

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projets de lois modifiant la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985,

la loi sur l'expropriation du 25 novembre 1974 et rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion Régis Courdesse et consorts : Autorité administrative (commission cantonale) en matière d'expropriation matérielle (18_MOT_038)

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie le vendredi 7 février 2020 à la Salle de la Cité, Rue Cité-Devant 13 à Lausanne, pour traiter de cet objet.

Elle était composée de M. Jean-Luc Chollet (président et rapporteur), de Mmes les députées Sylvie Podio, Muriel Thalmann et Chantal Weidmann Yenny, et de MM les députés Marc-Olivier Buffat, Régis Courdesse, Olivier Petermann, Stéphane Rezso, Jean-François Thuillard, Daniel Trolliet et Andreas Wüthrich. Mme la députée Carole Dubois était excusée et remplacée par Mme la députée Chantal Weidmann Yenny.

Mme la conseillère d'Etat Béatrice Métraux, cheffe ad interim du Département du territoire et de l'environnement (DTE), a également assisté à la séance accompagnée de M. Pierre Imhof, chef du Service du territoire (SDT), et de Me Laura Weiss-Fivaz, avocate au service juridique du Service du territoire (SDT).

Mme Candice d'Anselme (SGC) a assuré avec diligence la qualité des notes de séance. Qu'elle en soit vivement remerciée.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

En avril 2018, le Grand Conseil a accepté la nouvelle Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) qui résout de nombreux points techniques mais ne répond pas, selon le motionnaire, aux questions liées aux indemnités dues au titre d'expropriation matérielle.

En tant qu'ingénieur géomètre et ancien assesseur de tribunaux d'expropriation, il a pu constater que ces derniers (un par arrondissement judiciaire, donc quatre au total) travaillent peu et ne sont pas préparés sur le plan technique à faire face aux nombreuses procédures d'indemnisation à venir. Les décisions des tribunaux sont aussi sujettes à recours devant la Chambre des recours civile, alors que la taxe sur la plus-value et les indemnités relèvent du droit administratif. Il y a donc deux instances judiciaires pour un même objet. A ce titre, sa motion suggère d'instaurer une autorité administrative en matière d'expropriation matérielle, une commission d'estimation, qui déciderait de l'indemnisation effective et du montant de l'indemnité, décisions sujettes à recours devant la Cour de droit administratif et public. Cela permettrait un parallélisme entre une décision de type administratif et un recours devant la Cour de droit administratif et public (CDAP). Ces nouvelles dispositions impliquent de modifier la Loi sur l'expropriation (LE) et accessoirement la LATC.

Le motionnaire a dit se rallier pleinement au projet du Conseil d'Etat qui permet une symétrie parfaite entre la taxe sur la plus-value et les indemnités pour expropriation matérielle. Bien que le Conseil d'Etat propose

de modifier la LATC et accessoirement la LE et non l'inverse, il a estimé que le but de sa motion était atteint. Enfin, il a tenu à souligner qu'en tant que président de la Commission de haute surveillance du Tribunal cantonal (CHSTC), il était en mesure de dire que le projet du Conseil d'Etat satisfait également la commission et le président du Tribunal cantonal.

3. PRESENTATION DE L'EXPOSE DES MOTIFS – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Ces projets de lois résultent d'un travail de longue haleine et d'une collaboration fine entre le Service du développement territorial (SDT) et le Tribunal cantonal.

Jusqu'à maintenant, la LATC renvoyait à la LE pour la procédure d'indemnisation de l'expropriation matérielle de propriétaires qui ont perdu des droits à bâtir. A la suite de la révision de la partie « aménagement » de la LATC, l'Etat est désormais l'unique débiteur des indemnités pour expropriation matérielle (et non plus co-débiteur avec les communes), mais n'est pas partie prenante de la procédure puisque l'action est dirigée uniquement contre la commune qui annonce les restrictions. Le projet du Conseil d'Etat donne à l'administration cantonale une meilleure maîtrise de la procédure puisque le SDT aurait la gestion de toutes les demandes d'indemnités. Ce système permet aussi de supprimer la double instance judiciaire avec un recours devant la CDAP.

