Constitution.

Dès lors, du point de vue de la Constitution, l'indemnité est uniquement fonction du dommage causé par l'expropriation (et des autres principes constitutionnels). Une pleine indemnité ne doit donc couvrir que le dommage subi, à l'exclusion de tout bénéfice. Or, dans la mesure où l'indemnité visée par la motion Ritter devrait tenir compte, pour déterminer la valeur de marché, de l'utilité future de l'installation, elle pourrait excéder le dommage subi; de ce fait, on ne peut considérer qu'elle est conforme aux dispositions constitutionnelles. Enfin, une telle réglementation ne saurait guère satisfaire aux exigences des principes de l'égalité devant la loi et de l'interdiction de l'arbitraire, 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, arbitraires et dissociées du préjudice subi.

Variantes à la solution proposée

D'autres solutions permettant d'atteindre les objectifs poursuivis par la motion ont fait l'objet d'un examen. En particulier, on a étudié le recours à une valeur d'option (probabilité d'un futur classement en zone à bâtir), une prise en compte du 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.

Conclusion

Le changement de système proposé par la motion en cas d'indemnisation de terres cultivables n'est pas praticable et on voit mal comment le mettre en œuvre en respectant les dispositions constitutionnelles. Le présent projet ne propose donc aucune modification 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 l'opposition aux projets de construction. Rappelons à cet égard 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 l'objet de la procédure d'estimation, conduite ultérieurement par la commission fédérale d'estimation compétente, à savoir *après* l'entrée en vigueur de la décision d'approbation des plans. Il 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, elles créeraient plutôt une incertitude supplémentaire sur le montant de l'indemnité et ont donc peu de chances d'accélérer les procédures.

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 sont encore vierges de toute construction encouragent le gaspillage. 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. consid. 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 le prix du marché, on pourrait même 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 de la motion, à savoir veiller à une gestion économe du sol.

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 (CC)¹⁴, contre celui qui excède son droit de propriété pour qu'il remette les choses en l'état (p. ex. s'il a porté une atteinte excessive à la propriété du voisin; cf. art. 684 CC). Dans la pratique, il s'agit souvent de bruit excessif causé par les infrastructures routières, ferroviaires ou aéroportuaires.

En vertu du droit en vigueur, les propriétaires atteints dans leurs droits par un bruit excessif peuvent requérir une indemnité unique pour la moins-value 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 pour l'évaluation de telles prétentions. Ce système reposant essentiellement sur le droit jurisprudentiel induit une insécurité juridique et peut entraîner une situation insatisfaisante pour les propriétaires fonciers et les propriétaires d'installation. Il a d'ailleurs donné lieu à diverses interventions politiques. C'est ainsi que l'initiative parlementaire Hegetschweiler 02.418 «Indemnisation pour nuisances sonores dues au trafic aérien. Garanties quant à la procédure» a demandé que la situation des propriétaires fonciers soit améliorée, sur le plan procédural, en matière d'indemnisation lorsque l'activité des aéroports leur cause des nuisances. La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E), qui n'est pas entrée en matière sur le projet de loi élaboré par son homologue du Conseil national (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», qui a été adoptée tant par le Conseil des États que par le Conseil national. Cette motion demandait 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 avions.

¹⁴ RS 211

Les analyses réalisées dans ce cadre ont montré que seule une réforme en profondeur permettrait de remédier aux défauts fondamentaux du système. Une proposition de «norme de compensation de bruit» a alors été élaborée. Elle visait à ce que l'octroi d'allègements à l'obligation de respecter les valeurs limites d'immissions de bruit en faveur de projets routiers, ferroviaires ou aéroportuaires donne en principe droit aux propriétaires qui subissent un préjudice d'obtenir une compensation. Les propriétaires des infrastructures au bénéfice de tels allègements auraient été tenus de verser périodiquement un montant à titre de compensation de la moins-value des immeubles concernés par les nuisances sonores. Le projet aurait nécessité la création des bases juridiques nécessaires dans la législation environnementale. L'indemnisation n'aurait donc plus été régie par 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 un rapport du 6 août 2015, il avait déjà présenté une variante, qui consistait à inscrire dans la LEx les principaux éléments développés par la jurisprudence. 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 menées entre eux, les membres des commissions ont conclu dans leur majorité que la situation juridique en vigueur était préférable, puisqu'un nouveau système d'indemnisation n'apporterait pas de plus-value notable et qu'une norme de compensation de bruit entraînerait une lourde charge administrative. C'est pourquoi la majorité des commissions a estimé qu'il n'était pas judicieux de poursuivre le projet de réforme du système d'indemnisation des nuisances sonores.

La Confédération dispose du droit d'expropriation en vertu de sa compétence particulière en matière de travaux publics¹⁵. Les cantons disposent également de ce droit dans leurs propres domaines de compétence. La Confédération et les cantons détiennent ainsi une compétence législative parallèle. Une réglementation spéciale, inscrite dans la LEx, de l'indemnisation de droits de voisinage en raison du bruit qui dérogerait à la jurisprudence actuelle pourrait donc avoir pour effet que des causes de même nature (p. ex. les nuisances sonores de la route) entraînent des indemnités différentes 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 le principe de l'égalité devant la loi commande de la rejeter.

Le 17 mai 2017, le Conseil fédéral a donc proposé à l'Assemblée fédérale de classer la motion 08.3240¹⁶.

1.3 Appréciation de la solution retenue

L'appréciation qui suit de la solution retenue tient compte des résultats de la consultation que le Conseil fédéral a menée du 2 juin 2017 au 31 octobre 2017. Au total, 67 avis ont été rendus (23 cantons, les partis politiques représentés au Conseil fédé-

¹⁵ Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I, 262

¹⁶ Cf. rapport sur le classement de la motion, FF 2017 3695.

ral, le Tribunal fédéral, le Tribunal administratif fédéral et 38 autres organismes intéressés)¹⁷.

Malgré plusieurs commentaires concernant certains articles, les règles de procédure n'ont pas été contestées. L'art. 36e de la loi sur l'aviation¹⁸ a notamment fait l'objet de commentaires et de critiques dont il a été largement tenu compte (cf. ch. 2, commentaire de l'art. 36e LA).

Les propositions relatives à l'organisation et à la structure des commissions d'estimation ont également été approuvées par une large majorité des participants à la consultation. Certains participants ont demandé que le système des 13 arrondissements d'estimation soit encore amélioré, voire complètement centralisé et professionnalisé. Le Conseil fédéral considère cependant que les connaissances locales et l'ancrage local des personnes officiant comme estimateurs sont d'une grande importance et entend dès lors maintenir un système qui a fait ses preuves. Il voit en revanche un potentiel d'optimisation dans le domaine administratif. Lors de la consultation, il a été proposé que le Tribunal administratif fédéral puisse mettre un secrétariat permanent à la disposition d'une commission d'estimation. Le nouvel art. 59^{ter}, al. 4, habilite à cet effet le Tribunal administratif fédéral à constituer un secrétariat permanent, qui pourra travailler pour plusieurs commissions d'estimation. Cette disposition permettra de centraliser et de professionnaliser les tâches administratives de manière flexible et en fonction des besoins.

Selon la législation actuelle, les présidents des commissions d'estimation et leurs suppléants sont nommés par le Tribunal administratif fédéral, les autres membres l'étant par les cantons et le Conseil fédéral. Lors de la consultation, il a été proposé que tous les membres des commissions d'estimation soient nommés par le Tribunal administratif fédéral. Plusieurs participants à la consultation, notamment six cantons, ont rejeté cette proposition. Dans son message de 1926 relatif au projet de loi fédérale sur l'expropriation¹⁹, le Conseil fédéral faisait déjà le commentaire suivant: *«Toute l'activité des commissions d'estimation, tant pour la forme que pour le fond, relevant de cette autorité [du Tribunal fédéral], c'est également celle-ci qui est le mieux placée pour choisir les personnalités vraiment qualifiées. Les nominations, avec ce régime, seront aussi soustraites à toute influence politique, ce qui ne peut être qu'avantageux à notre avis»*. Compte tenu du droit en vigueur à l'époque, le Conseil fédéral a toutefois proposé de faire nommer les autres membres par le Conseil fédéral et les cantons *«dans l'idée qu'il [le Conseil fédéral] veillerait à ce que les intérêts de la chose publique, c'est-à-dire de l'expropriant en tant que poursuivant le but d'utilité générale, fussent dûment sauvegardés, tandis que la délégation aux gouvernements cantonaux de l'élection du troisième membre s'inspirait de l'intention d'assurer la représentation de l'exproprié.»* Une telle justification n'est plus d'actualité. Le collègue des juges spécialisés doit se distinguer par ses compétences dans les divers domaines d'estimation, qui peuvent présenter de fortes différences. Ainsi, les juges peuvent être sélectionnés en fonction de l'objet de la procé-

¹⁷ Le rapport sur les résultats de la consultation peut être consulté à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Consultations terminées 2017 > DETEC.

¹⁸ RS 748.0

¹⁹ FF 1926 II 1

dure d'expropriation, et donc en fonction de leurs compétences en la matière, – et non selon des règles purement formelles régissant la composition des commissions. Le Conseil fédéral reste donc convaincu que tous les membres doivent être élus par le Tribunal administratif fédéral.

Enfin, la question de l'indemnisation des terres cultivables (cf. ch. 1.2.6) n'a pas fait l'unanimité auprès des participants à la consultation. Alors que les associations proches des expropriants saluent expressément l'abandon de la réforme, les milieux proches des agriculteurs réclament une modification de la situation, toutefois sans préciser comment concevoir une solution conforme à la Constitution. Ces derniers ont notamment souligné qu'il s'agissait également de protéger les terres cultivables et qu'il fallait avant tout proposer aux expropriés une compensation en nature. S'agissant de la protection des terres cultivables, on peut se référer aux différentes mesures que le Conseil fédéral a prévues ou déjà lancées (le rapport de 2012 du Département fédéral de l'économie «Protection des terres agricoles. Bilans et défis»²⁰ en donne une synthèse). Par ailleurs, l'approbation d'un projet de construction ne peut évidemment être accordée qu'après une soigneuse pesée de tous les intérêts publics et privés, donc y compris l'utilisation de terres cultivables et leur expropriation. La demande d'une compensation en nature visant à maintenir l'exploitation agricole est compréhensible. Dans la pratique, il est toutefois difficile, voire impossible de proposer aux expropriés une telle compensation sans procéder à l'expropriation d'un tiers. Les procédures de remembrement, p. ex. sous la forme de remaniements parcellaires de terrains agricoles, prévues par les lois spéciales (cf. p. ex. art. 30 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales [LRN]²¹ et 18v LCdF²²) offrent une solution de remplacement si elles sont nécessaires pour que le sol puisse être utilisé et exploité conformément à sa destination. Par le remaniement et la redistribution de biens-fonds, le remembrement permet de réserver des terres qui, tout en étant dans l'intérêt des personnes concernées, sont nécessaires à la réalisation d'ouvrages d'intérêt public. Au vu de ces éléments, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de prendre d'autres mesures.

