

Prise de position

18.057 – Message du Conseil fédéral relatif à la loi sur l'expropriation

I. But du message

Le Conseil fédéral entend réviser la loi fédérale sur l'expropriation afin d'adapter les dispositions procédurales de droit de l'expropriation au nouveau cadre juridique. Il revoit l'organisation et la structure des commissions fédérales d'estimation et modifie diverses dispositions.

II. Enjeux et positions de la FRI et de l'USPI Suisse

La FRI et l'USPI Suisse estiment que certaines modifications de la loi sur l'expropriation pourraient paraître opportunes afin de coordonner les procédures. Cependant, sous ce couvert, le Conseil fédéral intègre à ce projet de modifications des dispositions qui restreignent les droits des expropriés ou des intéressés, et empêchent les cantons de désigner les membres des commissions d'estimation, de sorte que nous rejetons intégralement ce projet.

Par ailleurs, nous nous opposons au classement de la motion 08.3240 « Nuisances sonores dues au trafic aérien. Indemnités fondées sur les droits de voisinage », acceptée aussi bien au Conseil des Etats qu'au Conseil national, dès lors que les critères qui permettent d'évaluer la perte de valeur d'un immeuble suite au bruit excessif sont déterminés actuellement par la jurisprudence, ce qui induit une certaine insécurité juridique pour les propriétaires fonciers. Au cours des quinze dernières années, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées afin d'améliorer la situation. Dans son message, le Conseil fédéral relève qu'il faudrait modifier le système en profondeur. Par conséquent, la FRI et l'USPI Suisse considèrent que la révision partielle de la loi sur l'expropriation (LEx) est l'occasion d'améliorer la situation des propriétaires en la matière.

1. Le droit d'expropriation

1.1. Enjeux

L'article 6 du projet de loi prévoit une augmentation de la durée de l'expropriation temporaire de cinq ans à dix ans. Selon le message du Conseil fédéral, cette augmentation se justifie par le fait que la durée actuelle de cinq ans ne suffit pas pour les grands projets menés durant de nombreuses années et conduit les expropriants (Confédération, autre autorité désignée par le droit fédéral, ou des tiers désignés par un arrêté fédéral ou une loi fédérale) à prévoir une expropriation définitive.

L'article 15 du projet de loi supprime le contrôle du département quant à la légitimité des passages, levés de plans, piquetages et mesurages, indispensables à la préparation d'un projet pouvant donner lieu à expropriation.

1.2. Prise de position de la FRI et de l'USPI Suisse

Une telle augmentation, prévue de manière générale à l'article 6, aggrave l'atteinte à la garantie de la propriété des expropriés et contribue à augmenter l'insécurité juridique, ce qui n'est pas admissible. En outre, dans la mesure où l'actuel délai de cinq ans peut être modifié par un arrêté fédéral du Conseil fédéral ou par convention, l'expropriant a la possibilité d'augmenter ce délai si le projet en question le justifie. Par conséquent, la FRI et l'USPI Suisse s'opposent à cette modification. La teneur de l'actuel article 6 doit être maintenue.

Quant à l'article 15, la FRI et l'USPI Suisse estiment une telle suppression du contrôle n'est pas acceptable, même si, selon le Conseil fédéral, il s'agit d'atteintes relativement faibles à la garantie de la propriété. Un contrôle doit pouvoir être effectué. L'actuel article 15 de la loi sur l'expropriation (LEx) doit être maintenu.

2. Indemnités

2.1. Enjeux

L'article 26 du projet de loi supprime l'obligation actuelle pour l'expropriant de répondre des frais supplémentaires occasionnés par l'entretien des installations nouvelles prévue à l'actuel article 26 al. 1 2^{ème} phrase LEx. Selon le message du Conseil fédéral, il y a lieu de prendre en compte les avantages retirés par l'exproprié.

2.2. Prise de position de la FRI et de l'USPI Suisse

Selon le droit actuel, les avantages résultant des installations nouvelles doivent déjà être pris en considération et être compensés avec les frais supplémentaires occasionnés par celles-ci, de sorte que l'exproprié n'est pas enrichi. La FRI et l'USPI Suisse estiment que l'actuel article 26 LEx doit donc être maintenu.

3. Procédure d'expropriation

La FRI et l'USPI Suisse sont d'avis que, s'il peut paraître opportun de coordonner les diverses procédures fédérales, il est regrettable d'avoir intégré dans ce projet des dispositions qui péjorent la situation des expropriés et intéressés.

A. Avis des locataires et expropriant

3.1. Enjeux

L'article 32 du projet de loi prévoit une nouvelle obligation pour le bailleur d'aviser l'expropriant de l'existence des contrats de baux à loyer ou à ferme qui ne sont pas annotés au registre foncier. Selon le message du Conseil fédéral, cela permettrait à l'expropriant de se préparer à d'éventuelles demandes d'indemnisation et d'engager des pourparlers extra-judiciaires avec ces locataires et fermiers.

3.2. Prise de position de la FRI et de l'USPI Suisse

Tant le droit actuel que cette disposition imposent déjà au bailleur d'informer les locataires ou fermiers, ce qui est suffisant. La FRI et l'USPI Suisse ne voient pas en quoi il serait précieux pour l'expropriant de connaître l'identité de locataires ou de fermiers qui ne demanderaient finalement aucune indemnité. D'ailleurs, comme dans tout litige, la partie adverse est connue uniquement lorsqu'elle formule une prétention. Partant, la FRI et l'USPI Suisse sont d'avis que cette modification doit être rejetée et la teneur actuelle de l'article 32 doit être maintenue.