De surcroît, ce projet propose un parallélisme complet entre la taxation de la plus-value et l'indemnisation pour expropriation matérielle qui sont toutes deux évaluées par des experts externes mandatés, et non pas par une commission d'estimation comme le suggérait la motion.

4. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs députés ont soulevé l'idée de fixer un délai d'ordre pour que le Conseil d'Etat rende sa décision. A ce sujet, le chef du SDT a tenu à souligner que l'inobservation d'un tel délai ne donnerait lieu à aucune conséquence juridique. Un député a néanmoins relevé les conséquences financières de potentiels retards pour l'Etat puisque l'indemnité porte intérêt au taux de 3% dès la date à laquelle la restriction du droit de propriété a pris effet. Un autre député a pour sa part rappelé que la décision de taxation de la plus-value ne comporte pas non plus de délai.

Le chef du SDT a détaillé le déroulement de la procédure. Si l'expropriation matérielle n'est pas avérée, la décision sera rapidement rendue. Dans le cas contraire, un expert est mandaté pour mesurer la perte de valeur et soumettre son expertise et un projet de décision au propriétaire. Ce dernier a la possibilité de faire valoir une contre-expertise sur laquelle le Département devra ensuite se prononcer en la comparant avec la première. Ainsi, le respect de potentiels délais serait variable et dépendrait des deux parties. La cheffe ad interim du DTE a confirmé qu'il pourrait être envisagé de fixer des délais ultérieurement afin de prendre le temps d'apprécier la procédure, par exemple trois ans après la mise en vigueur des présentes lois.

Une députée a estimé que l'efficacité de la procédure dépendrait des ressources injectées par l'Etat : le chef du SDT s'est voulu rassurant sur le fait que le service pouvait facilement mobiliser des experts (il en existe plus de cent) qu'il mandate déjà dans le cadre de la taxation de la plus-value.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

2.1 Contexte général

Le motionnaire a présidé la Commission cantonale immobilière (CCI) qui est chargée d'estimer les ventes et achats fonciers de l'Etat. Il s'est dit favorable à ce que des experts indépendants soient sollicités plutôt que les membres de cette commission. Il a également fait part de son inquiétude que les mandataires soient débordés en raison des nombreuses demandes d'indemnité à venir.

2.3 Propositions non-retenues

Un député s'est montré très positif envers les différentes propositions du Conseil d'Etat, notamment sur le fait que les décisions de l'entrée en force d'une expropriation effective et du montant de la moins-value soient prises simultanément par la même autorité.

Un député s'est dit dubitatif à la renonciation de la commission d'estimation dans la mesure où les expertises peuvent être différentes en fonction de l'expert mandaté. De surcroît, il s'est dit sensible à l'idée de faire un parallèle avec la taxe sur la plus-value et a proposé de franchir une étape supplémentaire en confiant les éventuelles procédures de contestation de la valeur du bien immobilier avant et après le dézonage à la même autorité, dans l'idéal, une commission d'estimation neutre et objective. Le chef du SDT a tenu à souligner que les autres cantons font appel à l'expertise, et il a également rendu attentif aux risques d'engorgement que pourrait connaître une commission, les demandes d'indemnisation étant fonction de la conjoncture. Un député rejoint son préopinant et suggère d'évaluer la pertinence de faire appel à une commission dans un second temps. En effet, dans le cadre de sa syndication, il a constaté que l'expertise de la CCI avait permis de mettre des propriétaires expropriés sur un même pied d'égalité puisque une méthode de calcul unique fut utilisée pour tous les cas. Le motionnaire a apporté des compléments en rappelant que dans le cadre d'aménagement d'axes forts, l'expropriation est formelle, partielle, et concerne un grand nombre de terrains. Contrairement aux expropriations matérielles qui se font dans le cadre de redimensionnement des zones à bâtir, ces expropriations formelles impliquent donc une certaine unité et légitiment le rôle d'une commission permanente. Enfin, il a tenu à souligner que les experts immobiliers qu'il a rencontré dans le cadre de la CCI transmettent leur savoir et leur objectivité en donnant des cours à l'Union suisse des professionnels de l'immobilier (USPI) et ont une conscience professionnelle très importante. Leur avis resterait donc objectif.

