



Berne, en avril 2007

---

## **02.418 Initiative parlementaire Hegetschweiler Indemnisation pour nuisances sonores dues au trafic aérien. Garanties quant à la procédure**

Avant-projet de modification de la  
loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation  
et de la  
loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation

### **Résultat de la procédure de consultation**

---

Rapport mandaté par la  
Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil  
national (CEATE-N) à  
l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC)

# Table des matières

Liste des participants à la consultation (avec mention des abréviations) .....	IV
1. Contexte .....	1
2. Participants à la procédure de consultation .....	1
2.1 Invitation à prendre position .....	1
2.2 Prises de position adressées .....	2
3. Résultat .....	2
3.1 Résumé des prises de position .....	2
3.2 Résultat de la consultation par thème .....	5
3.2.1 Prescription .....	5
3.2.2 Rétroactivité .....	7
3.2.3 Dépôt des plans d'expropriation en cas de modifications du règlement d'exploitation induisant une augmentation sensible de l'exposition des riverains au bruit des aéronefs .....	9
<i>Praticabilité</i> .....	10
<i>Garantie de propriété</i> .....	11
<i>Avis personnel</i> .....	11
<i>Durée de la procédure</i> .....	12
<i>Envoi en possession anticipé</i> .....	13
<i>Le cas particulier de Bâle-Mulhouse</i> .....	13
3.2.4 Conséquences sur les autres infrastructures .....	14
3.2.5 Transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires et aux fermiers .....	15
<i>Transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires</i> .....	16
<i>Rapport entre droit du bail et droit de l'expropriation</i> .....	17
<i>Procédure</i> .....	17
3.3 Remarques complémentaires .....	18
3.4 Prises de position et propositions d'amendement article par article .....	18
3.4.1 Prises de position et propositions d'amendement relatives à l'art. 41 <sup>bis</sup> de l'avant-projet de LEx et à l'art. 41 LEx .....	18
<i>Art. 41<sup>bis</sup></i> .....	18
<i>Art. 41 LEx</i> .....	19
3.4.2 Prises de position et propositions d'amendement relatives aux dispositions finales .....	20
3.4.3 Prises de position et propositions d'amendement relatives à l'art. 24a de l'avant-projet de LEx .....	20
<i>Art. 24a, al. 1</i> .....	20
<i>Art. 24a, al. 2</i> .....	21
3.4.4 Prises de position et propositions d'amendement relatives aux art. 27, 30 et 31 de l'avant-projet de LEx .....	22
<i>Art. 27</i> .....	22
<i>Art. 30</i> .....	22
<i>Art. 31</i> .....	22
3.4.5 Prises de position et propositions d'amendement relatives aux art. 89, 89 <sup>bis</sup> et 89 <sup>ter</sup> de l'avant-projet de LEx .....	23
<i>Art. 89 et 89<sup>bis</sup></i> .....	23

<i>Art. 89<sup>ter</sup>, al. 2</i> .....	23
<i>Art. 89<sup>ter</sup>, al. 3</i> .....	24
<i>Art. 89<sup>ter</sup>, al. 4</i> .....	24
3.4.6 Propositions d'amendement relatives aux art. 36 <i>d</i> à 36 <i>i</i> de l'avant-projet de LA .....	25
<i>Art. 36f</i> .....	25
<i>Art. 36g</i> .....	25
<i>Art. 36i</i> .....	25
3.5 Amendements complémentaires .....	25

Annexe:       Vue générale quantitative du résultat de la consultation

## Liste des participants à la consultation (avec mention des abréviations)

### Cantons

ZH	Kanton Zürich
BE	Kanton Bern
LU	Kanton Luzern
UR	Kanton Uri
SZ	Kanton Schwyz
OW	Kanton Obwalden
NW	Kanton Nidwalden
GL	Kanton Glarus
ZG	Kanton Zug
FR	Canton de Fribourg
SO	Kanton Solothurn
BS	Kanton Basel-Stadt
BL	Kanton Basel-Landschaft
SH	Kanton Schaffhausen
AR	Kanton Appenzell-Ausserrhoden
AI	Kanton Appenzell-Innerrhoden
SG	Kanton St. Gallen
GR	Kanton Graubünden
AG	Kanton Aargau
TG	Kanton Thurgau
TI	Cantone Ticino
VD	Canton de Vaud
VS	Kanton Wallis / Canton du Valais
NE	Canton de Neuchâtel
GE	Canton de Genève
JU	Canton du Jura
CdC	Conférence des gouvernements des Cantons

### Partis

PDC	Parti démocrate-chrétien de la Suisse
PRD	Parti radical-démocratique Suisse
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre
AdG	Alliance de Gauche
PCS	Parti chrétien-social de Suisse
UDF	Union démocratique fédérale
PEV	Parti Évangélique
PES	Parti écologiste suisse / Alliance verte et sociale
GL	Grünliberale Zürich
Lega	Lega dei Ticinesi
PLS	Parti libéral suisse
PST - POP	Parti Suisse du Travail – POP

DS	Démocrates suisses
SGA	Sozialistisch Grüne Alternative Zug

### **Associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne**

SGemV	Association des communes suisses
UVS	Union des villes suisses
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne

### **Associations faïtières de l'économie**

Economiesuisse	Economiesuisse, Fédération des entreprises suisses
USAM	Union suisse des arts et métiers
UPS	Union patronale suisse
USP	Unions suisse des paysans
ASB	Association suisse des banquiers
USS	Union syndicale suisse
SEC Suisse	Société suisse des employés de commerce
TS	Travail Suisse

### **Autres milieux concernés**

VLP-ASPAN	Association suisse pour l'aménagement national
HEV	Schweizerischer Hauseigentümerverband HEV
ASLOCA	Association suisse des locataires
ASA	Association suisse d'assurances
WWF	WWF Suisse
SLL	Ligue suisse contre le bruit
FST/ATE	Fondation Suisse des transports de l'Association Transports et Environnement ATE / Association Transports et Environnement ATE
MfE	Médecins en faveur de l'environnement
Aerosuisse	Aerosuisse (association faïtière de l'aviation suisse)
SFV	Association suisse des aéroports
SIAA	Swiss International Airport Association
Swiss	Swiss International Air Lines AG
Easyjet	Easyjet Switzerland SA
Helvetic	Helvetic Airways AG
Darwin	Darwin Airline SA
Flybaboo	Flybaboo SA
Hello	Hello AG
Belair	Belair Airlines AG
Edelweiss	Edelweiss Air AG
Unique	Unique (Flughafen Zürich AG)
AIG	Aéroport International de Genève
EAP	EuroAirport Basel-Mulhouse-Freiburg
Uni St. Gallen	Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus der Universität St. Gallen
Uni Basel	Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel
FIF Uni Bern	Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF) der Universität Bern

ASDA	Association Suisse de Droit Aérien et Spatial
SBFZ	Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Zürich
IG Nord	Interessengemeinschaft Nord
IG Ost	Interessengemeinschaft Ostgemeinden Flughafen Zürich
IG West	Interessengemeinschaft der Gemeinden im Westen des Flughafens Zürich
TFF	Task Force Fluglärm
FFS	Fluglärmforum Süd
SBFB	Schutzverband der Bevölkerung um den Flughafen Basel-Mülhausen
ATCR-AIG	Association Transfrontalière des Communes Riveraines de l'Aéroport International de Genève

### **Autres participants à la consultation**

CVP-ZH	Christlichdemokratische Volkspartei des Kantons Zürich
CFS	Cargo Forum Schweiz
ZHK	Zürcher Handelskammer
HEV-SH	Hauseigentümerverband Schaffhausen
CP	Centre Patronal
FRI	Fédération Romande Immobilière
USPI	Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier
ALPAR	Flughafen Bern-Belp
FER	Fédération des Entreprises Romandes
Communes:	Bassersdorf
	Buchs
	Dällikon
	Dübendorf
	Glattfelden
	Kloten
	Niederhasli
	Nürensdorf
	Opfikon-Glattbrugg
	Regensdorf
	Rümlang
	Schlatt
	Stadel
	Wallisellen
	Wangen-Brüttisellen

# 1. Contexte

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 02.418 « Indemnisation pour nuisances sonores dues au trafic aérien. Garanties quant à la procédure (Hegetschweiler) », la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a approuvé le 29 mai 2006 l'avant-projet de modification de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx) et de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA) établi par la sous-commission CEATE-N. L'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a été chargé de superviser la mise en consultation de ce document.

La procédure de consultation s'est déroulée du 15 juin au 30 octobre 2006. Le présent rapport tient compte de toutes les prises de position adressées à l'office jusqu'à la fin novembre 2006.

## 2. Participants à la procédure de consultation

### 2.1 Invitation à prendre position

La présidente de la CEATE-N a invité par courrier daté du 15 juin 2006 quelque 87 autorités, associations, organisations et entreprises à prendre position. En voici le détail :

- 26 gouvernements cantonaux<sup>1</sup>,
- la CdC,
- 15 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale<sup>2</sup>,
- 3 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne<sup>3</sup>,
- 8 associations faîtières de l'économie<sup>4</sup>,
- 34 participants provenant de divers horizons (associations, défenseurs de l'environnement, organisations civiques, aéroports et transporteurs aériens<sup>5</sup>).

Les exploitants d'infrastructures non aéroportuaires au bénéfice d'une concession ont été omis par erreur dans la procédure de consultation. Les intérêts des exploitants d'ouvrages ferroviaires et de télécommunication ont néanmoins été pris en compte par les offices fédéraux compétents qui se sont déterminés sur l'avant-projet, les cantons s'étant quant à eux prononcés sur les infrastructures routières.

