

Madame la Présidente de la
Confédération
Doris Leuthard
Département fédéral de l'environnement,
des transports, de l'énergie et de la
communication
Palais fédéral
3003 Berne

Réf. : MFP/15022742

Lausanne, le 25 octobre 2017

Projet de révision de la loi sur l'expropriation – consultation

Madame la Présidente,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie d'avoir sollicité son avis sur le projet de révision mentionné en objet.

Après avoir mené une consultation auprès des organismes cantonaux concernés, il a l'honneur de vous faire part de ses déterminations.

I. Remarques d'ordre général

Le Conseil d'Etat soutient de façon générale les objectifs poursuivis par ce projet de révision de la loi fédérale sur l'expropriation (ci-après : P-LEx). La situation actuelle, qui laisse coexister une procédure d'expropriation autonome dans la LEx, sans alternative, parallèlement aux procédures coordonnées d'approbation des plans prévues par les lois sectorielles, est une importante source d'insécurité juridique, voire de confusion. Le principe énoncé à l'article 27 P-LEx ainsi que les règles générales relatives à la procédure combinée, prévues aux articles 28 à 35 P-LEx, constituent ainsi une évolution qui doit être saluée.

Les dispositions du projet tendant à modifier la structure et l'organisation des commissions fédérales d'estimation ne sauraient en revanche être approuvées sans réserve. Si les règles relatives au statut juridique des commissions ainsi qu'à l'indemnisation de leurs membres ne posent pas problème, la volonté de confier leur nomination au seul Tribunal administratif fédéral (article 59 alinéa 2 P-LEx) ne peut être acceptée par le Canton de Vaud.

Quel que soit le système choisi, il paraît indispensable que les cantons conservent un rôle dans la nomination d'une partie des membres de ces commissions. La solution envisagée représenterait une atteinte inutile au fédéralisme tout en nuisant au bon déroulement des procédures. Le maintien d'une proximité entre l'autorité et les parties, de même que la connaissance des circonstances locales, sont incontournables dans le

domaine particulier de l'expropriation. C'est d'ailleurs cette même volonté qui avait conduit à prévoir trois autorités de nomination lors de l'élaboration de la LEx. L'idée du législateur était également d'avoir dans chaque commission un président nommé par le Tribunal fédéral pour ses qualifications juridiques particulières, un membre désigné par le Conseil fédéral pour représenter l'expropriant dans l'accomplissement de sa tâche publique et le troisième par le canton pour représenter les expropriés (Message du 21 juin 1926 concernant le projet de loi fédérale sur l'expropriation, FF 1926 II p. 68).

Si elles remontent à 1926, ces considérations n'en conservent pas moins leur actualité, la nécessité de faire accepter les décisions des autorités administratives et judiciaires par les justiciables étant semblable aujourd'hui. Concrètement, le fait d'inclure une personnalité nommée par les cantons dans la commission d'estimation facilite le déroulement des inspections locales et favorise l'aboutissement de la conciliation, celle-ci occupant une place centrale dans la procédure d'expropriation. Sous cet angle, le Tribunal administratif fédéral n'est sans doute pas l'autorité la plus apte à nommer les membres des commissions d'estimation, contrairement à ce que retient le rapport explicatif (p. 35). La volonté de simplifier la solution actuelle, qui prévoit trois autorités de nomination, ne nécessite d'ailleurs pas d'opter pour une autorité unique.

Le Conseil d'Etat demande dès lors que le projet soit revu sur ce point, pour qu'une solution équivalente à celle qui a cours actuellement soit choisie, laissant aux cantons de chaque arrondissement le soin de nommer une partie des membres de la commission.

II. Remarques particulières

Règles générales relatives au droit d'expropriation

- Article 6 – restrictions de durée

La modification de l'article 6 alinéa 1 LEx, qui vise à faire passer la durée maximale d'une expropriation temporaire de 5 à 10 ans, pourrait être l'occasion de certaines clarifications. En dehors de cette première hypothèse, il est en effet prévu de laisser subsister la formulation actuelle selon laquelle une expropriation temporaire peut également être prévue par « la loi », « l'arrêté du Conseil fédéral » ou « une convention ». Depuis la révision de la loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant (LIE ; RS 734.0) suite à l'adoption de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la coordination et la simplification des procédures de décision, la loi ne contient plus de règle permettant une expropriation temporaire en matière de lignes électriques (cf. l'art. 47 aLIE, qui le prévoyait). A notre connaissance, il n'existe d'ailleurs pas d'autre disposition légale qui le prévoirait, dans quelque domaine que ce soit. On en conclut que c'est actuellement par le biais d'« arrêtés » du Conseil fédéral que les expropriations temporaires pour une durée supérieure à 5 ans (10 ans avec le P-LEx) sont décidées. Dans la pratique cependant, il n'est pas aisé de savoir à quel texte il convient de se référer pour déterminer si une expropriation temporaire est admissible. Cet aspect mériterait dès lors d'être précisé.