Une députée revient sur les propos du chef de service en rappelant que les cantons de Berne et de Fribourg fonctionnent avec une commission d'estimation. Elle s'est dit inquiète qu'une seule et même autorité statue sur le montant des taxes sur la plus-value et sur le montant des indemnités : une commission lui paraîtrait plus indépendante. Elle s'est également interrogée sur les raisons qui ont poussé le Conseil d'Etat à modifier en priorité la LATC plutôt que la LE. Bien que les deux options fussent envisagées, le chef du SDT a expliqué que l'expropriation matérielle découle d'opérations régies par la LATC. Il paraissait donc logique de modifier en priorité cette dernière. Un député a ajouté qu'inscrire ces articles sur l'expropriation matérielle dans la LATC permet aussi de faire la distinction avec les expropriations formelles qui sont régies par la LE.

Une députée a demandé combien de cas ont été traités par le Département à la fois en matière de taxe sur la plus-value qu'en matière d'indemnisation. Actuellement, douze plans d'affectation sont susceptibles d'engendrer de la plus-value et donnent lieu à des projets de décision et des expertises transmises aux propriétaires. Le Département accumule de l'expérience sur ces questions et impose aux experts une méthode unique d'expertise formulée par un professeur de l'EPFL. Une fois les expertises formalisées, il sera envisagé d'ouvrir un marché public comme le fait le canton de Neuchâtel. Pour les expropriations matérielles, il y a actuellement cinq cas où les communes ont été interpellées sur des centaines de parcelles dézonées. Une méthodologie unique sera également mise en place pour les procédures d'indemnisation.

3. Commentaires article par article

Article 72

En ce qui concerne le financement des expertises, la première expertise qui émane du SDT est financée par le fonds, la contre-expertise qui émane du propriétaire est à ses frais, et les potentielles contre-expertises qui suivraient seraient aux frais de la partie qui est demandeuse.

Il a été précisé que le projet de décision est soumis au propriétaire qui dispose de trente jours pour le contester ou demander une prolongation, le temps de réaliser une contre-expertise. La décision qui fait suite à ce projet peut faire l'objet d'un recours auprès de la CDAP. Un député a relevé la souplesse du SDT vis-à-vis du droit d'être entendu qui n'apparaît pas dans l'exposé des motifs.

Article 73

Il a été confirmé que l'indemnité est versée au moment où la décision entre en force.

A l'égard du taux d'intérêt fixé à 3%, deux députés se sont demandé pourquoi il n'était pas fait référence à un indice plutôt qu'à un chiffre sujet à des fluctuations. La cheffe ad interim du DTE a précisé que le taux a été calculé avec le DFIRE sur la base de la Loi sur les impôts directs cantonaux (LI) et correspond aux normes usuelles pour ce type de projet.

Article 73a

Un député s'est demandé s'il ne serait pas pertinent d'inscrire dans le présent article le délai usuel de trente jours dont dispose le propriétaire pour contester le projet de décision. A cet égard, la cheffe ad interim du DTE a mis en lumière un problème légistique. En effet, ce délai usuel est régi par la Loi sur la procédure administrative (LPA) et, si celle-ci devait être modifiée, tous les textes législatifs comportant un délai devraient également être soumis à modification.

Un député a suggéré de préciser dans l'article la jurisprudence (administrative) qui s'applique. Le chef du SDT s'est voulu rassurant sur le fait que toutes les décisions délivrées indiquent les voies de droit et les délais de recours.