---

<sup>1</sup> ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU.

<sup>2</sup> PRD, PDC, PS, UDC, AdG, PCS, UDF, PEV, PES, GL, Lega, PLS, PST-POP, DS, SGA.

<sup>3</sup> SGemV, UVS, SAB.

<sup>4</sup> Economiesuisse, USAM, UPS, USP, ASB, USS, SEC Suisse, TS.

<sup>5</sup> VLP-ASPAN, HEV, ASLOCA, ASA, WWF, SLL, FST/ATE, MfE, Aerosuisse, FSV, SIAA, Swiss, Easyjet, Helvetic, Darwin, Flybaboo, Hello, Belair, Edelweiss, Unique, AIG, EAP, Uni St. Gallen, Uni Basel, FIF Uni Bern, ASDA, SBFZ, IG Nord, IG Ost, IG West, TFF, Fluglärmforum, SBF, ATCR-AIG.

## 2.2 Prises de position adressées

A fin novembre, 79 prises de positions avaient été adressées. Des 87 organismes officiellement invités à prendre position, 44 l'ont fait par écrit, 10<sup>6</sup> ont indiqué qu'ils ne souhaitent pas se prononcer, tandis que 33 n'ont pas répondu à l'invitation. Par contre, 8 autres organisations, un parti cantonal et 15 communes ont, de leur propre initiative, adressé une prise de position. Se sont ainsi exprimés :

- 22 cantons<sup>7</sup>,
- 4 partis politiques<sup>8</sup>,
- 2 associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne<sup>9</sup>,
- 1 association faîtière de l'économie<sup>10</sup>,
- 5 associations officiellement invitées à prendre position<sup>11</sup>, une organisation nationale de protection de l'environnement<sup>12</sup>, 5 organisations civiques<sup>13</sup>, 3 aéroports nationaux et une compagnie aérienne<sup>14</sup>,
- un parti cantonal<sup>15</sup>,
- 8 organisations diverses<sup>16</sup>,
- un aéroport régional<sup>17</sup>,
- 15 communes du canton de Zurich<sup>18</sup>.

## 3. Résultat

### 3.1 Résumé des prises de position

L'avant-projet portant modifications de la loi sur l'expropriation et de la loi sur l'aviation a été abondamment commenté par les participants à la consultation en tant qu'il prévoit de donner à l'expropriation des droits de voisinage en raison du bruit excessif des avions, le même poids qu'une expropriation matérielle d'un immeuble. La majorité des entités consultées porte une appréciation globalement positive sur le projet (47 des 69 participants<sup>19</sup>, encore

---

<sup>6</sup> Quatre cantons (OW, UR, SH, GR), PDC Suisse, USP, UPS, SEC Suisse, Uni Berne, Uni St. Gallen

<sup>7</sup> ZH, BE, LU, SZ, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, AR, AI, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE, JU.

<sup>8</sup> UDC, PS, PCS, PLS.

<sup>9</sup> SGemV, UVS.

<sup>10</sup> Economiesuisse.

<sup>11</sup> HEV, ASLOCA, SFV, Aerosuisse, SIAA.

<sup>12</sup> WWF.

<sup>13</sup> SBFZ, IG Nord, IG West, SBFZ, ATCR-AIG.

<sup>14</sup> Unique, AIG, EAP, Swiss.

<sup>15</sup> CVP-ZH.

<sup>16</sup> CFS, ZHK, HEV-SH, CP, FRI, USAM, USPI, FER.

<sup>17</sup> Flughafen Bern-Belp (ALPAR).

<sup>18</sup> Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

<sup>19</sup> BE, LU, SZ, NW, GL, FR, SO, BS, BL, TG, VS, NE, JU, CVP-ZH, PS, UDC, PCS, SGemV, UVS, HEV, ASLOCA, WWF, EAP, SBFZ, IG Nord, IG West, SBFZ, ATCR-AIG, HEV-SH, CP, FRI, USPI, Gemeinden: Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-



que la prise de position des 15 communes zurichoises<sup>20</sup> reprend à l'identique la prise de position de la Schutzverbandes der Bevölkerung um den Flughafen Zürich). Parmi les participants à la consultation officiellement invités à prendre position, 27 sur 44 ont exprimé un avis favorable<sup>21</sup>, mais seulement 12 soutiennent sans réserve l'avant-projet<sup>22</sup>. Au total, 28 participants à la consultation<sup>23</sup> approuvent sans réserve le projet.

Cinq participants à la consultation<sup>24</sup> approuvent l'avant-projet sous conditions. Bâle-Ville, Bâle-Campagne, l'EAP et SBFB exigent que le projet de loi soit amendé afin que les riverains de l'aéroport de Bâle-Mulhouse résidant en Suisse bénéficient des mêmes droits de procédure que les riverains des aéroports situés en Suisse. Le canton de Glaris approuve l'avant-projet à condition que l'impact sur les coûts d'exploitation des aéroports ne soit pas excessif.

Vingt-deux participants à la consultation<sup>25</sup> (17 officiellement invités<sup>26</sup> et 5 participants spontanés<sup>27</sup>) rejettent dans sa totalité la modification de la loi sur l'expropriation et de la loi sur l'aviation proposée :

- Treize participants<sup>28</sup> demandent à la CEATE-N d'abandonner le projet.
- Treize participants<sup>29</sup> considèrent que le dépôt d'un plan en vue de l'expropriation des droits de voisinage sur le simple fait d'une modification du règlement d'exploitation susceptible d'induire une charge sonore excessive constitue une procédure lourde et excessive, d'autant que les « intéressés » n'auraient pas connaissance à ce moment du nouveau règlement.
- Douze participants<sup>30</sup> rejettent catégoriquement l'imprescriptibilité des prétentions à indemnité de même que la possibilité, prévue par l'avant-projet de LEx, de faire valoir des prétentions rétroactivement, ce dernier élément enfreignant le principe de la sécurité du droit.
- Quinze participants<sup>31</sup> rejettent l'allongement du délai de prescription, qui serait porté à dix ans, contre cinq ans actuellement.

---

Brüttisellen.

<sup>20</sup> Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

<sup>21</sup> BE, LU, SZ, NW, GL, FR, SO, BS, BL, TG, VS, NE, JU, PS, UDC, PCS, SGemV, UVS, HEV, AS-LOCA, WWF, EAP, SBFZ, IG Nord, IG West, SBFB, ATCR-AIG.

<sup>22</sup> BE, LU, SZ, JU, UDC, PCS, SGemV, WWF, SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AIG.

<sup>23</sup> BE, LU, SZ, JU, UDC, PCS, SGemV, WWF, SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AI, CVP-ZH, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

<sup>24</sup> GL, BS, BL, EAP, SBFB.

<sup>25</sup> ZH, ZG, AR, AI, SG, AG, TI, VS, GE, PLS, Economiesuisse, Aerosuisse, SFV, SIAA, Swiss, Unique, AIG, CFS, ZHK, USAM, ALPAR, FER.

<sup>26</sup> ZH, ZG, AR, AI, SG, AG, TI, VS, GE, PLS, Economiesuisse, Aerosuisse, SFV, SIAA, Swiss, Unique, AIG.

<sup>27</sup> CFS, ZHK, USAM, ALPAR, FER.

<sup>28</sup> ZH, VS, PLS, economiesuisse, Aerosuisse, SFV, SIAA, Unique, AIG, ZHK, CFS, ALPAR, FER.

<sup>29</sup> ZH, AG, GE, PLS, Economiesuisse, Aerosuisse, SFV, SIAA, Swiss, Unique, AIG, ZHK, ALPAR.

<sup>30</sup> ZH, PLS, Aerosuisse, Economiesuisse, SFV, Swiss, SIAA, Unique, AIG, CFS, USAM, ALPAR.

<sup>31</sup> ZH, TI, VD, GE, PLS, Aerosuisse, Economiesuisse, SFV, AIG, SIAA, Unique, Swiss, CFS, ALPAR, USAM.

- Trois participants<sup>32</sup> estiment que les implications financières qui seraient dès lors induites par les modifications de la jurisprudence actuelle en ce qui concerne le bruit des avions et les immissions générées par d'autres ouvrages publics, n'ont pas été analysées. Unique ne suit pas la sous-commission de la CEATE-N lorsqu'elle affirme que les modifications législatives envisagées auraient des conséquences financières négligeables. L'exploitant estime en effet que le montant des indemnités supplémentaires qu'il aurait à verser oscillerait entre 200 et 400 millions de francs. Le canton du Tessin estime quant à lui que les prétentions qui seraient adressées à l'aérodrome de Lugano se chiffraient en millions de francs.
- Le canton de Zoug propose que la Confédération verse périodiquement, suivant l'intensité des nuisances sonores, à l'ensemble des riverains des aéroports concessionnaires, des montants compensatoires basés sur les immissions effectivement calculées et non sur des valeurs ponctuelles.

Vingt-sept participants<sup>33</sup> soutiennent la réglementation relative à la transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires et aux fermiers :

- Quatre participants<sup>34</sup> approuvent sans réserve cette réglementation.
- Vingt-trois participants<sup>35</sup> apportent un soutien de principe moyennant quelques réserves sur un ou plusieurs aspects.

Deux participants à la consultation<sup>36</sup> souhaitent qu'aucune disposition relative à la transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires et aux fermiers ne figure dans la loi sur l'expropriation.