1.4 Adéquation des moyens requis

Le projet n'a que peu de répercussions sur les tâches et les finances. En créant de nouvelles possibilités (taux d'occupation fixe, secrétariats), le projet facilite dans l'ensemble le travail des commissions d'estimation. En dissociant les émoluments et les indemnités, il renforce également l'indépendance des membres de ces commissions (cf. arrêt du Tribunal fédéral 12T_2/2017, consid. 2.2). La période transitoire se répercutera sur les finances dans la mesure où la Confédération prendra déjà en charge les frais liés aux procédures en cours alors que les émoluments ne seront payés qu'ultérieurement (cf. ch. 3.1.1).

²⁰ Le rapport peut être consulté à l'adresse suivante: www.ofag.admin.ch > Politique > Protection des terres agricoles.

²¹ RS 725.11

²² RS 742.101

1.5 Classement d'interventions parlementaires

Le présent message et le projet de loi qu'il commente mettent en œuvre les 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» sous leur forme modifiée (cf. ch. 1.1). Elles peuvent donc être classées.

2 Commentaire des dispositions

Préambule

Le préambule, qui renvoie à des dispositions obsolètes de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, est adapté aux dispositions de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)²³. Comme l'indique le message relatif à la Constitution fédérale²⁴, le constituant est d'avis que la Confédération dispose du droit d'expropriation en vertu de sa compétence particulière en matière de travaux publics. C'est pourquoi, contrairement à l'ancienne Constitution, il n'a pas fait figurer explicitement le droit d'expropriation à l'art. 81 Cst., qui lui confère sa compétence générale en matière de travaux publics. La nouvelle Constitution attribue donc directement le droit d'expropriation en vertu des compétences particulières, sans qu'une 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 en édictant des dispositions en la matière ou en déclarant applicables les dispositions de la LEx. En conséquence, c'est l'acte législatif prévu à l'art. 36, al. 1, Cst. (soit la loi sectorielle, soit la LEx) qui permet de juger l'atteinte à la garantie de propriété et, le 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 les art. 26, al. 2, et 36, al. 1, Cst. De ce fait, la note 2 de l'actuelle LEx, qui ne renvoie qu'à l'art. 81 Cst. en plus des art. 26 et 36 Cst., fixe un cadre trop étroit. Le projet adapte donc le préambule aux dispositions constitutionnelles actuelles et mentionne désormais toutes les normes de compétence en vertu desquelles la législation d'exécution institue 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 à 78, 81 à 83, 87, 89, al. 2, 90 à 92, 102 et 108.

²³ RS 101

²⁴ Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, FF 1997 I 1, 262.

Art. 6 Restrictions 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 sur 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 des installations de remplacement (chemins, conduites) pendant la durée des travaux. Dans de tels cas, les expropriants se voient dans l'obligation, par précaution, 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 judicieux 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 qu'il en perd sa valeur essentielle. En pareil cas, l'art. 6, al. 2, LEx apporte d'ores et déjà la correction nécessaire en permettant à l'exproprié de demander une expropriation définitive.

Art. 15 Mesures préparatoires

La distinction qu'opère l'art. 15, al. 1, entre les passages et les levés de plans, piquetages et mesurages ne s'est pas avérée judicieuse. En effet, 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 dommages éventuels donnent droit à une indemnité pleine et entière en vertu de l'al. 2 (al. 3 dans le projet). Il est d'ailleurs très rare que des intéressés fassent opposition à de telles mesures.

Ces atteintes étant relativement faibles, une restriction légale de la propriété (obligation de tolérer) est introduite, de sorte que le département ne pourra 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 d'exercer ce droit (art. 15, al. 1, LEx).

Le régime actuel est maintenu pour les actes préparatoires plus poussés tels que les analyses du sol ou des bâtiments, qui sont fréquentes en pratique, mais avec un délai d'avis porté à 30 jours. En cas d'opposition du propriétaire foncier, l'autorité compétente en vertu de l'art. 38 LEx décide si l'atteinte à la propriété est licite.

L'al. 3 reprend l'actuel al. 2 en précisant que l'expropriant doit fournir une indemnité pleine et entière pour les dommages causés par les actes préparatoires. L'actuelle réglementation des compétences, qui prévoit que chaque canton doit désigner une autorité compétente pour les dommages résultant d'actes préparatoires alors que pratiquement aucun cas ne s'est jamais présenté, est dépassée et doit être abrogée.

Le projet prévoit dès lors de soumettre les demandes liées aux préjudices résultant d'actes préparatoires à la commission fédérale d'estimation: la compétence correspondante est inscrite à l'art. 64, al. 1, let. b^{bis}. La révision de la loi rend donc obsolète l'ordonnance du 13 février 2013 concernant les demandes d'indemnités formées en vertu de l'art. 15 de la loi fédérale sur l'expropriation²⁵, qui peut être abrogée.

Art. 19^{bis} Valeur vénale: date déterminante

Actuellement, en vertu de l'art. 19^{bis}, al. 1, 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 en effet pas la tenue d'audiences de conciliation (en matière de droit d'expropriation): d'un point de vue juridique, le caractère obligatoire de telles audiences en vertu de la LEx n'est pas clairement établi et la pratique est disparate. Il n'est pas non plus correct de se référer à la date de l'audience de conciliation parce que l'on risque d'appliquer pour les différents acteurs intéressés des dates d'évaluation différentes pour un même ouvrage en fonction des dates des audiences de conciliation.

Selon la nouvelle conception de la 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 doit être uniformément fixé à cette date pour toutes les parties prenantes. Il s'agira normalement de la date où la décision exécutoire d'approbation des plans est rendue (cf. commentaire de l'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^{bis} relatifs à l'indemnisation provisoire.

Art. 26 Nouveaux rapports de propriété

Aucune modification n'est apportée à l'art. 26, al. 1. Outre l'obligation, prévue à l'art. 26, al. 1, 2^e phrase, qui est faite à l'expropriant de dédommager la collectivité publique expropriée en cas de frais supplémentaires, il se peut aussi que la compensation en nature que l'expropriant doit apporter à l'exproprié entraîne des réductions de frais d'entretien substantielles, 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 selon lequel la situation des expropriés ne peut être ni péjorée ni améliorée par une expropriation, l'art. 26 règle désormais également la prise en compte des avantages retirés. Le nouvel al. 2 prévoit ainsi que les avantages que l'exproprié tire d'une expropriation et que les inconvénients qu'il

²⁵ RS 711.2

subit en cas d'expropriation doivent être compensés entre l'expropriant et l'exproprié. L'art. 26, al. 1, 2^e phrase, peut être abrogé.

L'actuel art. 26, al. 2, 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: la compétence de la commission fédérale d'estimation est certes maintenue, mais elle est déjà inscrite à l'art. 64, let. d, et n'a pas besoin de se fonder sur une disposition spéciale.

Art. 27 Procédure d'expropriation: principe

Le chap. III de la LEX règle actuellement la procédure de dépôt des plans régie par le droit d'expropriation. Il s'intitule désormais «Procédure d'expropriation», par opposition aux chap. IV «Procédure de conciliation» et VIa «Procédure d'estimation», et intègre les nouvelles dispositions procédurales concernant la procédure combinée. Le nouveau régime de base est défini dans une disposition générale à l'art. 27. La teneur de l'actuel art. 27 est déplacée à l'art. 28.

La LEX est ainsi conçue prioritairement pour le cas le plus fréquent, à savoir la procédure combinée d'expropriation. La partie de la procédure combinée d'approbation des plans soumise au droit d'expropriation y est désormais intégralement exposée (art. 28 à 35). Les lois sectorielles régleront 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). La nouvelle conception de l'acte repose sur le principe de la coordination des lois sectorielles et de la LEX: si un projet requiert une approbation des plans, la procédure est en principe régie seulement par la loi sectorielle; en revanche, si un projet requiert une approbation des plans et une expropriation, tant la loi sur l'expropriation que la loi sectorielle afférente s'appliquent.

Art. 28 Procédure combinée d'expropriation: demande

L'art. 28 régleme désormais les exigences auxquelles doivent satisfaire les demandes d'approbation des plans dans le cadre d'une procédure combinée d'expropriation. 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. Il mentionne désormais aussi explicitement les droits personnels annotés au registre foncier. L'obligation d'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 conservatoire au sens de l'art. 4, let. a. Or, lors d'une expropriation conservatoire, on ne dispose justement pas encore d'un «plan de l'ouvrage», raison pour laquelle un tel document ne peut pas être déposé. L'al. 3 peut donc être supprimé pour la procédure combinée. Quant à la procédure autonome, les dispositions de l'art. 39 sont suffisantes.

Le nouvel al. 3 contient une disposition relative à la constitution de servitudes. Celle-ci prévoit que la demande d'approbation des plans doit présenter dans les grandes lignes les servitudes qui seront constituées en lien avec l'ouvrage. Dans certains cas, en effet, les propriétaires fonciers concernés par la constitution de nouvelles servitudes ne peuvent pas en évaluer les modalités concrètes à l'aide du tableau des droits expropriés. 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 procéder sur le terrain à 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 d'exercice des droits demandés doit être indiquée en cas d'expropriation temporaire.

L'objet de l'actuel art. 28 LEx, le piquetage, est supprimé et transposé dans les dispositions régissant la procédure autonome. Les lois relatives aux infrastructures, à savoir 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 autonome d'expropriation, pour le cas où les conséquences résultant de l'ouvrage doivent être montrées (cf. art. 40, al. 3, LEx).

Art. 29

L'art. 29 peut être abrogé pour la procédure combinée. Les lois spéciales prévoient en effet 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 doit être adressée aux cantons et communes concernés.

Art. 30 Publication

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

L'al. 2 (obligation d'attirer l'attention sur certaines dispositions) est reformulé. L'al. 3 peut être supprimé, étant donné que des dispositions 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'al. 4 peut lui aussi être supprimé: 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.

Art. 31 Avis personnel

L'avis personnel visé à l'art. 31 constitue un instrument 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, les personnes devront être avisées avant la publication de la demande, et non plus en même temps que celle-ci. 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. Si l'expression «délai de mise à l'enquête» est utilisée dans les lois spéciales (cf. p. ex art. 18^f, al. 1, LCdF), c'est «délai d'opposition qui a été retenu à l'art. 31, al. 2, LEx, «délai de mise à l'enquête» n'étant pas assez précis. Lorsqu'une personne visée par la demande d'expropriation ne reçoit l'avis personnel qu'après la publication (délai de mise à l'enquête), le délai d'opposition applicable sera plus long. Cette règle s'applique déjà aujourd'hui. L'al. 3 précise désormais ce que l'avis personnel doit indiquer. Les let. a à f correspondent pour l'essentiel aux dispositions 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 se fonde déjà sur ces prescriptions. Par souci d'exhaustivité, la liste est complétée par la mention du ban d'expropriation (let. g), l'art. 34, al. 1, LEx présentant une lacune à cet égard.

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. Ils doivent donc se renseigner, à l'instar des autres personnes concernées, avant tout en consultant les publications officielles (art. 109). À 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: lorsque le propriétaire doit informer les éventuels locataires et fermiers d'une expropriation imminente, 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 (extrajudiciaires) avec les personnes qui sont automatiquement titulaires de droits.