Article 73b

Il a été confirmé que l'entrée en vigueur de la mesure est repoussée dans le cas où un recours est déposé contre la décision du Département. Me Weiss-Fivaz a précisé que contrairement au Tribunal cantonal, il n'y a pas d'effet suspensif automatique en cas de recours auprès du Tribunal fédéral.

Les propriétaires sont avertis par la commune sauf si le dézonage concerne une grande partie de la commune. Une enquête publique est ensuite menée avec une publication dans la FAO et le journal local. Le conseil communal émet sa décision et en notifie le propriétaire opposant, ou la publie si le propriétaire ne s'oppose pas. Les propriétaires suivent d'eux-mêmes la suite de la procédure.

Article 136e

Un député a salué les dispositions transitoires qui sont importantes notamment pour le Tribunal cantonal afin que l'entier des cas soient traités selon la même procédure. A ce titre, il a souhaité que les présents projets de loi soient rapidement soumis au Grand Conseil, la cheffe ad interim du DTE a accepté de demander l'urgence si la commission adoptait l'urgence par un vote.

La commission adopte l'urgence pour le traitement de ces objets et leur passage au Grand Conseil à 9 voix pour et 2 abstentions.

Article 124a

Pas de commentaires

4.3 Personnel

Il a été précisé que le nouveau poste figurera au prochain budget, cette demande sera motivée.

4.11 Simplifications administratives

Un député s'est dit surpris qu'il n'y ait pas de simplifications administratives mentionnées. La cheffe ad interim du DTE a précisé sur ce point que les présentes lois permettent une uniformisation administrative plutôt qu'une simplification administrative puisque les nombreuses étapes de la procédure sont toujours en vigueur mais sont gérées par une seule et même autorité.

6. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MOTION RÉGIS COURDESSE ET CONSORTS : AUTORITÉ ADMINISTRATIVE (COMMISSION CANTONALE) EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION MATÉRIELLE (18_MOT_038)

Le motionnaire a accepté les conclusions du Rapport du Conseil d'Etat sur sa motion pour toutes les raisons évoquées précédemment.

La cheffe ad interim du DTE a proposé d'annexer un schéma de la procédure au Rapport de la commission, ce que les commissaires ont accepté.

7. PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES CONSTRUCTIONS DU 4 DÉCEMBRE 1985

L'art. 72 du projet de décret est adopté par 10 voix pour et 1 abstention.

L'art. 73 du projet de décret est adopté par 8 voix pour et 3 abstentions.

L'art. 73a du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'art. 73b du projet de décret est adopté à l'unanimité.

L'art. 136e du projet de décret est adopté à l'unanimité.

En vote final, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le projet de loi tel que proposé par le Conseil d'Etat à l'unanimité.

La commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de loi à l'unanimité.

8. PROJET DE LOI MODIFIANT LA LOI SUR L'EXPROPRIATION DU 25 NOVEMBRE 1974

L'art. 124a du projet de décret est adopté à l'unanimité.

En vote final, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le projet de loi tel que proposé par le Conseil d'Etat à l'unanimité.

La commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de loi à l'unanimité.

9. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LA MOTION RÉGIS COURDESSE ET CONSORTS : AUTORITÉ ADMINISTRATIVE (COMMISSION CANTONALE) EN MATIÈRE D'EXPROPRIATION MATÉRIELLE (18_MOT_038)