Vingt-trois participants<sup>37</sup> critiquent l'absence de réglementation légale concernant les conditions matérielles d'octroi de l'indemnisation et concernant l'indemnisation pour dépréciation des immeubles :

- Dix-neuf participants réclament<sup>38</sup> une révision de plus grande envergure de la loi sur l'expropriation dans la foulée de la présente révision laquelle est prioritaire.
- Quatre participants<sup>39</sup> plaident également en faveur de l'inscription dans la loi des conditions matérielles donnant droit à indemnisation et/ou des critères d'évaluation de la dimi-

---

<sup>32</sup> ZH, SIAA, Unique.

<sup>33</sup> LU, BS, BL, FR, PCS, UVS, ASLOCA, FRI, SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AIG, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

<sup>34</sup> LU, BS, FR, PCS.

<sup>35</sup> BL, UVS, ASLOCA, FRI, SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AIG, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

<sup>36</sup> HEV, HEV-SH.

<sup>37</sup> ZH, Aerosuisse, SIAA, Unique, SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AIG, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen. ZH,

<sup>38</sup> SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AIG, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

<sup>39</sup> ZH, Aerosuisse, SIAA, Unique.

nution de la valeur immobilière due aux nuisances sonores excessives, tout en demandant de renoncer à la présente révision tant que les questions juridiques de fond n'auront pas été réglées.

## 3.2 Résultat de la consultation par thème

### 3.2.1 Prescription

Vingt-deux participants à la consultation<sup>40</sup> sont favorables à la réglementation proposée qui permet d'éviter que les demandes d'indemnisation pour cause de moins-value puissent être prescrites tant qu'il n'y a pas eu de dépôt public de plans conformément à la loi sur l'expropriation. Ils expliquent que ce faisant, les propriétaires fonciers des régions pour lesquelles aucune procédure de dépôt des plans n'a encore été ouverte pourront continuer à faire valoir leurs prétentions et engager une procédure d'expropriation de leur propre initiative, comme c'est le cas actuellement. Ils affirment que les droits et obligations sont équitablement partagés entre les propriétaires et les exploitants d'aéroport et que le projet garantit la sécurité du droit.

A l'inverse, quinze participants à la consultation<sup>41</sup> opposent à l'avant-projet le principe général du droit consacrant, dans l'ordre juridique suisse, la prescriptibilité des prétentions. La prescription est un instrument qui assure la sécurité du droit. Or, la réglementation proposée n'est pas compatible avec le principe de la sécurité du droit et doit donc être rejetée. Le Tribunal fédéral (ATF 130 II 394) a admis que les prétentions à indemnité se prescrivent même si l'exposition excessive au bruit perdure<sup>42</sup>.

Quinze participants à la consultation<sup>43</sup> refusent de porter le délai de prescription à dix ans. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le délai de prescription s'élève à cinq ans ; le porter à dix ans reviendrait à bouleverser le système juridique. De plus, le délai de cinq ans est considéré comme suffisant. A cet égard, l'AIG ne ménage pas ses critiques sur le contenu du chapitre 2.2.1 de l'avant-projet dont il relève les erreurs suivantes :

- « Dans son ATF 124 II 543 concernant la prescription des prétentions à indemnité en relation avec l'exploitation de l'aéroport de Genève-Cointrin, le Tribunal fédéral a décidé que les prétentions de voisins d'infrastructures de transport bruyantes se prescrivaient par cinq ans à partir du moment où la spécialité des immissions et la gravité de l'atteinte sont objectivement reconnaissables » : c'est faux, dit l'AIG. La prescription quinquennale en matière de prescription des prétentions des riverains d'installations bruyantes a été introduite le 2 juillet 1975 en matière d'installations ferroviaires (ATF 101 Ib 277) et le 21 fé-

---

<sup>40</sup> BS, BL, UVS, SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AIG, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

<sup>41</sup> ZH, AI, TI, GE, PLS, Economiesuisse, Aerosuisse, SFV, SIAA, Swiss, Unique, AIG, CFS, ZHK, ALPAR.

<sup>42</sup> ZH, Aerosuisse, SIAA, Unique.

<sup>43</sup> ZH, VD, GE, PLS, Economiesuisse, Aerosuisse, SFV, SIAA, AIG, Swiss, Unique, CFS, ALPAR, USAM.

vrier 1979 en matière d'infrastructures routières (ATF 105 Ib 6). Cela ne fait donc pas dix, mais trente ans que la règle de la prescription quinquennale existe en matière d'expropriation formelle des droits de voisinage.

- Le rapport (2.2.1, p. 17) expose que « *l'assise dans le droit public du délai de prescription de cinq ans que le Tribunal fédéral a appliqué dans sa jurisprudence est précaire. En droit public, le délai de prescription pour les prestations uniques est en général de dix ans* » : c'est faux, rétorque l'AIG. En matière de droit public, le délai de cinq ans est au contraire la règle (P. MOOR, *Droit administratif*, volume II, page 85). En matière d'expropriation, cela fait plus de trente ans qu'il est appliqué et cela sur le fondement d'un raisonnement par analogie avec l'article 44 alinéa 3 LA.

En revanche, huit participants à la consultation<sup>44</sup> sont favorables à l'augmentation du délai de prescription de cinq à dix ans. Deux participants<sup>45</sup> saluent le fait que le projet définit de façon précise le moment à partir duquel le délai commence à courir. L'UVS estime que le délai de prescription de l'ensemble des prétentions devrait commencer à courir avec le dépôt ordinaire des plans d'expropriation et demande à ce que le projet soit adapté en conséquence.

Le canton de Neuchâtel est d'avis que si l'on veut introduire un délai de prescription dans la loi sur l'expropriation, celui-ci devrait être valable pour l'ensemble des prétentions.

Unique explique que le délai de prescription commence à courir avec la naissance d'une prétention. Or, comme l'avant-projet fait courir le délai de prescription uniquement à partir du moment où les plans sont déposés, il s'en suit que les prétentions ne peuvent logiquement naître qu'à ce moment. Autrement dit, toutes les procédures actuelles d'indemnisation du préjudice résultant de l'exposition aux nuisances sonores deviendraient caduques car les ayants droit ne pourraient faire valoir leurs prétentions qu'à partir du prochain dépôt des plans.

Le canton d'Argovie estime qu'il n'est pas nécessaire d'établir des règles en matière de prescription en cas de dépôt des plans assorti d'un avis personnel car dans ce cas, l'art. 30, al. 1, let. c) de l'avant-projet de LEx de même que l'art. 39, al. 1 LEx prévoient un délai de péremption.

Au chapitre des répercussions financières de l'avant-projet, Unique et la SIAA estiment que l'aéroport de Zurich devrait déboursier entre 200 et 400 millions de francs supplémentaires (de 20 à 40% de plus) au titre de la protection contre le bruit, attendu que les demandes d'indemnisation des riverains résidant au nord et à l'ouest de l'aéroport de Zurich, ne seraient dès lors plus prescrites. Le canton du Tessin estime également que la réglementation prévue susciterait une multitude de demandes d'indemnisation à l'encontre de l'aéroport de Lugano, qui se chiffreraient en millions de francs.

---

<sup>44</sup> FR, PS, UVS, HEV, HEV-SH, CP, FRI, USPI.

<sup>45</sup> FR, UVS.

Le canton de Genève et d'autres participants à la consultation<sup>46</sup> relèvent que les procédures d'expropriation concernant l'aéroport de Genève sont aujourd'hui terminées, sous réserve de quelques cas particuliers. Ce sont quelque 45 millions de francs d'indemnités qui ont ainsi été versés aux riverains à titre d'expropriation formelle des droits de voisinage. Le règlement d'exploitation de l'AIG a été approuvé le 31 mai 2001 par l'autorité compétente. Il n'est pas prévu de le modifier à brève échéance. La procédure de dépôt des plans prévue par la sous-commission ne s'appliquerait dès lors pas à court ou moyen terme à l'AIG de sorte que le délai de prescription inscrit dans l'avant-projet ne commencerait pas à courir de sitôt. L'acceptation des propositions découlant de l'initiative aurait pour conséquence que les riverains qui n'ont jamais formé une demande d'indemnisation pourraient le faire plusieurs dizaines d'années après et ceux qui ont formulé une prétention tardive pourraient la renouveler. Cette situation entraînerait pour le canton de Genève et pour l'AIG des conséquences financières imprévisibles.

Contrairement au rapport de la sous-commission CEATE-N (p. 26), le canton de Zurich estime qu'il faudra compter avec une augmentation du nombre de propriétaires d'immeuble habilités à faire valoir des prétentions car l'avant-projet abolit *de facto* la prescription des prétentions à indemnité pour cause de nuisances sonores excessives. Etant donné que la loi fédérale sur l'expropriation ne s'applique pas au seul domaine de l'aviation, mais à tous les ouvrages publics au bénéfice d'une concession, comme le rail, la route, les lignes à haute tension, etc., la révision envisagée aurait des conséquences non négligeables pour tous les ouvrages d'intérêt public. Pour la route et le rail en particulier, les collectivités publiques concernées (Confédération, cantons, communes, CFF) devraient s'attendre à assumer des charges financières supplémentaires. Le canton de Fribourg estime important de connaître l'ordre de grandeur des montants qui sont en jeu.

S'exprimant sur la question de l'exception de prescription qui serait soulevée de manière injustifiée, le canton de Nidwald s'attarde sur la problématique des aérodromes existants. Les exploitants d'aérodromes devraient être protégés contre toutes les interventions arbitraires des propriétaires sur le trafic aérien. On songe ici en premier lieu aux propriétaires qui se seraient installés au voisinage d'un aérodrome en connaissance de cause, puis qui feraient valoir des prétentions à indemnité pour la dévaluation de leur bien immobilier en raison des immissions sonores. Le canton de Nidwald exige qu'il soit tenu compte de cet état de fait dans les garanties de procédure prévues.