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 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 des délais d'opposition individuels pour les locataires et les fermiers, ce qui peut entraîner des retards indésirables dans la procédure. C'est pourquoi les délais ordinaires prévus par la publication seront désormais appliqués aux loueurs et aux fermiers. Seule exception: 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 (art. 31, al. 2), les locataires et les fermiers bénéficieront des mêmes délais (al. 2).

Art. 33 Opposition

L'art. 33 réglemente désormais les procédures d'opposition dans le cadre de la procédure combinée d'expropriation. 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 qui doivent être soumises dans ce délai est fournie à titre de complément et de précision.

L'énumération de l'al. 1 comprend toutes les «oppositions et prétentions» figurant dans les art. 35 et 36 actuels, que l'on peut donc abroger. Cette énumération est faite à double et sans cohérence dans l'actuelle LEx: elle vise tantôt le dépôt des plans (art. 30) et tantôt les expropriés (art. 35 et 36 LEx). Par ailleurs, l'art. 37, qui réglemente la production des prétentions d'autres ayants droit, peut être judicieusement transposé à l'art. 33, al. 2. Ainsi, toutes les dispositions concernant la production de prétentions peuvent être réunies dans un seul article.

Simultanément, l'al. 3, 1^{re} phrase, fait obligation aux expropriés de structurer les indemnités exigées en vertu de l'al. 1, let. e, conformément aux dispositions de l'art. 19 (valeur vénale, moins-valeur, autres préjudices) et de les chiffrer autant que possible. Toutefois, l'al. 2, 2^e phrase, dispose désormais tout aussi explicitement que les demandes d'indemnité peuvent être encore précisées 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 et concrètes sur la valeur vénale de leur immeuble. C'est pourquoi la règle de base veut que les expropriés fassent valoir leurs demandes en les structurant conformément à l'art. 19, mais qu'ils ont la possibilité de préciser les montants et de compléter leurs prétentions par la suite.

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

L'actuel art. 33 relatif à la procédure sommaire n'est plus nécessaire. Les actes applicables aux infrastructures permettront en effet de juger si de telles procédures sont licites ou non. En règle générale, ils prévoient déjà une procédure simplifiée d'approbation des plans. L'art. 35 précise à titre complémentaire le déroulement de la procédure d'approbation des plans lorsque des expropriations sont prévues.

Art. 34 Approbation des plans

L'art. 34 précise désormais quelles oppositions relevant du droit d'expropriation font l'objet d'une décision dans le cadre de l'approbation des plans et fixe 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 conformément aux dispositions de l'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 de la commission d'estimation compétente une fois que l'approbation des plans est 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'appro-

bation des plans est en possession des documents avant l'ouverture de la procédure de conciliation. Par ailleurs, en vertu de la nouvelle disposition, le dossier n'est transmis 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, puisque les documents doivent être remis à l'instance de recours s'il est fait appel contre la décision (cf. art. 57, al. 1, PA²⁶) et que la commission d'estimation ne doit pas intervenir tant qu'une décision d'expropriation finale n'a pas été rendue.

Art. 35 Procédure simplifiée d'approbation des plans

Lorsque la situation est simple, 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 LRN²⁷). L'art. 35 LEx règle les aspects relevant du droit d'expropriation lors de telles procédures simplifiées combinant l'approbation des plans et l'expropriation.

Pour l'essentiel, les procédures simplifiées et ordinaires se déroulent de la même manière, 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 (art. 30) et l'avis personnel (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, une fois qu'elle a reçu le dossier de l'expropriant (al. 2).

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

Art. 36 Procédure autonome d'expropriation: conditions

Ce sont désormais les art. 36 à 41 qui réglementent la procédure autonome d'expropriation (c'est-à-dire la procédure exempte de combinaison avec la procédure d'approbation des plans), au lieu des art. 27 ss. L'ancienne procédure, alourdie par l'alternance des compétences entre les commissions d'estimation, les communes et le département compétent, est simplifiée.

L'al. 1 prévoit que la procédure autonome s'applique à toutes les expropriations non soumises à la procédure combinée.

Les constellations 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 bio-

²⁶ RS 172.021

²⁷ RS 725.11

tope en vertu de l'art. 18c, al. 4, de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)²⁸.

2. Des droits supplémentaires sont acquis pour un ouvrage déjà construit sans que cet ouvrage subisse de modification et qu'une procédure d'approbation des plans 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 fait l'objet d'une procédure d'approbation des plans ou d'une procédure combinée d'expropriation. Une telle situation peut se présenter, par exemple, dans le cadre de travaux de construction, lorsque des circonstances imprévues rendent nécessaire l'acquisition de droits supplémentaires. Cette catégorie comprend aussi les cas d'expropriation de droits de voisinage, lorsqu'une installation préexistante génère un bruit excessif et qu'il est nécessaire d'exproprier en sus (après coup) les droits de voisinage de riverains affectés (p. ex. en cas d'augmentation imprévue du bruit de la route). Dans un tel cas, il n'importe plus qu'une procédure combinée d'approbation des plans et d'expropriation ait déjà été menée: toutes les demandes d'indemnité «ultérieures» pour la privation des droits de voisinage seront désormais traitées dans le cadre d'une procédure autonome d'expropriation au sens des art. 36 ss.

Dans le cas de 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 de nouvelles revendications. C'est pourquoi l'al. 2 pose des conditions supplémentaires à l'exécution d'une procédure autonome d'expropriation 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 obstacles 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 autonome puisse également être engagée non seulement lorsque le plan d'expropriation ou l'avis personnel ne prévoient pas l'expropriation des droits concernés, mais aussi lorsque l'expropriation de ces droits va au-delà de ce que ces documents prévoient.

Toutes les oppositions relevant du droit d'expropriation et demandes d'indemnités ultérieures doivent donc être traitées dans le cadre de la procédure autonome d'expropriation, conformément aux art. 36 ss. Cette procédure débute auprès de l'autorité compétente (cf. art. 38). Même si, souvent, seule l'indemnité est litigieuse, il est sensé pour garantir le respect de l'état de droit qu'un titre d'expropriation soit tout d'abord créé de manière à déterminer le jour de référence pour le calcul de l'indemnité. Si le droit n'est pas contesté en tant que tel et que le différend ne porte plus que sur l'indemnité (p. ex. en cas de prolongation d'une servitude arrivée à échéance), l'autorité compétente peut se contenter de constater l'admissibilité de

²⁸ RS 451

l'exercice des droits (expropriation) et de transmettre le dossier à la commission d'estimation compétente.

Dans le cas spécial de l'expropriation de droits de voisinage en raison du bruit, l'évolution des nuisances sonores (dues à la route, notamment, mais aussi au rail) peut s'écarter au fil des ans de celle ayant servi de base à la procédure d'approbation des plans. Si le bruit augmente, les personnes concernées adressent souvent des demandes de mesures antibruit complémentaires, qui sont en règle générale combinées avec des demandes d'indemnités. Il est dans ces cas opportun, dans un premier temps, de ne désigner qu'une seule autorité compétente. L'autorité d'approbation des plans compétente doit d'abord examiner si le droit sur la protection de l'environnement prescrit de telles mesures complémentaires et si celles-ci permettront d'éliminer les nuisances excessives («réduction du bruit avant indemnisation²⁹⁾). C'est uniquement si des demandes d'indemnité subsistent qu'elles sont transmises à la commission d'estimation compétente. Si des mesures antibruit sont manifestement impossibles et que le différend ne porte plus que sur l'indemnité, l'autorité peut ici aussi se contenter de le constater et de transmettre le dossier à la commission d'estimation. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, la commission d'estimation doit alors examiner si les conditions d'une indemnité (spécialité, imprévisibilité, gravité du dommage et imprescriptibilité) sont remplies. Concernant le bruit des avions, voir ci-dessous le commentaire de l'art. 36e LA.

Art. 37 Droits déjà exercés

L'art. 37, al. 1, 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). L'al. 3 précise le délai dans lequel les prétentions en matière d'expropriation de droits déjà exercés doivent être soumises. L'actuel art. 41, al. 2, let. b, prévoit un (bref) délai de forclusion de six mois pour la soumission ultérieure des demandes d'indemnité. Il ne s'applique toutefois que si la procédure d'expropriation avec dépôt des plans a eu lieu et que, dans ce cadre, les personnes à exproprier ont été averties en bonne et due forme du délai de forclusion. Si l'expropriant a soudainement revendiqué ou réduit des droits sans qu'une procédure d'expropriation ait été conduite au préalable (soit parce que la loi ne prévoit pas une telle procédure, soit parce que ces droits ont été acquis de gré à gré) ou si la publication ou l'avis personnel n'a pas fait état des conséquences de la forclusion visée à l'art. 41, al. 2, let. b, le délai n'est pas pertinent. En pareils cas, les droits visés sont soumis à un

²⁹ ATF 123 II 560, consid. 4.a

délai de prescription de cinq ans, que le Tribunal fédéral a justifié par une lacune dans la loi³⁰. 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. Passé ce délai de cinq ans, à compter de la date où l'intéressé a eu connaissance de l'utilisation prévue du droit en question, les demandes et prétentions relevant du droit d'expropriation sont prescrites. Ce délai s'applique dans tous les cas, qu'une procédure d'expropriation ait été menée ou non et que les intéressés aient été rendus attentifs ou non au risque de forclusion par la publication ou l'avis personnel. Les différents délais, régulièrement sources de difficultés dans la pratique, sont ainsi uniformisés à cinq ans.

Art. 38 Compétence

L'art. 38 régit la compétence en matière d'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. 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 de la procédure autonome d'expropriation, puisqu'elle a souvent déjà mené une procédure d'approbation des plans pour la réalisation de l'installation et que l'installation ou l'ouvrage et les questions à traiter devraient lui être familières. Pour les installations électriques au sens de la loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE)³¹, qui prévoit à l'art. 16, al. 2, une répartition des compétences en matière d'approbation entre l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) et l'Inspection fédérale des installations à courant fort, l'autorité compétente en matière d'approbation des plans est l'OFEN.

Les dispositions spéciales en matière de compétence sont réservées. Par exemple, en vertu de l'art. 58, al. 1, de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)³², ce sont la Confédération et les cantons qui disposent du droit (fédéral) d'expropriation pour l'exécution de cette loi. Dans leurs prescriptions d'exécution, les cantons peuvent déclarer applicables les dispositions de la LEx, mais ils sont tenus de prévoir que le gouvernement cantonal statue sur les oppositions non réglées. Une réserve en faveur des règles de compétence spéciales est donc prévue à l'art. 38, al. 3, pour assurer la concordance de la nouvelle LEx avec ces dispositions (cantonales).

Art. 39 Ouverture de la procédure

L'art. 39 régit 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. art. 37, al. 2). L'art. 39, al. 2, prévoit ainsi que l'autorité compétente peut exiger de l'expropriant qu'il

³⁰ ATF 105 Ib 6 (Montreux)

³¹ RS 734.0

³² RS 814.01

remette les documents visés à l'art. 28 LEx, à savoir les documents qui 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).

Les dispositions que contient actuellement l'art. 39 peuvent être abrogées, puisque les dispositions générales de l'art. 24, al. 1, PA³³ concernant la restitution des délais et de l'art. 32, al. 2, PA concernant la prise en compte des allégués tardifs sont désormais applicables à titre subsidiaire dans les procédures autonomes et les procédures combinées d'expropriation (cf. art. 110). L'applicabilité de la PA élargit quelque peu, par rapport à la réglementation en vigueur, les possibilités de former des oppositions ultérieures. Contrairement à l'actuel art. 39 LEx, la PA ne limite pas 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 cependant guère d'importance dans la pratique.