B. Avis d'opposition

3.3. Enjeux

L'article 33 du projet de loi uniformise le délai d'opposition à 30 jours alors que selon le droit actuel, la municipalité peut fixer, dans certains cas, un délai dont la durée pourra varier en fonction des circonstances du cas d'espèce. En outre, il est prévu que les demandes d'indemnisation soient chiffrées, dans la mesure du possible.

3.4. Prise de position de la FRI et de l'USPI Suisse

La FRI et l'USPI Suisse s'opposent à ces modifications qui ne tiennent pas compte des typicités du cas d'espèce. Certains projets complexes d'expropriation qui concerneraient un nombre important d'intéressés pourraient justifier des délais d'opposition plus longs. En outre, l'obligation de chiffrer, au stade de l'opposition (sans avoir nécessairement connaissance pleinement des effets de l'expropriation), est prématurée et pourrait pénaliser l'exproprié. Par conséquent, nous rejetons cette nouvelle disposition.

4. Procédure de conciliation

A. Ouverture de la procédure

4.1. Enjeux

L'article 45 du projet de loi prévoit que la procédure de conciliation n'est ouverte que sur demande écrite de l'expropriant, d'un exproprié ou d'un cointéressé.

4.2. Prise de position de la FRI et de l'USPI Suisse

Selon le droit actuel, la procédure est ouverte d'office par le président de la commission d'estimation. La modification proposée n'est pas opportune. En effet, une partie pourrait user de procédés dilatoires, afin de dissuader l'autre à ne pas demander l'ouverture de la procédure, ce qui pourrait engendrer la péremption de ses droits. Aussi, la procédure de conciliation doit continuer d'être ouverte d'office.

B. Citation des co-intéressés

4.3. Enjeux

L'article 47 du projet de loi prévoit de renoncer à la publication des convocations à l'audience de conciliation pour les cointéressés tels que les titulaires de droits de gage, etc. En outre, si un cointéressé devait faire défaut à l'audience de conciliation, il ne sera plus invité aux étapes ultérieures de la procédure à moins qu'il n'en fasse la demande.

4.4. Prise de position de la FRI et de l'USPI Suisse

La FRI et l'USPI Suisse rejettent ces modifications qui durcissent la procédure pour les cointéressés. L'expropriation est une mesure extrême qui ne saurait être administrée avec légèreté. Aussi, il est justifié de continuer de publier les convocations et les cointéressés doivent continuer d'être convoqués à toutes les étapes de la procédure, même s'ils avaient fait défaut à l'audience de conciliation.

C. Prononcé rendu sur opposition

4.5. Enjeux

Les articles actuels 55 et 56 de la loi instituant le prononcé sur opposition sont abrogés.

4.6. Prise de position de la FRI et de l'USPI Suisse

Dans la mesure où la FRI et l'USPI Suisse s'opposent aux modifications prévues et au vu des intérêts en jeu, les prononcés rendus sur opposition doivent être maintenus et nous nous opposons donc à la suppression de ces articles.

5. Organisation des commissions d'estimation et procédure d'estimation (art. 57 à 75)

5.1. Prise de position de la FRI et de l'USPI Suisse

La FRI et l'USPI Suisse estiment que le système actuel est satisfaisant. Il est important que les cantons puissent continuer de désigner des membres de cette commission dès lors que les typicités locales doivent être prises en compte. Le fait de prévoir que les membres de la commission d'estimation puissent être des employés du Tribunal administratif fédéral ne supprime pas le lien de dépendance avec l'expropriant si celui-ci est la Confédération. Aussi, la FRI et l'USPI Suisse rejettent toutes les modifications y relatives.

6. Exécution

A. Commission supérieure d'estimation

6.1. Enjeux

Les articles 80 et 82 du projet de loi abrogent la Commission supérieure d'estimation.

6.2. Prise de position de la FRI et de l'USPI Suisse

Au vu des intérêts en jeu, la FRI et l'USPI Suisse sont d'avis que la Commission supérieure d'estimation doit être maintenue, de sorte que nous nous opposons à la suppression de ces dispositions.

B. Echéance de l'indemnité et conséquence de la demeure

6.3. Enjeux et prise de position de la FRI et de l'USPI Suisse

L'article 88 du projet de loi prévoit d'augmenter le délai de paiement de l'indemnité d'expropriation de 20 à 30 jours, ce que nous rejetons.

C. Paiement

6.4. Enjeux et prise de position de la FRI et de l'USPI Suisse

L'article 91 du projet de loi concrétise le fait que l'exproprié ne pourra plus demander ultérieurement le paiement d'une indemnité. Dans la mesure où la FRI et l'USPI Suisse s'opposent à cette suppression, nous rejetons cette modification.

D. Notification et publications diverses

6.5. Enjeux et prise de position de la FRI et de l'USPI Suisse

Il est renoncé, à l'article 109 du projet de loi, à l'insertion de publications dans les journaux « répandus », ce qui péjorerait la situation des intéressés à la procédure et n'est donc pas admissible au vu des enjeux de la procédure. Aussi, la FRI et l'USPI Suisse rejettent cette modification.

7. Abrogations et modifications d'autres actes

Dans la mesure où la FRI et l'USPI Suisse rejettent les modifications de la LEx, nous rejetons également les modifications et abrogations des autres actes.

Lausanne, le 1^{er} avril 2019/-FD/pa

Renseignements complémentaires :

Olivier Feller, secrétaire général de la FRI, 021 341 41 42

Frédéric Dovat, secrétaire général de l'USPI Suisse, 058 796 33 71

Thomas Schaumberg, responsable de l'antenne fédérale FRI et USPI Suisse, 058 796 99 59

(Antenne fédérale FRI/USPI, Kapellenstrasse 14, Case postale, 3001 Berne)