### **3.2.2 Rétroactivité**

Vingt et un participants à la consultation<sup>47</sup> accueillent favorablement les dispositions finales de l'avant-projet de LEx aux termes desquelles le propriétaire peut demander dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la révision, le réexamen de la demande

---

<sup>46</sup> PLS, AIG, FER.

<sup>47</sup> HEV, SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AIG, HEV-SH, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

d'indemnisation refusée en raison de la prescription. Dix-neuf participants à la procédure de consultation<sup>48</sup> sont d'avis qu'il y a lieu de faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de réviser une décision judiciaire ayant force exécutoire, sous peine de mettre en péril la sécurité du droit. Toutefois, la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de prescription ayant abouti à une décision manifestement injuste du point de vue de l'initiative, l'intérêt à la réparation de cette injustice prime l'autorité de la chose jugée. Il serait inacceptable d'ouvrir, par le biais du projet de révision de loi, la voie à des demandes d'indemnisation émanant de centaines de propriétaires qui agiraient bien des années après les premiers demandeurs genevois, et de ne pas prendre en compte les demandes de ces derniers.

Quelques participants à la consultation<sup>49</sup> estiment à l'inverse que l'égalité absolue de traitement est irréaliste dans un système juridique fondé sur le caractère essentiellement individuel et concret de décisions. Que les révisions de lois génèrent souvent des inégalités de traitement non souhaitées est certes regrettable mais s'inscrit dans l'ordre de choses et se révèle inévitable dans bien des cas.

Pour le canton de Neuchâtel, bien que peu satisfaisantes sur le plan juridique, spécialement parce qu'elles permettent de remettre en cause des arrêts du Tribunal fédéral ce d'autant qu'on ignore s'ils seront ou non confirmés par la Cour européenne des droits de l'homme, ces dispositions finales peuvent toutefois exceptionnellement être tolérées dans le cas d'espèce.

Seize participants à la consultation<sup>50</sup> estiment que les dispositions finales de l'avant-projet de LEx contreviennent purement et simplement au principe de la séparation des pouvoirs et viole le principe de la sécurité du droit. La SIAA soutient que ce point de l'avant-projet est anticonstitutionnel et propose de mandater une expertise afin de vérifier la constitutionnalité des dispositions proposées.

Le canton de Genève et plusieurs participants à la consultation<sup>51</sup> relèvent que pour l'AIG, cette règle aurait pour conséquence que des procédures qui se sont prescrites en 1992 pourraient, quinze ans plus tard, être rouvertes. Cela est inacceptable et créerait de surcroît une nouvelle inégalité de traitement entre les riverains : les uns, qui auraient revendu leur bien-fonds à la fin des années 1990 sans avoir été indemnisé en supporteraient les conséquences économiques, tandis que les autres, sans n'y avoir jamais songé, pourraient prétendre à des indemnités dix ans plus tard.

Le canton de Zurich estime que le projet de révision constituerait une ingérence déterminante dans le contentieux qui oppose l'aéroport de Zurich aux riverains (près de 18 000 de-

---

<sup>48</sup> SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AIG, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

<sup>49</sup> ZH, AR, SG.

<sup>50</sup> ZH, AR, SG, TI, GE, PLS, Economiesuisse, Aerosuisse, SFV, SIAA, Swiss, Unique, AIG, CFS, ZHK, ALPAR.

<sup>51</sup> PLS, AIG, FER.

mandes d'indemnisation sont pendantes). Par sa genèse et par son orientation, le projet envisagé n'est en fin de compte qu'une « Lex aéroport de Zurich » (même si sa portée, difficile en l'état à mesurer, déborde le strict cadre zurichois et s'étend à toutes les infrastructures). Il y a tout lieu de considérer, compte tenu de la situation juridique, que la majorité des demandes d'indemnisation en suspens sont aujourd'hui prescrites. Or, comme les nouvelles dispositions s'appliqueraient non seulement aux demandes futures, mais aussi à toutes les demandes et causes en cours, l'exception de prescription serait écartée. On se trouverait dès lors en présence d'un cas de rétroactivité incohérent du nouveau droit. Le rapport de la sous-commission CEATE-N ne doute pas un instant de la recevabilité d'une telle réglementation et avance même (p. 18) que l'application de l'initiative « ne devrait pas poser de problèmes ». A cette affirmation problématique, il convient d'opposer qu'en l'espèce, l'avant-projet porte atteinte, de manière parfois substantielle, à la situation juridique des sociétés privées au point qu'elles seraient fondées à invoquer les principes de la protection de la bonne foi et de la sécurité du droit inscrits dans la Constitution fédérale (art. 5 et 9 Cst.). Selon la doctrine, le principe de la protection de la bonne foi s'étend également au domaine de la législation. De plus, on est en droit de s'interroger sur la légitimité politique d'une rétroactivité générale du nouveau droit. Le caractère disproportionné de la rétroactivité telle qu'elle est entendue dans le projet de révision découle d'une interprétation partielle, et partant erronée, du principe de l'égalité de traitement et du principe de la sécurité du droit. Le respect de ces principes passe par conséquent par une réglementation légale qui reflète fidèlement les différentes situations (p. ex. en distinguant entre les régions récemment exposées au bruit et celles qui sont y exposées depuis des décennies).

### **3.2.3 Dépôt des plans d'expropriation en cas de modifications du règlement d'exploitation induisant une augmentation sensible de l'exposition des riverains au bruit des aéronefs**

Vingt-cinq participants à la consultation<sup>52</sup> sont expressément favorables aux nouvelles réglementations établies par l'avant-projet de LA, lesquelles prévoient qu'en cas de modifications du règlement d'exploitation qui induisent une augmentation sensible de l'exposition des riverains au bruit des aéronefs il soit simultanément statué sur les prétentions fondées sur les dispositions relatives aux droits de voisinage. Dix-neuf participants à la consultation<sup>53</sup> assurent que le couplage des procédures n'occasionnera pas d'importantes dépenses supplémentaires pour les exploitants d'aéroport. Qui plus est, les exploitants d'aéroport et la Commission fédérale d'estimation, confrontés actuellement à des centaines de plaintes individuelles, verraient leur charge de travail nettement allégée, du fait que le projet de révision de la loi instituerait une procédure claire.

---

<sup>52</sup> FR, UVS, HEV, SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AIG, HEV-SH, CP, USPI, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

<sup>53</sup> SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AIG, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

Seize participants à la consultation<sup>54</sup> rejettent la procédure envisagée, mettant particulièrement en exergue les éléments suivants :

#### *Praticabilité*

Sept participants à la consultation<sup>55</sup> pensent, contrairement à ce qu'affirme le rapport, que les « intéressés » ne sont pas identifiés au moment de la mise à l'enquête publique d'un nouveau règlement d'exploitation. C'est d'ailleurs impossible. Selon le rapport, il faudrait dans un premier temps écrire à tous les propriétaires d'un bien-fonds situé dans le périmètre concerné par les valeurs limites d'immissions. Or cette délimitation ne fait pas des propriétaires des « intéressés » pour autant. Une indemnité n'est en effet due que si trois conditions sont cumulativement réunies ; à savoir, premièrement, que les valeurs limites d'immission pour un objet immobilier donné soient *effectivement* dépassées (principe de la spécialité) ; deuxièmement, que l'objet immobilier ait été acquis avant le 1<sup>er</sup> janvier 1961 (principe de l'imprévisibilité) ; et, troisièmement, que les nuisances sonores occasionnent un grave préjudice (principe de la gravité). Le critère de la gravité en particulier n'est jamais rempli dans le cadre de la procédure d'approbation du règlement d'exploitation puisqu'aucun préjudice ne peut survenir avant l'application dudit règlement dans sa nouvelle teneur.

Neuf participants à la consultation<sup>56</sup> avancent que les zones où les valeurs limites d'immission sont dépassées sont toujours définies sur la base d'*hypothèses* de trafic et de *suppositions* quant à la composition de la flotte d'appareils assurant le trafic aérien. Ce faisant, on englobe des zones qui seront excessivement exposées aux nuisances sonores dans cinq ou dix ans seulement, voire peut-être pas du tout ou dans une proportion moindre que prévu. Selon le projet de révision, lors de la mise à l'enquête de toute modification du règlement d'exploitation, les exploitants d'aéroport devraient adresser aux propriétaires résidant dans lesdites régions un avis personnel les invitant à faire valoir leurs prétentions à indemnité. Outre l'immense travail administratif que cette réglementation occasionnerait pour les exploitants d'aéroport, il convient de relever que les propriétaires concernés n'auraient pas la moindre chance d'être indemnisés, soit parce qu'ils n'ont pas encore été exposés à des nuisances sonores, voire ne le seront peut-être jamais, soit parce que la modification du règlement d'exploitation associée aux plans déposés n'entrera pour une raison ou une autre jamais en vigueur ou parce que le volume de trafic pris pour référence dans le rapport environnemental se révélera moins important que prévu et générera par conséquent moins de nuisances sonores. Le montant des indemnités – au cas où il faudrait l'estimer avant que les nuisances sonores apparaissent - serait totalement arbitraire, faute de critères fiables pour déterminer la dévaluation des biens immobiliers. En effet, en vertu des critères retenus actuellement, aucune moins-value déterminante ne pourrait être calculée, car les nuisances sonores n'auraient pas encore commencé ou du moins leur intensité ne serait pas de nature à fonder une demande d'indemnisation. La coordination de la procédure de dépôt des plans au sens de la loi sur l'expropriation avec la procédure d'approbation du règlement

---

<sup>54</sup> ZH, AG, TI, VS, GE, PLS, Economiesuisse, Aerosuisse, SFV, SIAA, Swiss, Unique, AIG, ZHK, ALPAR, FER.