Art. 40 Procédure

L'art. 40 régleme désormais le déroulement de la procédure autonome d'expropriation, tout en laissant à l'autorité chargée de la conduire le soin de déterminer 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-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 que contient actuellement l'art. 40 peuvent être abrogées, puisque les dispositions générales de l'art. 24, al. 1, PA³⁴ concernant la restitution des délais et de l'art. 32, al. 2, PA concernant la prise en compte des allégués tardifs sont désormais applicables à titre subsidiaire dans les procédures autonomes et les procédures combinées d'expropriation (cf. art. 110).

Art. 41 Décision

L'art. 41 régleme (par analogie à l'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 conformément aux dispositions applicables en la matière, puis, en règle générale, devant le 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, le cas échéant, de la procédure d'estimation.

Les dispositions que contient actuellement l'art. 41, al. 1, let. a, et 2, let. a et b, peuvent être abrogées, puisque les dispositions générales de l'art. 24, al. 1, PA³⁵

³³ RS 172.021

³⁴ RS 172.021

³⁵ RS 172.021

concernant la restitution des délais et de l'art. 32, al. 2, PA concernant la prise en compte des allégués tardifs sont désormais applicables à titre subsidiaire dans les procédures autonomes et les procédures combinées d'expropriation (cf. art. 110). Les cas visés à l'art. 41, al. 1, let. b, sont désormais régis par les art. 36 et 37.

Art. 42 Ban d'expropriation: contenu

Le début du ban d'expropriation fixé à l'art. 42 est adapté aux nouvelles dispositions de l'art. 31, al. 1, qui prévoit que l'avis personnel doit 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. Il s'appliquera en outre également dans les procédures autonomes d'expropriation si l'autorité compétente a renoncé à établir ou à transmettre des avis personnels ou si elle ne les a pas jugés nécessaires (cf. art. 39). Dans de tels cas, le ban s'applique dès que la demande d'expropriation est déposée.

Art. 43 Mention d'une restriction du droit de disposition

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.

Art. 45 Ouverture de la procédure

À l'avenir, la commission fédérale d'estimation n'entrera en jeu que lorsque la licéité de l'expropriation aura déjà fait l'objet d'une décision (exécutoire). La procédure devant les commissions d'estimation, dont l'objet se limitera désormais à l'indemnisation et aux aspects connexes énumérés à l'art. 64, continuera de s'articuler en deux parties: une procédure de conciliation (art. 45 à 54) et la procédure d'estimation (art. 57 à 75).

L'art. 45 régleme désormais les modalités de l'ouverture de la procédure devant la commission fédérale d'estimation.

Actuellement, les avis divergent sur la question de savoir si la commission fédérale d'estimation compétente doit 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 est nécessaire. Les commissions fédérales d'estimation ont suivi des pratiques disparates à cet égard. Lorsque les ouvrages sont de grande ou de très grande taille en particulier, il n'est souvent pas possible à l'expropriant de conduire et de conclure fructueusement, avant 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 contestés 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 obtenir

un accord contractuel extrajudiciaire 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, car nombre de ces procédures devraient aussitôt être suspendues jusqu'à la fin des négociations directes pour être ensuite, le cas échéant, classées pour cause d'entente directe (art. 54). 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 préalable, 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 les exemples suivants: demande d'indemnisation en cas de renonciation à l'expropriation (art. 14, al. 2); demande en dommages-intérêts pour le préjudice inhérent aux actes préparatoires visés à l'art. 15, al. 3; contestations concernant la propriété et l'entretien d'installations de remplacement au sens de l'art. 26, al. 3; préjudice dérivant du ban d'expropriation visé à l'art. 44; préjudice subi en raison du retard des prestations d'indemnisation de l'expropriation (art. 88, al. 3); demande de rétrocession (art. 102 ss). 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.

Notons enfin que la citation à comparaître, qui figurait à l'art. 45, est désormais réglementée à l'art. 46.

Art. 46 Citation des parties principales

L'art. 46 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; elles correspondent à l'actuel art. 45, al. 3.

La disposition 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 de maintenir l'unité de la procédure. Toutefois, les expropriés pourront continuer de participer à toutes les autres audiences de conciliation «étrangères», s'ils le souhaitent (cf. art. 23, al. 2, OCFE³⁶). Il est par ailleurs 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, lorsque les co-intéressés ne sont pas connus nommément et qu'il y a peu de chances que des recherches aboutissent.

Art. 47 Citation des co-intéressés

L'art. 47 règle toujours la citation des co-intéressés.

L'al. 1 prévoit que les co-intéressés doivent être convoqués par une communication personnelle. Aussi n'est-il plus nécessaire de publier la convocation à l'audience de conciliation pour que tous les co-intéressés soient informés de l'ouverture d'une procédure devant la commission fédérale d'estimation: les co-intéressés sont souvent connus (p. ex. à l'aide du registre foncier) ou peuvent être identifiés. Ce n'est 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 créanciers³⁷, qu'on publiera la convocation.

L'al. 2 précise que la convocation, y compris lorsqu'elle est publiée, doit indiquer aux co-intéressés les conséquences de leur non-comparution. En pareil cas, l'expropriant est habilité à conclure un accord qui est également contraignant pour les co-intéressés (accord officiel au sens de l'art. 53). De plus, le président de la commission fédérale d'estimation ne convoquera d'office les co-intéressés à participer à la procédure plus qu'une seule fois (au début de la procédure de conciliation). Si un co-intéressé 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 l'inviter aux étapes ultérieures de la procédure (y compris la procédure d'estimation). Tout co-intéressé qui n'a pas participé à la procédure peut toutefois demander à participer aux étapes ultérieures de celle-ci.

Art. 48 But de l'audience

L'audience de conciliation devant la commission fédérale d'estimation n'a lieu qu'une fois que le titre d'expropriation est entré en force. De ce fait, le seul litige qui puisse encore être porté devant la commission fédérale d'estimation, quelle 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 être thématiques, par exemple la demande d'extension (art. 12 s. et 64, al. 1, let. b) ou les demandes d'indemnités dérivant du ban d'expropriation (art. 44, al. 2, et 64, al. 2, let. f).

Art. 50 à 52

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

Art. 53 et 54 Accord officiel et entente directe

Les art. 53 et 54 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

³⁷ Cf. art. 12 de l'ordonnance du 23 septembre 2011 sur le registre foncier; RS 211.432.1).

contient des dispositions portant sur 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 s'applique si un accord est trouvé dans le cadre d'une telle procédure, que ce soit au cours de la procédure d'estimation ou dans le cadre d'une procédure d'envoi en possession anticipé.

Art. 54bis 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 prévue par 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 les intéressés 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, en particulier pour déterminer à qui revenait la compétence de l'ordonner: à l'autorité chargée de l'approbation des plans dans le cadre de la procédure d'approbation des plans³⁸ ou à la commission d'estimation, qui est finalement responsable de fixer l'indemnité. Jusqu'ici, la question n'était réglée qu'au niveau de l'ordonnance (cf. art. 49 OCFE³⁹ et, par analogie, art. 25 de cette même ordonnance). Elle le sera désormais au niveau de la loi.

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 paraît 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, l'art. 54bis prévoit désormais que le président de la commission fédérale d'estimation est compétent pour tous les cas d'administration de preuve à titre provisoire. Il pourra faire appel aux membres de la commission d'estimation s'il le juge nécessaire. De ce fait, l'autorité compétente n'entrera plus 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. art. 45).

³⁸ Cf. arrêt du 15.1.2014 du Tribunal administratif fédéral (A-1251/2012, consid. 39).

³⁹ RS 711.1

Art. 55 à 57

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

L'art. 57 peut également être abrogé, puisque l'ouverture de la procédure d'estimation est désormais réglementée à l'art. 66.

Art. 59 Commissions d'estimation: composition, nomination et intérêts

La présente révision modifie les dispositions régissant la nomination et la composition des commissions d'estimation et de leurs secrétariats. Un cadre juridique uniforme doit être créé pour les membres des commissions et des éventuels secrétariats. Ainsi, toutes les personnes exceptionnellement employées à titre principal et à un taux d'occupation fixe dans les commissions et les secrétariats seront désormais soumis au droit régissant le personnel de la Confédération. Les membres des commissions et secrétariats employés à titre accessoire seront pour leur part soumis à 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 se fondent sur les principes de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise⁴⁰ et sur la loi-type qui en est issue⁴¹, dans la mesure où ils paraissent pertinents. Au demeurant, la nouvelle organisation 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 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)⁴², notamment pour la réglementation des secrétariats.

L'art. 59, al. 1 et 2, réglemente 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 lourd 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 et il est fonctionnellement au plus proche des commissions d'estimation en raison de son activité de première instance. Des trois autorités de nomination actuelles, il est aussi le plus apte à assumer seul la nomination des membres des commissions d'estimation.

À 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 plus, indépendamment des cantons concernés, les cinq autres membres nommés jusqu'ici par le Conseil fédéral étant compris dans cet

⁴⁰ Cf. rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise, FF 2006 7799

⁴¹ www.aef.ch > Thèmes > Politique budgétaires, bases >> Gouvernement d'entreprise > Bases > 4 Documents > Instruments

⁴² RS 172.010.1

effectif. Actuellement, le nombre de représentants des cantons dans les commissions d'estimation varient entre 3 et 21, selon le nombre de cantons entrant dans l'arrondissement d'estimation. Les commissions d'estimation comptent ainsi entre 10 et 29 membres, le président et ses suppléants compris. En raison de la restriction du nombre des autres membres à 15 au plus, les commissions fédérales d'estimation du 7^e arrondissement (cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Soleure et Jura; -2), du 9^e arrondissement (cantons de Lucerne, Obwald, Nidwald, Uri, Zoug, Glaris et Schwyz; -11) et du 11^e arrondissement (cantons de Schaffhouse, Thurgovie, Saint-Gall, Appenzell Rhodes-Extérieures et Appenzell Rhodes-Intérieures; -7) compteront à l'avenir moins de membres. À l'inverse, les commissions d'estimation des 1^{er}, 2^e, 3^e, 4^e, 5^e, 6^e, 8^e, 10^e et 12^e 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 fixé au niveau de la loi, l'ordonnance du 17 mai 1972 fixant le nombre des membres nommés par les cantons dans les commissions fédérales d'estimation⁴³ pourra être abrogée. Une réglementation transitoire est prévue, car les mandats des membres nommés par le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux n'expirent pas au même moment (cf. dispositions finales).

Les principes de la bonne gouvernance impliquent que les membres des commissions d'estimation puissent être révoqués pour de justes motifs par l'autorité qui les a nommés (art. 6, al. 3, loi-type). Sont considérés comme de justes motifs ceux qui, selon les règles de la bonne foi, ne permettent pas d'exiger la poursuite des rapports, par exemple lorsqu'un membre ne remplit plus les conditions d'exercice de son mandat, s'il a commis une grave violation de ses devoirs 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.