- Article 26 – nouveaux rapports de propriété

Cette disposition se réfère aux installations réalisées sur des immeubles affectés à un but d'intérêt public, pour éviter que l'expropriation n'entrave des installations publiques déjà existantes (art. 7 al. 2 LEx) ou ne crée un danger pour le public et les fonds voisins (art 7 al. 3 LEx). Selon le droit actuel, l'expropriant est tenu de supporter les frais supplémentaires occasionnés par l'entretien des installations nouvelles, dans la mesure où ils ne sont pas compensés par des avantages résultant de ces installations (art. 26 al. 1 LEx).

Telle que nous la comprenons, la modification envisagée à l'article 26 alinéa 1 et 2 vise à permettre d'exiger de l'exproprié, d'ordinaire une collectivité publique cantonale dans cette hypothèse, qu'il verse un montant à l'expropriant lorsque les avantages qu'il retire du renouvellement de ces installations sont supérieurs aux éventuels frais d'entretien supplémentaires. Cette nouvelle règle conduira à mettre l'exproprié à contribution pour la réalisation ou la rénovation d'infrastructures qu'il n'a pas lui-même décidées, mais qui lui sont imposées en raison de l'expropriation. Pour les communes en particulier, une telle solution pourrait impliquer des dépenses importantes et imprévues et partant se révéler lourde de conséquences.

Sur le vu de ce qui précède, il paraît légitime de maintenir la règle actuellement en vigueur, qui prévoit une compensation entre expropriant et exproprié uniquement à concurrence des avantages que ce dernier retire. La modification de l'article 26 alinéa 1 et 2 LEx ne peut ainsi être soutenue.

Procédure d'expropriation

- Article 28 – demande d'approbation des plans

La formulation de l'article 28 alinéa 1 pourrait être améliorée, l'expression « ouvrage soumis à l'octroi d'une approbation des plans » paraissant inutilement complexe. Les termes « ouvrage dont les plans doivent être approuvés » seraient préférables.

- Article 38 – compétence pour mener la procédure autonome

La formulation de l'alinéa 1 de l'article 38 (« le département compétent en l'espèce est compétent s'agissant de la procédure autonome d'expropriation ») n'est pas totalement claire et ne correspond d'ailleurs pas pleinement au texte allemand du projet. Celui-ci prévoit que la procédure autonome doit être menée par le département compétent « in der Sache », ce que l'on pourrait traduire par compétent « dans le domaine visé ».

- Article 43 – ban d'expropriation

Une rectification mériterait d'être apportée à la version actuellement publiée au Recueil systématique des dispositions concernant le ban d'expropriation. Lors de la révision du Code civil de 2009 concernant la cédule hypothécaire de registre (RO 2011 4637), il a été décidé de modifier le titre marginal et l'alinéa 1 de l'article 43, pour préciser que la restriction du droit d'aliéner est une « mention » au registre foncier et non une « annotation ». Dans la version consolidée du texte, si le titre marginal de l'article 43 a bien été rectifié, c'est ensuite vraisemblablement l'alinéa 1 de l'article 44 qui a été modifié. La règle de l'article 44 alinéa 1 LEx, qui prévoyait l'obligation de réparer le dommage résultant du ban d'expropriation, a ainsi disparu, alors que les articles 43 alinéa 1 et 44 alinéa 1 ont désormais en substance la même teneur.

Cette rectification paraît pouvoir être effectuée indépendamment de la présente révision, dès lors que le texte publié au Recueil officiel ne contenait pas d'erreur (RO 2011 4637 p. 4657). La révision de l'article 43 est cependant prévue en l'espèce (concernant l'autorité chargée de délivrer une attestation, l'autorité compétente en vertu de l'article 38 remplace la municipalité). On constate d'ailleurs que le texte utilisé dans le projet de révision reprend la version de l'article 43 antérieur à la révision précitée de 2009. Les termes « faire annoter au registre foncier une restriction du droit de disposition » sont en effet utilisés, alors qu'ils ont été remplacés en 2009 par « faire mentionner au registre foncier une restriction du droit d'aliéner ». Le projet de révision devrait dès lors être rectifié sur ce point.