<sup>55</sup> ZH, AG, Aerosuisse, SIAA, Unique, ZHK, ALPAR.

<sup>56</sup> ZH, AG, PLS, Aerosuisse, SFV, SIAA, Unique, AIG, ALPAR.



d'exploitation est donc impraticable attendu que le cercle des « intéressés » et le montant des indemnités ne pourraient être déterminés au moment de déposer un nouveau règlement d'exploitation.

#### *Garantie de propriété*

Dix participants à la consultation<sup>57</sup> indiquent qu'il est impossible de déterminer avec certitude au moment de la mise à l'enquête publique des plans si les valeurs limites de bruit seront effectivement dépassées sur une longue durée. L'avant-projet n'aborde pas les cas où les pronostics de bruit ne se réaliseraient pas ou pas complètement. Les riverains seraient-ils alors tenus de rembourser les indemnités indûment perçues ? Sept participants à la consultation<sup>58</sup> estiment qu'une obligation d'indemniser fondée sur une hypothèse sans inscription d'un droit de rétrocession dans la loi contrevient clairement à la garantie de propriété consacrée par l'art. 26 de la Constitution fédérale.

#### *Avis personnel*

Neuf participants à la consultation jugent superflue l'obligation d'aviser personnellement les propriétaires de bien-fonds<sup>59</sup>. Conformément à la réglementation actuellement en vigueur, tout propriétaire d'immeuble subissant des immissions sonores excessives peut ouvrir une procédure sur simple requête. A sa réception, l'aéroport est tenu d'engager la procédure et de jouer un rôle *actif*. Les lésés se limitent ensuite à fournir les documents relatifs à leur bien immobilier. Pour produire leurs prétentions, il n'est pas nécessaire que les conditions d'octroi soient en tous points remplies. Les propriétaires de bien-fonds touchés doivent également produire leurs prétentions au moment du dépôt des plans. Le délai imparti est toutefois plus court afin d'éviter la péremption de la prétention.

Unique indique avoir reçu quelque 18 000 demandes d'indemnisation en relation avec le trafic aérien généré par l'aéroport de Zurich. D'après le règlement d'exploitation provisoire, quelque 6000 bâtiments d'habitation seulement sont sis dans le périmètre où les valeurs limites d'immission sont dépassées. Il est donc évident que les intéressés potentiels ont déjà déposé une demande d'indemnisation et que l'obligation d'aviser personnellement les intéressés serait superflue. La modification législative proposée aurait uniquement pour effet d'adresser un avis personnel à des personnes qui ont déjà ouvert une procédure. Ce qui n'est pas sans soulever d'autres questions : comment considérer ces nouvelles procédures par rapport à celles en cours? Tout le monde doit-il redéposer une demande? Quelle date serait déterminante pour l'évaluation? Autant de questions essentielles sur lesquelles l'avant-projet reste muet.

Le canton du Tessin souligne que l'obligation d'aviser personnellement les intéressés, introduite par l'avant-projet, s'appliquerait de manière générale à toutes les installations concessionnaires de la Confédération et qu'il serait dès lors très difficile, si ce n'est impossible,

---

<sup>57</sup> ZH, GE, PLS, Aerosuisse, SIAA, Swiss, Unique, AIG, ALPAR, FER.

<sup>58</sup> ZH, Aerosuisse, SIAA, Swiss, Unique, ZHK, ALPAR.

<sup>59</sup> TI, GE, PLS, Economiesuisse, SFV, SIAA, Unique, AIG, ZHK.

d'identifier clairement les propriétaires de bien-fonds potentiellement touchés par les nuisances dues par exemple aux vibrations, à la poussière ou aux radiations. Cette situation générerait confusion et incertitude, si l'on songe par exemple aux conséquences qui pourraient survenir au cas où un intéressé n'aurait pas été dûment avisé.

Trois participants à la consultation<sup>60</sup> argumentent que, s'agissant de l'aéroport de Genève, l'obligation d'aviser les intéressés est absurde puisque depuis la mise à l'enquête publique du plan des zones de bruit en 1979, puis son approbation le 2 septembre 1987, les parcelles concernées par le bruit des avions sont restées les mêmes. Depuis vingt ans, c'est donc avec le même cercle de riverains que traite l'aéroport de Genève, riverains qui sont parfaitement au fait de leur situation juridique.

Le canton de Zurich et Unique relèvent que le projet de révision n'aborde pas la question des survols. Pour Unique, le flou règne s'agissant des indemnisations lorsque les avions survolent directement et régulièrement les bâtiments (qui faut-il aviser?). Les objets immobiliers concernés par les survols *stricto sensu* ne sont pas forcément sis à l'intérieur du périmètre où les valeurs limites d'immission sont dépassées. La notion de survol direct n'étant pas définie dans la législation, les conditions qui doivent être réunies pour que l'état de fait soit constaté font défaut. Il est évident que l'obligation d'aviser personnellement tous les « intéressés » est impraticable, tant que les conditions matérielles de l'indemnisation ne sont pas définies dans la législation.

#### *Durée de la procédure*

Neuf participants à la consultation<sup>61</sup> déplorent que le projet de révision, en couplant la procédure de modification du règlement d'exploitation avec la procédure d'expropriation, rallonge considérablement la durée de la procédure. L'AIG a calculé que la préparation et l'envoi de 18 000 avis personnels, à raison de huit heures de travail par dossier, exigerait l'engagement d'une personne à plein temps pendant soixante-neuf ans ou de dix personnes pendant sept ans.

Divers participants à la consultation<sup>62</sup> estiment, contrairement à la sous-commission de la CEATE-N, que l'OFAC ne saurait se limiter à l'examen formel du droit d'être indemnisé, mais devrait également examiner les conditions matérielles d'octroi, du moins sommairement, avant l'établissement du plan d'expropriation et l'approbation de la modification du règlement d'exploitation, ce qui allongerait considérablement la procédure d'approbation.

Neuf participants à la consultation<sup>63</sup> estiment que la procédure prévue par l'avant-projet réduit sensiblement la liberté d'action des aéroports et entrave leur expansion. Les règlements d'exploitation ne pourraient plus s'adapter en temps utile aux évolutions et exigences du transport aérien, ce qui reviendrait à paralyser les aéroports. De même, à titre d'exemple, les

---

<sup>60</sup> GE, PLS, AIG.

<sup>61</sup> ZH, TI, VS, GE, Economiesuisse, SFV, SIAA, Unique, AIG.

<sup>62</sup> ZH, SIAA, Unique.

<sup>63</sup> ZH, AG, TI, PLS, Aerosuisse, SFV, SIAA, Swiss, Unique.

mesures visant à améliorer la sécurité des procédures d'approches ne pourraient plus être introduites dans les temps. Ainsi, si la procédure prévue dans l'avant-projet avait été en vigueur à l'époque où l'aéroport de Zurich se voyait contraint par l'Allemagne de modifier pour ainsi dire du jour au lendemain son règlement d'exploitation, celui-ci n'aurait pas pu être modifié dans un délai convenable, ce qui aurait entraîné la paralysie partielle du trafic aérien.

#### *Envoi en possession anticipé*

Trois participants à la consultation se sont exprimés à ce sujet<sup>64</sup>.

L'UVS se montre réservée sur la réglementation proposée concernant l'envoi en possession anticipé. Elle estime que ce point doit être réglé de manière analogue à la procédure d'approbation des plans, laquelle prévoit que l'envoi en possession anticipé ne peut être prononcé que lorsque la décision d'approbation des plans est exécutoire, c'est-à-dire lorsqu'elle a force de chose jugée ou lorsqu'un éventuel recours formé contre ladite décision est privé d'effet suspensif. Une réglementation analogue à celle prévue dans la procédure d'approbation des plans semble non seulement indiquée en termes de cohérence du système juridique, mais s'impose en termes de protection des riverains, faute de quoi les recours éventuels contre les modifications du règlement d'exploitation pourraient se voir systématiquement retirer l'effet suspensif déjà au moment de la décision d'approbation, sur la simple présomption que l'expropriant subirait un préjudice sérieux s'il ne bénéficiait pas de l'envoi en possession anticipé.

Unique estime en revanche que le retrait de l'effet suspensif doit être davantage qu'une simple éventualité et propose que l'envoi en possession anticipé soit la règle lorsque l'OFAC approuve le plan d'expropriation. Sinon, les recours contre la décision d'envoi en possession anticipé auraient un effet suspensif, ce qui serait contraire au but visé. La SIAA et Unique affirment qu'un plan d'expropriation « apuré » constitue une condition pour que l'OFAC accorde l'envoi en possession anticipé, ce qui permet de séparer la procédure d'approbation du règlement d'exploitation de la procédure d'estimation. Du point de vue des principes juridiques, il est impensable que l'OFAC accorde l'envoi en possession anticipé – qui relève usuellement de la compétence de la Commission d'estimation –, sans procéder à l'examen matériel du plan d'expropriation et du droit à être indemnisé. L'instrument de l'envoi en possession anticipé faillirait dès lors à abrégier la (trop) longue procédure précédant l'établissement du plan d'expropriation. En revanche, cela permettrait tout de même à la modification du règlement d'exploitation d'être mise en œuvre avant l'aboutissement de la procédure d'estimation. Ce qui est indispensable si l'on ne veut pas que cette procédure entraîne la paralysie totale des aéroports.

#### *Le cas particulier de Bâle-Mulhouse*

Cinq participants à la consultation<sup>65</sup> font remarquer qu'étant situé en France, l'aéroport de Bâle-Mulhouse est soumis au droit français. Les modifications du règlement d'exploitation,

---

<sup>64</sup> UVS, SIAA, Unique.