Al. 3: le Tribunal administratif fédéral nomme les membres des commissions d'estimation pour une période de six ans. Cet alinéa est repris de l'actuel art. 61 et complété. Désormais, la durée du mandat sera limitée, par analogie à l'art. 8i OLOGA. Les membres pourront être reconduits deux fois dans leurs fonctions.

Al. 4: l'autorité de nomination fixe les modalités du statut juridique dans l'acte de nomination. Elle détermine la nature et le montant des indemnités dans le cadre fixé par l'ordonnance du Conseil fédéral sur les indemnités des commissions fédérales d'estimation (art. 113, al. 1.). En outre, les conditions dépendront du type de rapport de travail (activité à titre accessoire ou engagement à taux d'occupation fixe). Ces deux types de rapport de travail sont régis par le droit public, ce qui garantit que les mêmes instances de recours seront compétentes en cas de litige.

L'al. 5 est repris du droit en vigueur. Il prévoit que les membres doivent appartenir à différents groupes de profession et qu'ils doivent disposer des connaissances techniques nécessaires. Ces conditions s'appliquent désormais à tous les membres de la

⁴³ RS 711.12

commission d'estimation. Outre les connaissances techniques requises par le droit en vigueur, des connaissances linguistiques et la connaissance des lieux sont désormais exigées. Le Tribunal administratif fédéral devra tenir compte de ces critères lors de la nomination des membres.

Al. 6: les candidats doivent signaler avant la nomination leurs liens avec des groupes d'intérêts (cf. art. 8f et 8k OLOGA⁴⁴). Les personnes qui ne sont pas disposées à une telle déclaration ne peuvent pas être nommées. Les modifications concernant les liens d'intérêts qui surviennent après la nomination doivent être communiquées immédiatement 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 sont assujettis à la loi sur le personnel de la Confédération. Ils sont soumis à ce titre au devoir de fidélité au sens de l'art. 20 LPers⁴⁵ et aux dispositions d'exécution déterminantes. Les membres de la commission qui exercent à titre accessoire (cas normal) ne sont pour leur part pas soumis à cette disposition, raison pour laquelle leurs devoirs de diligence et de fidélité doivent être réglementés dans la LEx.

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 LPers, les membres de la commission qui exercent dans le cadre d'un rapport de travail sont soumis à l'obligation de garder le secret, conformément à l'art. 22 LPers et aux dispositions d'exécution déterminantes. Les membres de la commission qui exercent à titre accessoire (cas normal) ne sont pour leur part pas soumis à cette disposition, raison pour laquelle leur obligation de garder le secret doit être réglementée dans la LEx.

Art. 59^{bis} Statut juridique des membres de la commission

Le système de milice des commissions fédérales d'estimation est maintenu, tout en étant soumis à de nouvelles règles. L'art. 59^{bis} contient désormais des prescriptions sur 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 exercent en règle générale à titre accessoire. Ils travaillent souvent à titre principal comme juge, avocat, architecte, ingénieur ou expert 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 gérer la charge de travail en temps utile dans le cadre d'une activité

⁴⁴ RS 172.010.1

⁴⁵ RS 172.220.1

accessoire. Ce besoin a été constaté 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 éviter. 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 personnes doivent travailler à titre accessoire ou à titre principal, le cas échéant à temps partiel et pour une durée déterminée, sur la base d'un contrat de travail. Il décide en outre au moment de l'éventuelle reconduction de la personne dans ses fonctions, dans le cadre des dispositions de l'art. 14 LPers⁴⁶, si un contrat de travail n'est pas renouvelé au motif que la charge de travail est insuffisante et s'il doit être converti en fonction accessoire. Il prend de telles décisions à la demande des présidents des commissions d'estimation ou lorsqu'il constate lui-même que la charge de travail n'est plus excessive. 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 (art. 59^{quater}, al. 2), il fait sens 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 LPers⁴⁷, 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 (OPersT⁴⁸). Ces membres de commission sont réputés faire partie du personnel de la Confédération au sens de l'art. 2, al. 1, let. j, LPers (cf. Modification d'autres actes).

Art. 59^{ter} Secrétariat

L'art. 59^{ter} contient, par analogie à l'art. 59^{bis}, de nouvelles dispositions relatives au secrétariat des commissions.

L'al. 1 pose le principe des règles applicables aux 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 et que ceux-ci travaillent généralement à titre accessoire et sont directement engagés par le président de la commission. Contrairement au personnel des secrétariats permanents, l'employeur n'est pas le Tribunal administratif fédéral dans de tels cas (cf. art. 59^{quater}, al. 1, let. b), mais le président, qui confie généralement en sus des travaux de la commission à ses propres employés. Ce

⁴⁶ RS 172.220.1

⁴⁷ RS 172.220.1

⁴⁸ RS 172.220.117

dernier prend en charge les coûts de ces travaux et les répercute sur les expropriants au moyen des émoluments.

Al. 2: les employés des secrétariats permanents sont soumis au devoir de fidélité visé à l'art. 20 LPers⁴⁹ et aux dispositions d'exécution déterminantes. Les membres de la commission qui agissent à titre accessoire conformément à l'al. 1 ne sont cependant pas soumis à cette disposition, raison pour laquelle leurs devoirs de diligence et de fidélité doivent être réglementés par le présent acte. Toutes les personnes qui travaillent dans le cadre des dispositions de l'art. 59^{ter} 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.

Al. 3: les employés des secrétariats permanents sont soumis à l'obligation de garder le secret visée à l'art. 22 LPers et aux dispositions d'exécution déterminantes. Les membres de la commission engagés à titre accessoire conformément à l'al. 1 ne sont cependant 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 une charge de travail durable le requiert, un secrétariat permanent peut être créé pour une commission. Un secrétariat permanent peut travailler pour une ou plusieurs commissions, ce qui permet de centraliser les travaux administratifs. La décision en incombe au Tribunal administratif fédéral, qui est compétent pour instaurer, modifier et 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 de travail. Les employés des secrétariats permanents sont soumis à la LPers, 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 OPersT⁵⁰). Ils sont aussi considérés comme faisant partie du personnel au sens de l'art. 2, al. 1, let. j, LPers (cf. Modification d'autres actes).

Art. 59^{quater} Statut d'employeur et prévoyance

L'art. 59^{quater} réglemente 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 des art. 59^{bis} et 59^{ter}. Il est compétent pour instaurer, modifier et résilier les rapports de travail et il assume les tâches de l'employeur, en tenant compte du fait que les membres de la commission exécutent leurs tâches sans aucune instruction (art. 59, al. 7) et que les personnes qui travaillent au sein des secrétariats sont liées par les instructions données par leur commission dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 59^{ter}, al. 2). Les recours formés contre des décisions du Tribunal administratif fédéral qui concernent les rapports de travail d'un membre ou d'un collaborateur engagé à titre principal d'une commission

⁴⁹ RS 172.220.1

⁵⁰ RS 172.220.117

d'estimation sont traités par le Tribunal pénal fédéral en vertu de l'art. 36, al. 4, LPers⁵¹.

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

L'al. 3 contient une nouvelle 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 sous l'angle du droit des assurances sociales n'est pas clair et qu'il n'a pas manqué de soulever des difficultés à maintes reprises dans la 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 invalidité⁵² sont remplies. Sous l'angle du droit des assurances sociales, le Tribunal administratif fédéral est l'employeur du personnel des commissions fédérales d'estimation. À ce titre, il verse les cotisations de l'employeur et de l'employé. Le personnel des commissions est par ailleurs assuré auprès de PUBLICA. Le Conseil fédéral réglera 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 Confédération⁵³. 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 Confédération⁵⁴.

Al. 4: même si le Tribunal administratif fédéral verse les cotisations prévues par le droit des assurances sociales ou confie cette tâche à des tiers, les coûts seront finalement supportés, comme par le passé, par la partie tenue d'acquitter les frais, généralement l'expropriant⁵⁵. 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.

Art. 60 Formation

Les commissions fédérales d'estimation continueront de devoir 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 de l'art. 59), le critère de l'organe de nomination ne joue plus de rôle pour la formation du collège décisionnaire. Le président pourra donc désigner les deux autres membres en ne prenant en considération que

⁵¹ RS 172.220.1

⁵² RS 831.40

⁵³ RS 172.220.141.1

⁵⁴ RS 172.220.141.2

⁵⁵ Cf. art. 54 OCFE; RS 711.1

les connaissances techniques nécessaires pour l'estimation en cause. Si un secrétaire est engagé, il participera à la séance avec voix consultative.

Art. 61 Responsabilité

Comme exposé à l'art. 59, un cadre juridique uniforme doit être créé pour les membres des commissions et pour le personnel des éventuels secrétariats. Ces personnes seront donc également soumises aux mêmes règles en matière de responsabilité. L'assujettissement des contrats de travail à la LPers⁵⁶ 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 fonctionnaires⁵⁷. Les personnes engagées à titre accessoire et les mandataires seront eux aussi soumis à cette réglementation.

Art. 62 Récusation

L'art. 62 est adapté de manière à ce que les règles de récusation du Tribunal administratif fédéral s'appliquent aussi aux membres des commissions. La fonction des membres des commissions est assimilée à celle des juges de première instance. L'actuelle référence aux règles de récusation du Tribunal fédéral date de 1970, lorsque le Tribunal fédéral était encore l'autorité de surveillance des commissions d'estimation.

Art. 63 Tâches du Tribunal administratif fédéral

L'art. 63 réglemente la surveillance exercée par le Tribunal administratif fédéral ainsi que ses autres tâches et compétences en lien avec les commissions fédérales d'estimation. Ces dernières resteront soumises à la surveillance judiciaire du Tribunal administratif fédéral (let. a), cette compétence lui ayant été attribuée dans le cadre de la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale⁵⁸. Le droit de donner des directives générales aux commissions d'estimation et la possibilité de demander des rapports, individuels 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 exécutent leurs tâches sans aucune instruction (cf. art. 59, al. 7), notamment en ce qui concerne leurs processus décisionnels dans les cas particuliers. Comme le Tribunal administratif fédéral assume désormais également des tâches liées à son statut d'employeur et à la prévoyance (cf. art. 59^{quater}), ces tâches doivent être mentionnées aussi à l'art. 63 par souci d'exhaustivité (cf. let. c).

Le système actuel, qui est inscrit dans l'ordonnance du 13 février 2013 sur les émoluments et indemnités à percevoir dans la procédure d'expropriation⁵⁹, prévoit que

⁵⁶ RS 172.220.1

⁵⁷ RS 170.32

⁵⁸ Cf. ch. 65 de l'annexe de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, RO 2006 2197 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007, RO 2006 1069); FF 2001 4000.

⁵⁹ RS 711.3

les personnes travaillant pour les commissions d'estimation sont directement indemnisées par le biais des émoluments versés par les expropriants. Un tel système 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, envers les expropriants. C'est pourquoi le Conseil fédéral entend le moderniser en procédant à une révision totale de l'ordonnance précitée. Selon la nouvelle ordonnance, 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 remboursera les dépenses et assurera en particulier les rémunérations des membres des commissions d'estimation. Les cotisations éventuelles relevant du droit des assurances sociales seront prises en compte. Il incombera donc au Tribunal administratif fédéral, en sa qualité d'employeur au sens du droit des assurances sociales, d'inscrire au budget les crédits de personnel nécessaires et de procéder aux décomptes correspondants.