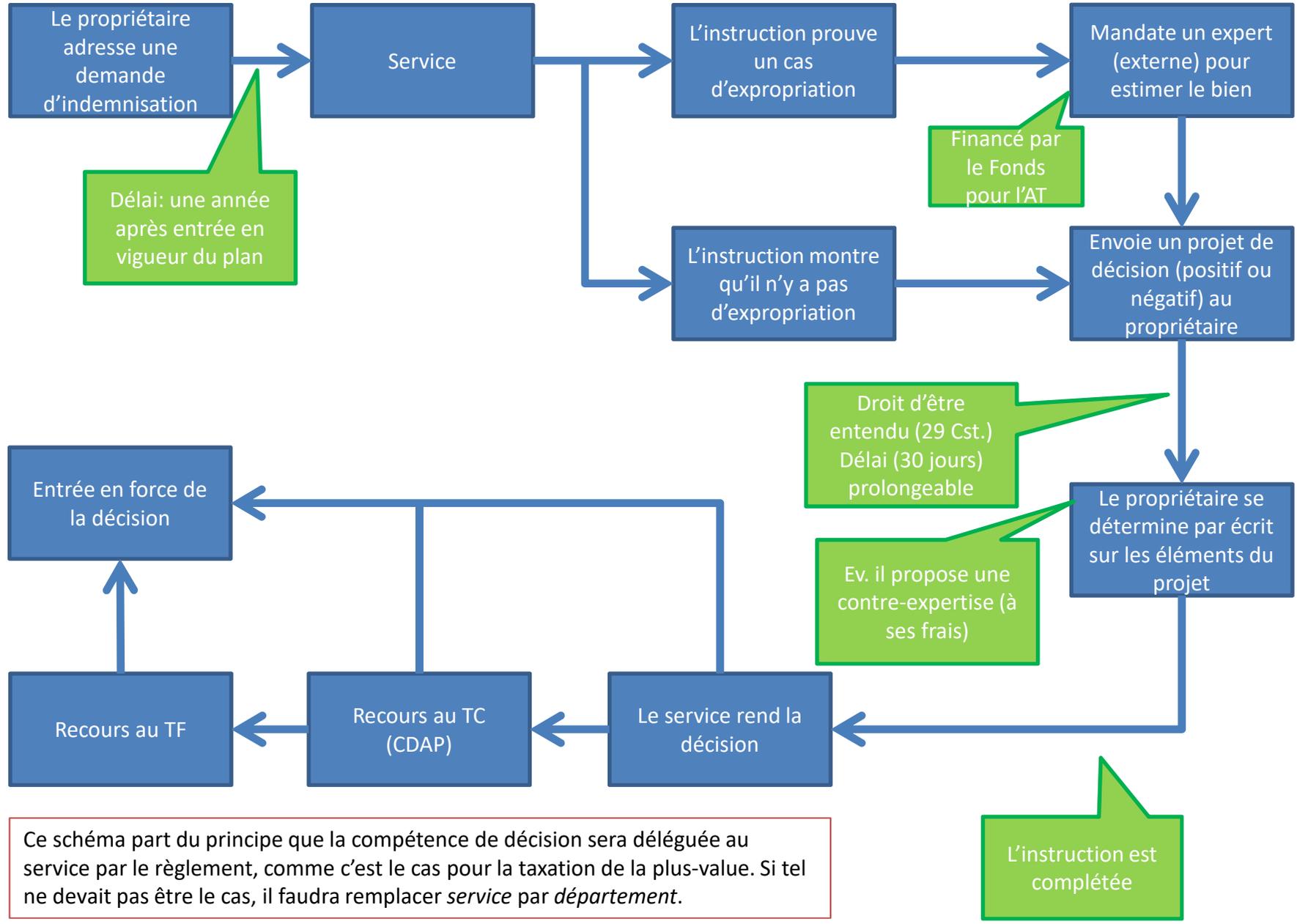
La commission recommande au Grand Conseil d'accepter les conclusions du Rapport du Conseil d'Etat à l'unanimité.

Lausanne, le 14 février 2020.

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-Luc Chollet*

Annexe : Schéma de la procédure d'indemnisation pour expropriation matérielle selon l'EMPL 191

Procédure d'indemnisation pour expropriation matérielle selon EMPL n° 191



Ce schéma part du principe que la compétence de décision sera déléguée au service par le règlement, comme c'est le cas pour la taxation de la plus-value. Si tel ne devait pas être le cas, il faudra remplacer *service* par *département*.