<sup>65</sup> BS, BL, SIAA, EAP, SFBF.

en particulier, sont régies par la législation française et l'accord franco-suisse. On ne voit dès lors pas comment l'OFAC pourrait être en charge du plan d'expropriation pour l'aéroport de Bâle-Mulhouse (p. 39 du rapport de la sous-commission) ni comment la procédure envisagée, relevant du droit suisse, pourrait s'appliquer. L'avant-projet ne propose aucune base légale à ce sujet. Se posent ainsi les questions de savoir si les instruments ad hoc sont viables et le cas échéant comment les mettre en œuvre. De plus, il conviendra de créer une nouvelle procédure en cas de modification du règlement d'exploitation. Il faudra également déterminer qui aurait à prendre en charge les éventuelles indemnités. Quatre<sup>66</sup> des cinq participants à la consultation susmentionnés dans cette partie exigent par voie de conséquence que le projet de loi soit amendé afin de garantir aux riverains de l'aéroport de Bâle-Mulhouse résidant en Suisse les mêmes droits procéduraux que ceux accordés aux riverains des autres aéroports de Suisse. Leur soutien au projet de révision est conditionné à cette exigence.

### **3.2.4 Conséquences sur les autres infrastructures**

Quatre participants à la consultation<sup>67</sup> font valoir que les impacts d'ordre financier et procédural des dispositions déterminantes sur les autres types d'infrastructures (rail, route, lignes à haute tension, antennes de télécommunication) n'ont pas été sérieusement analysés. Il manque dans le rapport de la sous-commission CEATE-N une évaluation globale et une analyse de l'impact à ce sujet. Le rapport se borne à affirmer que la modification proposée n'entraînera aucune charge supplémentaire dans le domaine du rail et de la route. Sauf erreur, à ce jour, aucun droit de voisinage n'a été exproprié dans le cadre de procédures d'approbation des plans portant sur des projets ferroviaires ou routiers. C'est pourtant ce que le projet de révision permettrait à l'avenir. A cet égard, le flou le plus total règne quant à la façon dont la procédure prévue à l'art. 31, al. 1 du projet de modification de la LEx, à savoir l'obligation d'adresser un avis personnel dans le cadre du retrait des droits de voisinage, pourrait s'appliquer au rail et à la route.

Le canton de Zurich propose de geler la révision tant que les impacts d'ordre financier et procédural des dispositions pertinentes de l'avant-projet sur les collectivités publiques (Confédération, cantons, communes, tiers au bénéfice d'une concession) n'auront pas été clarifiés.

Au chapitre des procédures cantonales, le canton de Thurgovie relève que sa loi d'expropriation ne prévoit aucune prescription de procédure comparable. L'articulation de l'avant-projet avec les lois cantonales d'expropriation n'est pas abordée. Or, il convient d'en tenir compte dans la suite du dossier.

Le canton du Tessin explique que sa loi cantonale est largement calquée sur la législation fédérale en la matière. Ceci dit, le rapport de la sous-commission ne précise pas la nature et l'ampleur (en termes procéduraux et financiers) des conséquences que les modifications

---

<sup>66</sup> BS, BL, EAP, SBFB.

<sup>67</sup> ZH, SIAA, Unique, CFS.

proposées auraient sur les routes cantonales.

Évoquant la prochaine révision totale de la loi sur l'expropriation, le canton de Schwyz souligne qu'il y a lieu de réfléchir attentivement sur le plan cantonal à la manière de régler les expropriations pour cause d'immissions et leur rapport avec les procédures cantonales de dépôt des plans.

### **3.2.5 Transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires et aux fermiers**

Quatre participants à la consultation<sup>68</sup> approuvent sans réserves la réglementation proposée concernant la transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires et aux fermiers.

Vingt-trois participants à la consultation<sup>69</sup> l'approuvent en émettant des réserves sur l'un ou l'autre point. Dix-neuf participants<sup>70</sup> indiquent que pour avoir droit à une diminution du loyer, il faut que les nuisances sonores excessives n'aient pas déjà été prises en compte lors de la définition du contrat et que ce dernier ait été établi avant que les nuisances surviennent. Cette restriction a pour effet que seul un nombre infime de contrats de location pourra profiter de telles diminutions de loyer. C'est pourquoi, cette partie de la révision a davantage une portée idéologique que pratique. Les participants à la consultation soulignent qu'ils attendent une mise en application rapide du projet de révision et qu'un retard en raison de ce point sans importance pratique serait inacceptable.

Trois participants à la consultation<sup>71</sup> rejettent la réglementation proposée au motif qu'elle est inadaptée.

Le canton de Neuchâtel estime que la protection effective des personnes contre les immissions sonores des aéroports doit être prioritaire et ne saurait être remplacée par des mesures économiques, telle une réduction de loyer.

L'ASLOCA doute de la pertinence des indemnités pour moins-value accordées aux propriétaires d'objets immobiliers exposés au bruit excessif du trafic aérien, tant qu'aucun prélèvement de la plus-value foncière n'aura été institué.

Le canton de Zurich indique que la réglementation proposée n'est, à y regarder de plus près, pas réalisable. Le projet de révision accorde une indemnité aux propriétaires d'immeubles affermés ou loués pour compenser les baisses de loyers occasionnées par les nuisances sonores excessives. Mais dans ce cas, la transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires et aux fermiers n'a plus de raison d'être, car ces derniers auraient déjà bénéficié

---

<sup>68</sup> LU, BS, FR, PCS.

<sup>69</sup> BL, UVS, ASLOCA, FRI, SBFZ, IG Nord, IG West, APCR-AIG, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

<sup>70</sup> SBFZ, IG Nord, IG West, APCR-AIG, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen

<sup>71</sup> HEV, HEV-SH, CP.

d'une baisse de loyer ou de fermage et n'auraient plus droit à d'autres faveurs. A l'inverse, si les (nouvelles) nuisances sonores ne se traduisent pas par une diminution du loyer ou du fermage, les propriétaires ne subissent aucune perte de revenu et n'enregistrent aucune dépréciation de leur bien immobilier. Il n'y aurait dès lors aucun préjudice au sens juridique<sup>72</sup>. Quoiqu'il en soit, les deux éventualités s'excluent mutuellement. Il faut en outre relever que le Tribunal fédéral n'a à ce jour jamais admis la dévaluation d'un immeuble en gérance pour cause de bruit excessif. Du reste, cette question fait actuellement l'objet de la procédure à l'essai actuellement dans la commune d'Opfikon où l'expert Peter Etter officie en tant que représentant légal des propriétaires fonciers. Les hypothèses de base sur lesquelles l'avant-projet fonde la transmission des indemnités aux locataires ou aux fermiers, reposent donc en l'état actuel sur des éléments non avérés et juridiquement contestables.

Des critiques ont également été émises concernant les aspects suivants de l'avant-projet :

#### *Transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires*

HEV et HEV-SH s'opposent à la transmission automatique de l'indemnité d'expropriation aux locataires prévue dans l'avant-projet de LEx. Pour ces deux organisations, ce n'est pas tant la transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires qui pose un problème urgent qui interpelle l'État de droit (cf. p. 21 du rapport de la sous-commission), mais la situation juridique actuelle où le bailleur risque de devoir endosser les conséquences d'agissements de tiers – soit le bruit généré sur le voie publique par le trafic. Dans un État de droit, il est extrêmement grave que l'État tolère certaines voies de communication (p. ex. les routes aériennes) et les nuisances sonores inhérentes à ces dernières et que les tribunaux de ce même État fassent endosser les conséquences du bruit ainsi généré à des tiers (les bailleurs) qui n'en peuvent rien – ils ne sont pas à l'origine du bruit et n'ont aucun moyen de l'atténuer – en les condamnant à verser des indemnités aux locataires (sous forme de réductions de loyer).

Le canton de Bâle-Campagne estime que la transmission automatique de l'indemnité d'expropriation aux locataires n'irait pas sans causer des problèmes et que le flou le plus total règne quant à sa mise en œuvre concrète. Il relève que le défaut, au sens où l'entend le droit du bail, dont les locataires peuvent se prévaloir pour prétendre à une indemnité, n'est pas une notion immuable et absolue, mais dépend du but du contrat. Autrement dit : suivant le bail, une même nuisance sera considérée comme un défaut mineur, voir comme ne constituant pas un défaut au sens du droit de bail, alors que dans un autre cas, elle empêchera carrément l'exécution du contrat. Par exemple, en cas d'immissions sonores provenant d'une source extérieure, on évaluera différemment le défaut suivant que l'on considère le cas d'une discothèque ou celui d'un salon de beauté.

Trois participants à la consultation<sup>73</sup> relèvent que la question de la relation entre la réduction de loyer qui intervient périodiquement et l'indemnité d'expropriation qui est, elle, ponctuelle,

---

<sup>72</sup> ZH, Economiesuisse, Unique, ZHK

<sup>73</sup> PS, ASLOCA, FRI.

n'est pas réglée. De même, la question du changement de propriétaire reste ouverte<sup>74</sup>.

Quatre participants à la consultation<sup>75</sup> estiment que le projet ne favoriserait guère les locataires dans la mesure où, en ce qui concerne le bruit du trafic aérien, le principe de l'imprévisibilité s'applique aux cas antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 1961 et que les baux à loyer ont été conclus depuis moins de quarante-cinq ans en règle générale.