En ce qui concerne l'infrastructure des commissions, le président devra décider à chaque fois s'il entend mettre l'infrastructure actuelle de sa commission à disposition ou acquérir une nouvelle infrastructure pour assurer le fonctionnement de la commission. Il établira une facture à l'intention de l'expropriant. Dans certains cas, selon entente, le Tribunal administratif fédéral pourra mettre une infrastructure à disposition. Le Conseil fédéral réglera les modalités dans les dispositions d'exécution.

Art. 64 Compétence d'attribution

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

En vertu de l'actuelle let. a, la commission d'estimation statue de manière détaillée sur la nature et le montant de l'indemnité et, par conséquent, aussi sur une éventuelle réparation en nature conformément à l'art. 18. Le nouvel art. 34 prévoit toutefois qu'il revient en principe à l'autorité compétente de statuer sur les réparations en nature visées à l'art. 18. Il faut donc adapter la let. a. La liste n'étant pas exhaustive, les commissions d'estimation auront cependant toujours la possibilité d'accorder une réparation en nature suivant les circonstances.

En vertu du nouvel art. 15, al. 3, la commission fédérale d'estimation statuera désormais sur les demandes d'indemnité résultant d'actes préparatoires. Cette compétence est intégrée dans la liste de l'art. 64, al. 1, à la let. bb^{bis}.

La let. k est supprimée. Elle renvoyait à l'art. 121, let. e, qui se réfère à son tour à l'art. 53^{bis} LIE⁶⁰. Or, la procédure concernant le renouvellement de durée limitée accordés pour le transport d'énergie électrique, visée à l'art. 53^{bis} LIE, a été abrogée lors de l'adoption de la loi fédérale sur la coordination et la simplification des procédures de décision.

Art. 66 Procédure: convocation

L'al. 1 régleme la procédure d'estimation au terme d'une procédure de conciliation infructueuse. Comme le prévoyaient les actuels art. 57 et 66, il revient au président de la commission d'estimation d'ouvrir la procédure d'estimation d'office.

L'al. 2 prévoit, à l'instar de l'actuel art. 57, 2^e phrase, 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'actuel art. 66 est reprise à l'art. 45.

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 10 jours aux 30 jours usuels.

Art. 76 Envoi en possession anticipé

L'important instrument de l'envoi en possession anticipé appelle de nécessaires adaptations et compléments ponctuels.

À 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 permettant de procéder à l'envoi en possession anticipé est obsolète. Une telle autorisation n'a d'ailleurs jamais été demandée sous le régime du droit actuel. À 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 est désormais être tenu d'ouvrir la procédure d'expropriation (art. 37, al. 1).

L'al. 2 est repris, sauf en ce qui concerne le moment de la décision concernant la demande d'envoi en possession anticipé. Par analogie aux lois sectorielles, l'envoi en possession ne peut être autorisé qu'en présence d'une décision exécutoire (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 par le droit actuel, n'a pas fait ses preuves. La décision n'est 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 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. art. 76, al. 2). La 2^e phrase de l'ancien al. 4 peut donc être supprimée.

L'al. 5 précise désormais qui peut statuer sur les demandes de sûretés et les versements d'acomptes: à l'avenir, les présidents des commissions d'estimation pourront décider seuls en la matière. Ils pourront 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, OCFE⁶¹ qui règlent les compétences de décision pour les demandes de sûretés (le président seul) et pour les versements d'acomptes (la commission) seront modifiées en conséquence. En outre, la formulation imprécise «au taux usuel» de l'actuel al. 5 est adaptée. L'autorité de surveillance des commissions fédérales d'estimation (le Tribunal administratif fédéral, cf. art. 63) fixe depuis longtemps par voie de décision le taux d'intérêt usuel généralement applicable, le taux de référence hypothécaire étant actuellement appliqué en cas de contrats de bail à loyer. Aussi la compétence de l'autorité de surveillance pour fixer le taux d'intérêt est-elle désormais inscrite dans la loi.

Art. 80 à 82

Les art. 80 à 82 sont supprimés.

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 qu'une seule fois par un tribunal. La présente révision propose donc de la supprimer. Le maintien d'une commission qui n'a quasiment jamais été utilisée n'a pas de sens. Même si ses membres ne sont indemnisés que si l'on fait appel à eux, cette suppression 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, PA⁶²). La Commission supérieure d'estimation sera dissoute lorsque la révision de la loi entrera en vigueur. Une disposition finale n'est pas nécessaire.

Art. 88 Taux d'intérêt

Comme expliqué pour l'art. 76, al. 5, l'expression «au taux usuel» doit être précisée. Désormais, la référence sera le taux d'intérêt que le Tribunal administratif fédéral fixera. Le délai de paiement de 20 jours est porté à la durée usuelle aujourd'hui de 30 jours.

Art. 91 Paiement: effets

La procédure d'estimation prévue à l'art. 19^{bis}, al. 2, est supprimée, raison pour laquelle le renvoi qui figurait à l'al. 1 disparaît. L'art. 41 réglemente désormais la prise de décision dans la procédure combinée d'expropriation. Comme la teneur de l'actuel art. 41 est supprimée (production ultérieure de demandes d'indemnités), la réserve exprimée à la dernière phrase de l'art. 91, al. 1, doit également être supprimée.

⁶¹ RS 711.1

⁶² RS 172.021

L'al. 1 précise que l'expropriant peut décider unilatéralement de renoncer à la radiation de servitudes existantes et que, en tel cas, les droits obligatoires deviennent caducs. Comme le bien-fonds doit passer à l'expropriant exempt de charges, les contrats portant sur des immeubles loués ou affermés sont résiliés d'office 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 l'énumération de l'al. 1 est complétée par la mention des autres droits obligatoires.

Art. 109 Publications

L'al. 1 est abrogé, puisque la PA arrête déjà 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 remise (art. 36 PA). Le nouvel art. 109 LEx, qui reprend l'actuel al. 2, prévoit 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. En vertu des art. 12b, al. 1, LPN⁶³ et 55a, al. 1, LPE⁶⁴, une notification par voie de publication dans l'organe officiel du canton suffit.

Art. 110 Droit de procédure

L'art. 110 dispose que la PA⁶⁵ 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, sauf disposition spéciale de la LEx. L'art. 2, al. 3, PA est adapté en conséquence. Comme la PA est désormais applicable à titre de procédure subsidiaire, les dispositions de procédure de la LEx figurant dans la PA sont abrogées.

Art. 114 Répartition, compétence

L'art. 114, al. 1 à 3, régleme 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).

La teneur de l'al. 4 est maintenue et simplifiée: 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.

⁶³ RS 451

⁶⁴ RS 814.01

⁶⁵ RS 172.021

Art. 115 Dépens

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

Dispositions finales de la modification du ...

L'al. 1 prévoit que l'ancien droit reste applicable 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 considérablement une partie des compétences et des procédures, il ne serait pas praticable de soumettre les procédures 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 procédures autonomes d'expropriation, 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 l'art. 63, le Conseil fédéral définira une solution transitoire (jour de référence) dans le cadre des adaptations de l'ordonnance, de manière à éviter la coexistence de divers systèmes d'indemnités et d'émoluments. En outre, il examinera l'opportunité d'une réglementation transitoire en ce qui concerne le montant des émoluments.

L'al. 2 des dispositions finales arrête, à titre de disposition transitoire, que les oppositions, demandes et prétentions formées après coup en vertu des anciens art. 39 à 41 continueront d'être jugées selon ces 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 donc régies par l'ancien droit, c'est-à-dire conformément au libellé des anciens art. 39 à 41. Cette disposition vaut en particulier pour le délai de forclusion de six mois actuellement prévu à l'art. 41, al. 2, let. b. Ce bref délai restera donc applicable pour les ouvrages qui ont fait l'objet d'une expropriation selon la procédure régie par l'ancien droit et dont la publication faisait état des conséquences du défaut de production conformément aux art. 39 à 41. Ainsi, les délais de forclusion en cours ne seront pas remplacés par le délai de prescription de cinq ans introduit avec les nouvelles dispositions et les droits éteints ne renaîtront pas.

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

Les al. 3 et 4 des dispositions finales contiennent des dispositions transitoires relatives à la nomination des membres des commissions fédérales d'estimation. Comme

l'échéance des périodes de fonction des membres autres que le président et ses suppléants varie, 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 période de fonction d'un membre prend fin après l'entrée en vigueur des nouvelles règles de nomination et avant le renouvellement intégral de la commission, elle sera prolongée jusqu'au renouvellement intégral. Si un membre quitte la commission pour d'autres motifs, il ne sera pas remplacé avant le renouvellement intégral. Les présidents et leurs suppléants ne sont pas concernés par ces dispositions, puisqu'ils sont d'ores et déjà nommés par le Tribunal administratif fédéral.

Annexe: Modification d'autres actes

La révision 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'eau⁶⁶, loi du 30 septembre 1916 sur l'énergie [LEne]⁶⁷, LPE⁶⁸ et loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux [LEaux]⁶⁹), seule une disposition relative à la procédure abrégée doit être supprimée (cf. ci-après *Autorisation de la procédure abrégée*). Dans la PA⁷⁰, seul l'article délimitant le champ d'application est adapté pour les procédures d'expropriation. Dans la LPers⁷¹, le champ d'application doit être élargi aux membres des commissions d'estimation engagés à titre principal. La loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral⁷² doit prévoir que le secrétaire général du Tribunal administratif fédéral est responsable des secrétariats permanents des commissions d'estimation. Dans la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales⁷³ la compétence des cours des plaintes du Tribunal pénal fédéral est élargie aux recours contre les décisions du Tribunal administratif fédéral sur les rapports de travail des membres des commissions d'estimation. Les modifications des autres actes législatifs (loi du 26 juin 1998 sur l'asile⁷⁴, loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire⁷⁵, loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques⁷⁶, loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales⁷⁷, loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire⁷⁸, loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant⁷⁹, loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer [LCdF]⁸⁰, loi fédérale du 23 juin 2006 sur les installations à câbles transportant des personnes⁸¹, loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les installa-

66 RS 721.100

67 RS 730.0

68 RS 814.01

69 RS 814.20

70 RS 172.021

71 RS 172.220.1

72 RS 173.32

73 RS 173.71

74 RS 142.31

75 RS 510.10

76 RS 721.80

77 RS 725.11

78 RS 732.1

79 RS 734.0

80 RS 742.101

81 RS 743.01

tions de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux⁸² et loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation⁸³) sont essentiellement des adaptations des procédures d'approbation des plans. Comme elles sont pratiquement identiques dans les divers actes concernant les infrastructures, elles sont présentées ci-après en prenant pour exemple la LCdF. Les autres modifications sont commentées ci-après.

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

Les art. 17, al. 2, let. b, de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau⁸⁴, 27, al. 2, let. b, LEn⁸⁵, 58, al. 2, let. b, LPE⁸⁶ et 68, al. 3, let. b, LEaux⁸⁷ (tous identiques) sont abrogés.