Procédure de conciliation

- Article 45 – ouverture de la procédure

On relève que la traduction française du rapport explicatif prête à confusion concernant l'article 45, puisqu'elle mentionne (4^{ème} § ad P-art. 45, p. 30 s.), pour désigner les situations ordinaires dans lesquelles le titre d'expropriation est transmis à la commission d'estimation, « les cas ordinaires soumis à une procédure d'expropriation temporaire ». A la lecture de la version allemande, on comprend qu'il n'est nullement question d'expropriation temporaire, mais bien des cas ordinaires dans lesquels une procédure d'expropriation a déjà eu lieu (en allemand : « Normalfällen mit einem vorgängigen Enteignungsverfahren »).

Organisation des commissions d'estimation

- Articles 59 et 60 – nomination et formation des commissions d'estimation

Comme déjà exposé, le Conseil d'Etat s'oppose à ce que la nomination des membres des commissions d'estimation soit intégralement confiée au Tribunal administratif fédéral. Il peut être renvoyé sur ce point aux considérations émises sous

chiffre I. de la présente. Il est dès lors proposé de modifier l'article 59 P-LEx, ainsi que l'article 60 P-LEx qui a trait à la « formation » des commissions. Cette dernière disposition devrait garantir, à l'instar de la solution actuelle, que chaque commission appelée à rendre une décision soit composée d'un membre nommé par le gouvernement du canton sur le territoire duquel se trouve l'objet de l'expropriation.

- Article 59ter – secrétariat

On constate une redite entre la seconde phrase de l'alinéa 2 et l'alinéa 6. Celui-ci répète que les collaborateurs d'un secrétariat sont assujettis aux instructions de leur commission dans l'exercice de leurs tâches ; il paraît dès lors pouvoir être supprimé.

Envoi en possession anticipé

- Article 76 – conditions, compétence, procédure

Il est prévu de compléter l'alinéa 1 de l'actuel article 76 pour prévoir que « si le droit à exproprier est déjà exercé de fait s'agissant d'un ouvrage existant, cette prise de possession anticipée est permise par la loi ».

D'un point de vue terminologique, l'expression « permise de par la loi », voire simplement « permise », paraîtrait préférable à « permise par la loi ».

Au-delà de cette remarque, la nouvelle règle proposée ne lève pas toute l'ambiguïté d'une situation dans laquelle un expropriant exercerait déjà de fait un droit à exproprier. Le rapport explicatif retient que sous le régime du droit actuel, une autorisation d'envoi en possession anticipé n'est jamais demandée dans un tel cas. Cette affirmation paraît cependant hâtive. Aussi longtemps qu'un expropriant n'a pas obtenu le transfert en sa faveur des droits qu'il souhaite exproprier, l'exercice qu'il en fait paraît susceptible d'être contesté. Il conviendrait dès lors de préciser à l'alinéa 1 à partir de quel moment l'envoi en possession anticipé est autorisé ex lege. Différents repères paraissent envisageables ; par cohérence avec la suite de la disposition, il paraîtrait pertinent de retenir le moment où le titre d'expropriation devient exécutoire.

III. Conclusion

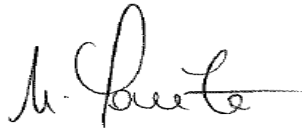
Le Conseil d'Etat soutient les principaux objectifs de ce projet de révision, sans pouvoir toutefois y souscrire intégralement. Si l'adaptation des dispositions procédurales de la LEx aux procédures coordonnées d'approbation des plans est pleinement souhaitable, la volonté de confier au seul Tribunal administratif fédéral la nomination des membres des commissions fédérales d'estimation ne peut être approuvée. Cette évolution constituerait une atteinte au fédéralisme et mettrait en péril le caractère de proximité que les commissions fédérales d'estimation présentent actuellement. Le Conseil d'Etat demande dès lors que cet aspect du projet soit revu, pour que les cantons conservent leur rôle actuel dans la nomination des membres des commissions fédérales d'estimation.

Une réserve doit également être formulée concernant la modification envisagée à l'article 26 LEx, celle-ci paraissant susceptible d'avoir des conséquences financières sur les autorités cantonales, en particulier sur les communes, conséquences qu'il est en l'état difficiles d'évaluer. Le Conseil d'Etat demande dès lors également que cet aspect du projet soit amendé et la solution actuelle maintenue.

En vous remerciant de l'accueil que vous réserverez aux observations du Canton de Vaud, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Nuria Gorrite

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

Copies

- OAE
- SJL