#### *Rapport entre droit du bail et droit de l'expropriation*

Le PS et l'ASLOCA exigent que les réductions de loyer accordées aux locataires et aux fermiers *ne dépendent pas* de l'indemnité versée au propriétaire. Un tel rapport de dépendance aurait des conséquences indésirables pour les locataires et les fermiers, non seulement dans le cas du bruit généré par le trafic aérien mais également en cas d'augmentation du bruit généré par la route ou les chantiers. Il faut donc que les prétentions des locataires et des fermiers ne soient pas tributaires de l'indemnité accordée aux propriétaires et que les demandes de réduction de loyer ou de fermage continuent d'être régies par les lois pertinentes.

Quatre participants à la consultation<sup>76</sup> remarquent que le rapport omet d'indiquer les modalités selon lesquelles l'art. 259d CO et la transmission automatique de l'indemnité d'expropriation aux locataires sous forme de réduction de loyer s'articulent. Le canton de Zurich exige, contre l'avis de la sous-commission, d'examiner le rapport entre la nouvelle prétention créée par l'avant-projet et les prétentions de baisse de loyer régies par le droit du bail en vigueur.

#### *Procédure*

Cinq cantons<sup>77</sup> relèvent des incohérences en matière de procédure. Le canton de Zurich explique que la réglementation selon laquelle il incombe à la Commission fédérale d'estimation d'examiner les demandes de réduction du loyer ou du fermage pose de nombreux problèmes. D'après l'avant-projet, les locataires et les fermiers pourraient former un recours de droit public au même titre que les titulaires de droits réels (Commission d'estimation, tribunal administratif, recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral). De plus, la Commission d'estimation serait habilitée à modifier les réductions de loyer prononcées précédemment par le tribunal des baux en application de l'art. 259d CO (cf. p. 31 ss du rapport de la sous-commission). Le fait d'accorder aux tribunaux administratifs la compétence de réexaminer les jugements exécutoires prononcés par les tribunaux civils enfreint clairement le principe de la sécurité du droit et le principe de protection de la bonne foi attachés aux jugements devenus exécutoires.

---

<sup>74</sup> BL, PS, ASLOCA.

<sup>75</sup> ZH, Economiesuisse, SIAA, Unique.

<sup>76</sup> ZH, UVS, CP, USPI.

<sup>77</sup> ZH, AR, AI, SG, TG.

Huit participants à la consultation<sup>78</sup> sont d'avis que la réglementation proposée selon laquelle les litiges en matière de loyer sont traités tantôt dans le cadre de la procédure civile, tantôt dans le cadre de la procédure de droit public, est inappropriée et superflue.

### 3.3 Remarques complémentaires

Six participants à la consultation<sup>79</sup> soulignent que le projet est nettement influencé par la situation particulière de l'aéroport de Zurich. Plusieurs participants<sup>80</sup> critiquent la présence parmi les experts consultés pour la rédaction du rapport de Peter Ettler, un des avocats des riverains de l'aéroport de Zurich, ce qui n'est pas un gage d'objectivité. Le PLS fait part de son irritation devant l'absence de parlementaire romand dans la sous-commission CEATE-N chargée de traiter l'initiative Hegetschweiler.

Le canton de Zoug estime qu'il serait judicieux d'adopter une solution forfaitaire au vu de la myriade de dossiers en suspens et non une solution où chaque cas ferait l'objet d'un règlement séparé sur la base de la loi sur l'expropriation. Il conviendrait dès lors d'examiner si le problème ne pourrait pas être résolu par le biais d'une réglementation inscrite dans la LA sans passer par la loi sur l'expropriation. La Confédération pourrait verser périodiquement une indemnité à tous les riverains en fonction de l'exposition au bruit. Les versements seraient basés sur les immissions effectivement calculées et non sur des valeurs mesurées une fois pour toutes. La procédure de révision en cours serait alors superflue, même au cas où le trafic aérien générerait moins d'immissions en raison des progrès techniques.

### 3.4 Prises de position et propositions d'amendement article par article

La grande majorité des participants à la consultation n'a pas procédé à une analyse article par article de l'avant-projet, mais a plutôt donné son avis sur l'un ou l'autre aspect mentionné au chiffre 3.2. Ne sont résumées par conséquent ci-après que les prises de position qui se réfèrent explicitement aux articles de l'avant-projet.

#### 3.4.1 Prises de position et propositions d'amendement relatives à l'art. 41<sup>bis</sup> de l'avant-projet de LEx et à l'art. 41 LEx

##### *Art. 41<sup>bis</sup>*

Vingt-deux participants à la consultation<sup>81</sup> sont favorables à l'allongement à dix ans du délai de prescription consacré par l'art. 41<sup>bis</sup> tandis que quinze y sont opposés<sup>82</sup> (cf. ch. 3.2.1 ci-dessus).

<sup>78</sup> AR, AI, SG, AG, TG, Unique, ZHK, CP.

<sup>79</sup> ZH, PLS, Economiesuisse, Aerosuisse, SFV, AIG,

<sup>80</sup> PLS, Economiesuisse, SIAA, ZHK, Unique, AIG.

<sup>81</sup> BS, BL, UVS, SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AIG, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

<sup>82</sup> ZH, AI, VD, GE, PLS, Economiesuisse, Aerosuisse, SFV, SIAA, Swiss, Unique, AIG, CFS, ZHK, ALPAR.



Le canton de Vaud propose de fixer un délai de prescription aussi court que possible. Deux participants à la consultation<sup>83</sup> proposent, au cas où une majorité politique se dégagerait en faveur du maintien du projet, que l'on conserve le délai de prescription de cinq ans qui commence à courir à compter de la naissance de la prétention à indemnité.

Le canton du Tessin demande également de s'en tenir à la jurisprudence actuelle en ce qui concerne le début du délai de prescription, que celui-ci s'élève à cinq ou à dix ans.

L'UVS estime que le délai de prescription doit commencer à courir au moment du dépôt ordinaire des plans pour toutes les prétentions à indemnité et demande que le projet soit adapté en conséquence.

Le canton de Neuchâtel est également d'avis que si l'on veut introduire un délai de prescription dans la LEx, il doit être valable pour l'ensemble des prétentions. Alors que cela semble être le cas pour l'art. 41<sup>bis</sup> al. 1 de l'avant-projet de LEx, l'alinéa second en restreint manifestement la portée aux prétentions fondées sur les droits de voisinage. Le canton de Neuchâtel demande d'instaurer un délai de prescription unique dans la mesure où le projet fait obligation à l'expropriant de déposer un plan d'expropriation et un tableau des droits expropriés, y compris ceux découlant des droits de voisinage (art. 27 avant-projet de LEx), qui doivent être publiés (art. 30, al. 1 avant-projet de LEx) pour permettre aux intéressés de faire valoir leurs prétentions à indemnité. Il propose que l'**art. 41<sup>bis</sup>** ait la teneur suivante :

*« Les demandes d'indemnité se prescrivent par dix ans à compter de l'expiration du délai de production. »*

Le canton d'Argovie rejette en revanche la nouvelle réglementation introduite par l'art. 41<sup>bis</sup> al. 2 de l'avant-projet de LEx car si elle s'étendait aux cas relevant de la législation cantonale, elle provoquerait une multitude de demandes d'indemnisation, avec des coûts très importants pour les collectivités publiques.

#### *Art. 41 LEx*

Le canton d'Argovie explique que le délai de péremption de six mois dès la date où l'intéressé a eu connaissance de la prétention élevée à son égard (art. 41, al. 1 let. b LEx en relation avec l'art. 41, al. 2, let. b) LEx) s'appliquerait au cas où le bien-fonds ne serait pas sis dans le périmètre d'expropriation et/ou un avis personnel n'aurait pas été adressé. Si les conséquences juridiques de la péremption ne semblent pas adéquates, il y a lieu de modifier cette disposition. Etant donné la particularité des cas liés au bruit du trafic aérien, le canton d'Argovie plaide pour une modification de l'art. 41, al. 2, let. b) permettant aux intéressés de faire valoir leurs prétentions en raison de l'expropriation des droits de voisinage au-delà de ce délai.

L'UVS est également favorable à une réglementation permettant aux intéressés d'invoquer en tout temps les prétentions à indemnité découlant du retrait des droits de défense dont il

---

<sup>83</sup> Economiesuisse, Unique.

n'a pas été tenu compte à tort dans les plans. L'UVS propose par conséquent l'introduction d'une nouvelle disposition, par exemple un **troisième alinéa à l'art. 41 LEx**, qui aurait la teneur suivante :

*« Si le retrait des droits de défense ne figure pas à tort dans les plans, les prétentions à indemnité en résultant peuvent être invoquées en tout temps. »*

Le canton d'Argovie précise qu'une telle réglementation ne se justifie que dans le cas particulier du bruit généré par le trafic aérien. Elle ne devrait en aucun cas s'appliquer aux procédures concernant d'autres infrastructures comme les infrastructures ferroviaires ou routières.

### **3.4.2 Prises de position et propositions d'amendement relatives aux dispositions finales**

Vingt-et-un participants à la consultation<sup>84</sup> approuvent la réglementation contenue dans les dispositions finales en vertu de laquelle les décisions d'expropriation exécutoires peuvent être reconsidérées à condition qu'une demande de réexamen de la demande d'indemnisation soit présentée dans le délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la modification de la LEx (cf. ch. 3.2.2 ci-dessus).

Seize participants à la consultation<sup>85</sup> estiment que les dispositions finales de l'avant-projet de LEx enfreignent le principe de la séparation des pouvoirs et le principe de la sécurité du droit (cf. ch. 3.2.2 ci-dessus) et proposent de les biffer. La SIAA recommande en outre de mandater une expertise pour vérifier la constitutionnalité de l'avant-projet.