Les dispositions actuelles des actes précités en matière d'expropriation prévoient que les présidents des commissions fédérales d'estimation peuvent autoriser des procédures abrégées lorsque les personnes concernées par l'expropriation sont précisément identifiables. Si la LEx ne prévoit plus de procédure abrégée sous cette forme ou n'emploie plus le même terme, cette procédure reste licite en vertu des dispositions des lois spéciales (procédure simplifiée, cf. commentaire de l'art. 35). C'est pourquoi la disposition correspondante est maintenant supprimée dans les lois concernées.

*Loi fédérale sur la procédure administrative (PA)*⁸⁸

La PA est adaptée de manière à pouvoir s'appliquer à la procédure d'expropriation. L'art. 2, al. 3, PA précise ainsi que la procédure d'expropriation est régie par la PA dans la mesure où la LEx n'y déroge pas (cf. commentaire de l'art. 110). 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 sur le personnel de la Confédération (LPers)*⁸⁹

Art. 2, al. 1, let. j

La LPers est modifiée de manière à mentionner explicitement les membres des commissions d'estimation engagés à titre principal et le personnel des secrétariats permanents. Il est dès lors clair que la LPers s'applique également à ces personnes.

82 RS 746.1

83 RS 748.0

84 RS 721.100

85 RS 730.0

86 RS 814.01

87 RS 814.2

88 RS 172.021

89 RS 172.220.1

*Loi sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF)*⁹⁰*Art. 28, 1^{re} phrase*

L'art. 28 LTAF prévoit désormais que le secrétaire général est responsable des secrétariats permanents des commissions d'estimations fédérales. La Commission administrative du Tribunal administratif fédéral assurera la surveillance des commissions d'estimation fédérales (art. 18, al. 4, let. g, LTAF). Les tâches sont ainsi clairement réparties au sein du tribunal, les divisions continuant d'exercer la fonction d'instance de recours contre les décisions des commissions d'estimation.

*Loi sur l'organisation des autorités pénales (LOAP)*⁹¹*Art. 37, al 2, let. c*

L'art. 37, al. 2, let. c, LOAP prévoit désormais que le Tribunal pénal fédéral statue sur les recours contre les décisions du Tribunal administratif fédéral qui portent sur les rapports de travail des membres des commissions d'estimation fédérales exerçant leur fonction à titre accessoire. Cette disposition assure une garantie sans faille des voies de recours contre les décisions du Tribunal administratif fédéral en lien avec les membres des commissions fédérales d'estimation. Les recours contre les décisions du Tribunal administratif fédéral qui concernent les rapports de travail d'un membre ou d'un collaborateur d'une commission d'estimation exerçant ses fonctions à titre principal sont également jugés par le Tribunal pénal fédéral en vertu de l'art. 36, al. 4, LPers⁹².

*Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)*⁹³*Art. 18a*

L'art. 18a, al. 1, LCdF prévoit désormais que la procédure d'approbation des plans est régie par la PA⁹⁴ pour autant que la LCdF n'y déroge pas. L'art. 18a, al. 2, LCdF prévoit désormais que la LEX s'applique directement 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, inscrite à l'art. 18a LCdF, selon laquelle la procédure d'approbation des plans est régie par la LCdF et subsidiairement seulement par la LEX, est ainsi adaptée à la nouvelle procédure.

Art. 18d, al. 3

L'art. 18d, al. 3, LCdF est abrogé. Désormais, le ban d'expropriation s'applique dans tous les cas dès l'envoi de l'avis personnel ou de la demande d'expropriation, et non à partir de la publication de la demande (art. 42 LEX). Selon l'art. 31, al. 1,

⁹⁰ RS 173.32

⁹¹ RS 173.71

⁹² RS 172.220.1

⁹³ RS 742.101

⁹⁴ RS 172.021

LEx, l'avis personnel doit être adressé aux personnes visées par la demande d'expropriation avant la publication de la demande.

Art. 18e

L'art. 18e LCdF est abrogé. Selon l'art. 31, al. 1, LEx l'avis personnel doit être adressé aux personnes visées par la demande d'expropriation avant 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 inutile.

Art. 18f, al. 1 et 2

Le renvoi à la qualité de partie au sens de la LEx est supprimé de l'art. 18f, al. 1, LCdF et déplacé à l'al. 2. Aucune autre modification n'est apportée à l'al. 1. Si aucune opposition n'est formée, l'exclusion de la procédure ne vaut que pour les parties au sens de la PA⁹⁵, mais non pour les parties au sens de la LEx. Il n'est pas correct d'exclure les expropriés de la procédure, car les droits manifestement lésés de ces derniers justifient une indemnité, même s'ils ne produisent pas de demande d'indemnités ou ne font pas opposition. Ils restent donc dans la procédure.

Le renvoi de l'actuel art. 18f, al. 2, LCdF aux art. 39 à 41 LEx est supprimé, puisque ces articles sont abrogés. Désormais, l'art. 18f, al. 2, LCdF dispose simplement que les parties au sens de la LEx peuvent faire valoir, pendant le délai de mise à l'enquête, toutes les demandes citées à l'art. 33 LEx. L'expression «délai de mise à l'enquête» est utilisée dans les lois spéciales (cf. p. ex l'art. 18f, al. 1 et 2, LCdF). L'art. 31, al. 2, LEx emploie l'expression «délai d'opposition», l'expression «délai de mise à l'enquête» n'étant pas assez précise. Si une personne visée par la demande d'expropriation ne reçoit l'avis personnel qu'après la publication (délai de mise à l'enquête), il conviendra d'appliquer le délai d'opposition, qui sera dans ce cas plus long. Cette règle s'applique déjà aujourd'hui.

S'agissant des oppositions et demandes ultérieures visées aux actuels art. 39 à 41 LEx, les dispositions générales de l'art. 24, al. 1, PA⁹⁶ concernant la restitution des délais et de l'art. 32, al. 2, PA concernant la prise en compte des allégués tardifs sont désormais applicables à titre subsidiaire dans les procédures autonomes et combinées d'expropriation (cf. art. 110).

Art. 18k, titre et al. 1 et 2

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 art. 45 ss LEx. La dernière phrase de l'al. 1, selon laquelle seules les prétentions qui ont été produites sont prises en considération, est supprimée. Conformément à l'art. 33, al. 4, LEx, les droits expropriés sont estimés par la commission d'estimation même s'ils n'ont pas été produits, pour autant qu'ils ressortent du tableau des droits expropriés ou qu'ils soient notoires. De plus, selon les dispositions de la PA⁹⁷, il est possible de former ultérieurement des prétentions.

⁹⁵ RS 172.021

⁹⁶ RS 172.021

⁹⁷ RS 172.021

L'art. 18k, al. 2, LCdF est abrogé. Les art. 34, al. 2, et 41, al. 2, LEx prévoient déjà l'obligation de remettre au président de la commission d'estimation la décision rendue, les plans approuvés, le plan d'expropriation, le tableau de droits expropriés et les prétentions produites.

Art. 18u, al. 3

La deuxième phrase de l'art. 18u, al. 3, LCdF, qui renvoie aux actuels art. 57 à 75 LEx en ce qui concerne la contestation des prétentions formées en raison de restrictions de la propriété, est remplacée par un renvoi général à la procédure régie par la LEx (procédures de conciliation et d'estimation).

Loi sur les routes nationales (LRN)⁹⁸

Outre les modifications analogues à celles de la loi sur les chemins de fer, la LRN est adaptée comme suit.

Art. 18, al. 2

La deuxième phrase de l'art. 18, al. 2, LRN, qui renvoie aux actuels art. 57 ss LEx en ce qui concerne la contestation des prétentions d'indemnités formées en raison de restrictions de la propriété foncière par la création de zones réservées, est remplacée par un renvoi général à la procédure prévue par la LEx (procédures de conciliation et d'estimation).

Art. 25, al. 3

La deuxième phrase de l'art. 25, al. 3, LRN, qui renvoie aux actuels art. 57 ss LEx en ce qui concerne la contestation des prétentions formées en raison de restrictions de la propriété foncière par des alignements, est remplacée par un renvoi général à la procédure prévue par la LEx (procédures de conciliation et d'estimation).

Art. 51, al. 2, et 52, al. 2

Les art. 51, al. 2, 2^e phrase, et 52, al. 2, 2^e phrase, LRN renvoient désormais à l'art. 64 LEx pour la fixation de l'indemnité. Ces deux articles renvoient actuellement par erreur à l'art. 60, al. 2, LEx pour les cas où des installations qui diminuent la visibilité doivent être supprimées ou que des équipements temporaires doivent être installés pour protéger les routes contre des dommages naturels.

Loi sur l'énergie nucléaire (LENu)⁹⁹

Outre les modifications analogues à celles de la LCdF, la LENu est adaptée comme suit.

⁹⁸ RS 725.11

⁹⁹ RS 732.1

Art. 59, al. 3 et 4

La deuxième phrase de l'art. 59, al. 3, LENU, qui concerne la contestation des prétentions 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 (procédures de conciliation et d'estimation).

L'art. 59, al. 4, est abrogé. Conformément à l'art. 33, al. 4, LEx, les droits expropriés sont estimés par la commission fédérale d'estimation même s'ils n'ont pas été produits, pour autant qu'ils ressortent du tableau des droits expropriés ou qu'ils soient notoires. Les prétentions formées ultérieurement sont régies par les dispositions de la PA¹⁰⁰ (art. 24, al. 1, ou 32, al. 2).

Art. 85, al. 3

L'art. 85, al. 3, LENU, qui concerne la contestation des prétentions 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 l'art. 64 LEx.

*Loi fédérale sur l'aviation (LA)*¹⁰¹

Outre les modifications analogues à celles de la loi LCdF, la LA est adaptée comme suit.

Art. 36e

Contrairement à d'autres infrastructures comme le rail ou la route, le bruit que provoque la navigation aérienne ne découle normalement pas directement des constructions et des installations soumises à la procédure d'approbation des plans. La décision sur l'exploitation d'un aéroport, et donc aussi sur le bruit des avions admissible, est rendue conformément aux prescriptions de la LA dans le cadre de la procédure d'approbation du règlement d'exploitation après la publication et la mise à l'enquête (art. 36d LA). Selon la conception de la présente révision partielle de la LEx, il faudrait désormais statuer, dans le cadre d'une procédure autonome d'expropriation au sens de l'art. 36, sur l'expropriation de droits de voisinage motivée par les nuisances sonores excessives des avions. Il faudrait donc statuer sur les mêmes questions dans deux procédures distinctes.

Afin d'éviter une telle situation, le Conseil fédéral a proposé dans le projet mis en consultation que les demandes visées à l'art. 33, al. 1, let. a et b, LEx, qui règlent la protection des droits voisins, soient soumises et jugées dans le cadre de la procédure prévue par le règlement d'exploitation. Une procédure au sens de l'art. 36 LEx ne serait dès lors pas nécessaire. Les demandes d'indemnités fondées sur une expropriation pourraient être directement adressées à la commission d'estimation et le délai de prescription commencerait à courir dès que l'approbation du règlement d'exploitation aurait force de chose jugée.

¹⁰⁰ RS 172.021

¹⁰¹ RS 748.0

Cette solution a toutefois été critiquée par les personnes concernées, qui ont notamment relevé qu'au moment de la publication et de l'approbation du règlement d'exploitation, il n'est pas encore possible de constater si un droit à l'indemnisation de la perte de valeur est fondé. Il est ainsi tout à fait possible que les nuisances sonores effectives lors de l'exploitation soient moins importantes que prévu (p. ex. si la capacité n'est pas pleinement utilisée ou en cas d'une autre composition de la flotte d'appareils). Les limitations du bruit prévues dans le règlement d'exploitation sont des valeurs limites supérieures qui ne sont pas toujours atteintes. Il faut donc examiner cas par cas et après que les nuisances sonores effectives sont connues si un droit à l'indemnisation de la perte de valeur est fondé.

Comme exposé au ch. 1.2.6, le Conseil fédéral a rejeté la motion 08.3240 «Nuisances sonores dues au trafic aérien. Indemnisations fondées sur les droits de voisinage». Il est prévu de maintenir la réglementation en vigueur. Les critiques exprimées lors de la consultation sont justifiées dans la mesure où la solution de droit procédural ne correspond pas à la pratique actuelle. Une réglementation dans la LA est cependant indispensable étant donné qu'il faudrait sinon, selon la nouvelle conception de la LEx, mener une procédure autonome d'expropriation. Pour éviter une telle procédure, le nouvel art. 36e, al. 1, LA prévoit d'abord que, conformément à la pratique actuelle, les demandes d'indemnités à l'encontre de l'exploitant de l'aéroport qui sont motivées par le bruit excessif et qui doivent être tolérées en raison du règlement d'exploitation sont évaluées selon la LEx. Les règles de procédure des art. 27 à 44 LEx sont toutefois déclarées non applicables. Les demandes d'indemnité doivent être adressées directement au président de la commission d'estimation compétente. Une participation préalable à la procédure d'approbation du règlement d'exploitation n'est pas requise (al. 2). Comme le délai de prescription de l'art. 37, al. 2, LEx n'est pas non plus applicable, la prescription est réglée à l'al. 3. Conformément à la pratique actuelle des tribunaux, ce délai est, comme à l'art. 37, al. 2, LEx, de cinq ans à compter de la naissance du droit à l'indemnité. Cette solution permet par ailleurs de maintenir la pratique actuelle du Tribunal fédéral concernant le jour de référence déterminant pour l'estimation, à savoir la même date d'estimation pour toutes les procédures (liées au bruit des avions), afin de garantir l'égalité devant la loi¹⁰².

La procédure applicable au bruit des avions s'écarte ainsi de la procédure appliquée aux autres types de bruit (p. ex. routier ou ferroviaire). Comme indiqué dans le commentaire de l'art. 36 LEx, les demandes relevant du droit d'expropriation liées au bruit de routes ou de chemins de fer doivent d'abord être adressées à l'autorité d'approbation des plans compétente. Ce traitement spécial du bruit des avions se justifie par le fait que, d'une part, le plan de mesures antibruit (fenêtres antibruit) fait aussi l'objet d'une décision dans le cadre du règlement d'exploitation ou d'une procédure ultérieure avec participation publique et que, d'autre part, il n'y a pas d'autres mesures à la source ou sur le chemin de propagation des émissions qui puissent être prises pour lutter contre le bruit des avions, contrairement au bruit routier ou ferroviaire (p. ex. revêtements de routes peu bruyants ou parois antibruit). Un nouvel examen des mesures possible dans le cadre d'une procédure autonome d'expropriation n'est donc pas indiqué.

¹⁰² ATF 134 II 49, consid. 13.1.

Art. 37u

L'art. 36e, introduit lors de la modification du 16 juin 2017 de la LA¹⁰³ (LA 1+), est déplacé à l'identique à l'art. 37u. Sur le fond, il ne fait pas partie des dispositions relatives au règlement d'exploitation, mais de celles concernant les procédures d'approbation des plans. Le titre marginal est adapté en conséquence.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

La future dissociation, présentée dans le commentaire de l'art. 63, des indemnités versées aux membres des commissions d'estimation et des émoluments à verser par les expropriants pour couvrir les coûts implique pour le Tribunal administratif fédéral de nouvelles charges (charges de personnel et de matériel, indemnisation des commissions) et de nouveaux revenus (émoluments versés par les expropriants).

Les nouvelles charges résultent de l'introduction du système (réorganisation au sein du Tribunal administratif fédéral, mise en place des infrastructures nécessaires dans les domaines du personnel et des finances) ainsi que, par la suite, des prestations que le Tribunal administratif fédéral devra fournir en permanence (gestion du personnel) et des indemnités versées aux commissions.

Les fonds supplémentaires requis pour la première année sont estimés à 120 000 francs. À défaut de valeurs empiriques, les ressources nécessaires pour les années suivantes ne peuvent pas être chiffrées.

En outre, le nouveau régime aura des conséquences financières étant donné que la Confédération assumera aussi les charges des commissions d'estimation (personnel, matériel) liées aux procédures en cours dès l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, alors que les émoluments ne seront payés qu'ultérieurement (une fois les procédures closes). Il faudra en tenir compte dans le premier budget.

Les émoluments à facturer aux expropriants seront fixés selon le principe de causalité de manière à pouvoir couvrir intégralement les coûts, notamment les charges de personnel et de matériel directement liées aux commissions d'estimation ainsi que les charges (de personnel et de matériel) centralisées au Tribunal administratif fédéral. Dans la mesure où elles peuvent être répercutées sur les expropriants, les charges uniques liées à l'introduction du nouveau système d'indemnisation seront prises en compte dans le calcul des émoluments par un supplément temporaire d'un montant approprié. Les charges supplémentaires précitées seront compensées par des revenus d'une même ampleur.

Le montant des émoluments sera légèrement supérieur à celui perçu actuellement.

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

¹⁰³ RO 2017 5607

pas être couvertes par les émoluments payés par les expropriants. Ce cas pourrait se produire, par exemple, si un expropriant est insolvable. Ce risque est cependant jugé faible, d'autant que les entreprises susceptibles de recourir au droit d'expropriation de la Confédération sont souvent des entreprises étatiques ou des entreprises de droit public. En outre, selon l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments¹⁰⁴, il est possible, dans les cas qui le justifient, d'exiger des personnes soumises à émoluments qu'elles versent une avance ou un prépaiement adéquat. Il faudra éventuellement prévoir une réglementation à ce sujet dans l'ordonnance sur les émoluments et indemnités à percevoir dans la procédure d'expropriation, qui devra être révisée. Le risque reste ainsi dans le cadre usuel.

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le projet n'a pas de conséquence directe sur le personnel de l'administration fédérale. Les services fédéraux compétents pourraient être éventuellement soumis à une légère charge de travail supplémentaire, puisque désormais toutes les procédures s'ouvriront auprès des autorités fédérales. Ainsi, 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 demandes d'indemnités soient présentées. Toutefois, si les demandes d'indemnités sont présentées en liaison avec des demandes au sens des art. 7 à 10 LEx, l'actuelle procédure n'est plus répartie 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; renvoi à la commission fédérale d'estimation).

Le Tribunal administratif fédéral, en sa qualité d'autorité de surveillance, assumera des compétences et tâches plus étendues. Outre les nouvelles tâches de nomination et de surveillance, il accomplira notamment désormais des tâches (administratives) en tant qu'employeur, un rôle pour lequel il pourra faire appel à des tiers. Il sera responsable du recrutement de tous les membres des commissions d'estimation ainsi que de la gestion des membres des commissions à titre principal et du personnel des secrétariats permanents. Pour assumer ces nouvelles tâches, le Tribunal administratif fédéral table sur des charges de personnel supplémentaires correspondant à environ trois postes à plein temps dans les services des finances et du personnel ainsi que sur une charge annuelle de 10 à 20 jours de travail d'un juge. Pour sa réorganisation interne, il table sur un poste à mi-temps durant une année.

¹⁰⁴ RS 172.041.1

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons ne nommeront plus les membres de commission d'estimation (cf. commentaire de l'art. 59, al. 2, LEx). Pour le reste, le projet n'aura de conséquences ni pour les cantons, ni pour les communes, ni pour les centres urbains, ni pour les agglomérations, ni pour les régions de montagne. Le projet n'a pas non plus d'impact sur l'environnement.

3.3 Conséquences économiques et sociales

La dissociation des émoluments et des indemnités vise à accélérer les procédures. Les conséquences pour l'économie sont cependant minimales. Le projet n'a pas de conséquences pour la société.

3.4 Autres conséquences

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 avec rapidité et souplesse aux variations des charges de travail. Des mesures pourraient être actuellement nécessaires, par exemple, au sein de la commission fédérale d'estimation du 10^e arrondissement, compétente pour le canton de Zurich, où de nombreux cas d'indemnisation du bruit des avions (état au 31.12.2016: env. 1500 cas) doivent être traités. Le projet permet de clarifier diverses questions concernant le statut juridique des membres des commissions. Il n'a 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 des ordonnances par le Conseil fédéral, il faudra examiner en détail l'adaptation des émoluments actuels, notamment en ce qui concerne le statut des membres de commission d'estimation sous l'angle du droit des assurances sociales.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015–2019¹⁰⁵ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015–2019¹⁰⁶. Il découle des motions Ritter 13.3196 et Regazzi 13.3023, qui ont été adoptées.

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Selon les objectifs du Conseil fédéral 2018 (volume I)¹⁰⁷, la Suisse veille à ce que ses infrastructures de transports et de communications répondent aux besoins, soient fiables et disposent d'un financement solide (objectif 7). Le Conseil fédéral a annoncé qu'il adoptera un message sur la révision partielle de la LEx au cours du premier semestre 2018. La présente révision vise principalement à adapter la LEx aux procédures combinées d'approbation des plans et d'expropriation qui sont actuellement d'usage pour l'autorisation d'infrastructures.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La Confédération dispose du droit d'expropriation en vertu de sa compétence particulière en matière de travaux publics (cf. ch. 2, commentaire du préambule). Les modifications du droit en vigueur, présentées en annexe, sont également fondées sur les compétences particulières qui découlent des actes concernés.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Le projet ne porte pas atteinte aux obligations internationales de la Suisse.

5.3 Forme de l'acte à adopter

La révision contient pour l'essentiel des dispositions qui fixent des règles d'organisation et de procédure des autorités fédérales. Il s'agit donc de dispositions importantes fixant des règles de droit qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, let. g, Cst.).

¹⁰⁵ FF 2016 981

¹⁰⁶ FF 2016 4999

¹⁰⁷ Le document peut être consulté à l'adresse suivante: www.chf.admin.ch > Documentation > Aide à la conduite stratégique > Les Objectifs.

5.4 Frein aux dépenses

Aucune disposition du projet ne prévoit de nouveau crédit d'engagement ni de plafond de dépenses qui entraîne de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses et l'approbation de la majorité des membres de chaque conseil n'est pas requise (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

5.5 Délégation de compétences législatives

Le projet ne prévoit pas de délégation de nouvelles compétences législatives à l'administration. Le Tribunal administratif fédéral, en revanche, est habilité à fixer le taux d'intérêt (cf. art. 76, al. 5, et 88, al. 1), ce qu'il fait depuis longtemps (cf. commentaire de l'art. 76, al. 5).