Désireuse d'éviter à l'avenir tout malentendu, l'UVS souhaite que les dispositions finales précisent que le délai de prescription ne commence pas à courir tant qu'aucun plan d'expropriation n'a été déposé. L'UVS propose de compléter les **dispositions finales** comme suit :

*« L'art. 41<sup>bis</sup> s'applique également aux prétentions à indemnité fondées sur la loi sur l'expropriation, pour lesquelles aucune procédure de dépôt des plans d'expropriation n'a été ouverte. »*

### **3.4.3 Prises de position et propositions d'amendement relatives à l'art. 24a de l'avant-projet de LEx**

#### *Art. 24a, al. 1*

Le PS et l'ASLOCA regrettent que l'avant-projet n'aborde pas la question de la relation entre la réduction de loyer qui intervient périodiquement et l'indemnité d'expropriation qui est, elle, ponctuelle. De plus, la baisse demandée est proportionnelle au niveau du loyer. La dispo-

---

<sup>84</sup> HEV, SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AIG, HEV-SH, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon-Glattbrugg, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttisellen.

<sup>85</sup> ZH, AR, SG, TI, GE, PLS, Economiesuisse, Aerosuisse, SFV, SIAA, Swiss, Unique, AIG, CFS, ZHK, ALPAR.

tion ne répond pas non plus à la question du changement de locataire.

Le canton de Zurich relève que, vu la longueur de la procédure d'expropriation, plusieurs années s'écouleraient avant que le locataire perçoive une baisse de loyer pour cause de bruit excessif. Bien souvent, le locataire aura déménagé entre-temps. Le rapport explique qu'avec la réglementation en vigueur, le versement d'une indemnité n'aurait lieu que plusieurs années plus tard, alors que les modalités du bail auraient peut-être même changés (rapport de la sous-commission, p. 11). Or l'avant-projet ne change nullement cet état de fait.

HEV et HEV-SH proposent de biffer purement et simplement l'art. 24a de l'avant-projet de LEx. A défaut, ces deux organisations proposent de modifier l'art. 259d CO et de compléter l'art. 259f CO conformément aux propositions adressées par les experts en droit du bail (Bätting et Brunner) à l'intention de la sous-commission, car elles établissent pour le moins une coordination effective de la procédure en matière de bail avec celle en matière d'expropriation. Cette proposition tiendrait nettement mieux compte de la problématique existante que le projet de la sous-commission qui ne prévoit qu'une coordination restreinte.

Le canton de Neuchâtel juge que la traduction française de l'art. 24a, al. 1 laisse à désirer. L'expression « Enteignung nachbarrechtlicher Ansprüche » a été traduite par « expropriation de droits de voisinage ». Le canton de Neuchâtel estime qu'il s'agit-là d'un raccourci peu heureux, attendu que, comme le précise l'art. 5, al. 1 LEx, peuvent faire l'objet d'expropriation «les droits résultant des dispositions sur la propriété foncière en matière de rapports de voisinage ». Afin d'éviter la répétition de cette longue expression dans chaque disposition et par souci de clarté, le canton de Neuchâtel propose de compléter l'**art. 5, al. 1 LEx** comme suit :

*« Peuvent faire l'objet de l'expropriation les droits réels immobiliers, les droits résultant des dispositions sur la propriété foncière en matière de rapports de voisinage (**ci-après: les droits de voisinage**), en outre les droits personnels des locataires ou fermiers de l'immeuble à exproprier. »*

En outre, le canton de Neuchâtel estime que l'expression « atteinte excessive » utilisée dans l'**art. 24a, al. 1** est lacunaire. Il propose dès lors de compléter la disposition comme suit :  
*« Si l'indemnité d'expropriation de droits de voisinage **en raison d'immissions excessives** est versée .... »*

#### *Art. 24a, al. 2*

HEV et HEV-SH jugent l'art. 24a, al. 2 de l'avant-projet de LEx comme adéquat au cas où les réglementations concernant la transmission de l'indemnité d'expropriation aux locataires et aux fermiers seraient maintenues. Dans ce cas, la diminution revient à corriger après coup le loyer initial convenu en connaissance de cause par les parties (habitation située dans une zone exposée au bruit du trafic aérien).

Le canton de Neuchâtel déplore les imprécisions figurant dans la version française de l'**art. 24a, al. 2, let. a)** et propose de le modifier comme suite :

« Cette réduction :

a. *ne s'applique pas ou que partiellement s'il a déjà été tenu compte, lors du calcul du loyer ou du fermage, de l'atteinte excessive pour laquelle l'indemnité est versée; »*

L'ASLOCA fait remarquer qu'il est pratiquement impossible de déterminer dans quelle mesure il a été tenu compte de l'atteinte excessive au moment de fixer le loyer ou le fermage. Même au cas où le bail à loyer ou le bail à ferme avait été conclu après la survenance de l'atteinte excessive, on ne saurait pour autant en déduire qu'il a été tenu compte de la situation à la conclusion du contrat. Partant, l'ASLOCA propose de modifier l'**art. 24a, al. 2, let. b)** comme suit :

« Cette réduction :

b. *ne s'applique pas s'il a été tenu compte, lors du calcul du loyer ou du fermage et conformément aux prescriptions du droit du bail à loyer et du droit du bail à ferme, de l'atteinte excessive pour laquelle l'indemnité est versée. »*

#### **3.4.4 Prises de position et propositions d'amendement relatives aux art. 27, 30 et 31 de l'avant-projet de LEx**

##### *Art. 27*

Le canton de Neuchâtel doute que la suppression des alinéas 1 et 3 de l'article 27 LEx ne pose aucun problème. Alors que l'alinéa 2 actuel parle clairement de chaque commune *dont le territoire est touché*, cette précision disparaît dans la nouvelle formulation.

En outre, le canton de Neuchâtel ne voit pas comment on peut retirer un droit de voisinage. Il faudrait plutôt parler d'atteinte aux droits résultant des dispositions sur la propriété foncière en matière de droit de voisinage. Il propose dès lors de modifier l'**art. 27** comme suit :

« *L'expropriant est tenu d'établir, pour chaque commune **concernée**, un plan d'expropriation et un tableau des droits expropriés, **indiquant** les immeubles dont il requiert l'expropriation et ceux qui sont touchés par des immissions excessives inévitables pouvant donner lieu à indemnité en vertu des droits de voisinage, avec la mention des propriétaires et des surfaces, ainsi que les droits réels restreints à exproprier constatés par le registre foncier ou les autres registres publics. »*

##### *Art. 30*

Le canton de Neuchâtel critique également la formulation de l'**art. 30, al. 1, let. c** et propose la teneur suivante :

c. « *Leurs prétentions à une indemnité, y compris **celles fondées sur les droits de voisinage**, à peine des conséquences indiquées aux art. 38 à 41. »*

##### *Art. 31*

En ce qui concerne cet article, le canton de Neuchâtel estime que l'adjonction « y compris à ceux qui sont concernés par le retrait des droits de voisinage », outre une rédaction malheureuse, n'est pas justifiée. En effet, le nouvel article 27 LEx prévoit que le plan d'expropriation et le tableau des droits expropriés indiquent les propriétaires d'immeubles qui sont touchés

par des immissions excessives inévitables pouvant donner lieu à indemnité en vertu des droits de voisinage, de sorte que ces propriétaires font partie des intéressés qui doivent communiquer leurs prétentions, conformément à l'art. 30, al. 1 LEx et auxquels, notamment, les avis personnels doivent être adressés, en vertu de l'art. 31, al. 1 LEx. En revanche, les locataires et fermiers n'ont aucun droit à réclamer directement une prétention à indemnité en vertu des droits de voisinage. Or, une interprétation littérale de l'adjonction « [l'expropriant adresse un avis personnel à chacun des intéressés] y compris à ceux qui sont concernés par "le retrait des droits de voisinage"... » conduit à admettre que les locataires et fermiers qui sont incontestablement concernés par les immissions sonores excessives, doivent recevoir un avis personnel, alors qu'ils ne pourront pas participer à la procédure.

### **3.4.5 Prises de position et propositions d'amendement relatives aux art. 89, 89<sup>bis</sup> et 89<sup>ter</sup> de l'avant-projet de LEx**

#### *Art. 89 et 89<sup>bis</sup>*

Le canton de Neuchâtel estime que la modification de l'article 89 et l'introduction de l'article 89<sup>bis</sup> ne sont pas nécessaires. En effet, les indemnités versées pour atteinte aux droits de voisinages sont comprises sous les termes « autres préjudices » et versées à l'exproprié, puisque les locataires et fermiers ne participent pas à la procédure d'expropriation et ne peuvent prétendre qu'à une éventuelle réduction de leur loyer ou fermage (art. 24a nouveau).

#### *Art. 89<sup>ter</sup>, al. 2*

L'ASLOCA exige que les intéressés se voient accorder la qualité de partie car étant le mieux à même de décrire l'intensité et l'impact réel des immissions devant la Commission d'estimation. L'ASLOCA propose dès lors de modifier l'art. 89<sup>ter</sup>, al. 2 comme suit :  
« *Les locataires et les fermiers peuvent prendre part à la procédure.* »

Le canton d'Argovie argumente que les baux à loyer et à ferme relèvent du droit privé et sont donc du ressort exclusif du juge civil qui, lui seul, est habilité à trancher en matière de diminution de loyer ou de fermage. Le canton d'Argovie demande dès lors de limiter strictement les compétences en matière d'expropriation et propose par conséquent de biffer l'art. 89<sup>ter</sup> al. 2 à 4 de l'avant-projet de LEx.

Le canton de Neuchâtel estime que ce n'est précisément que dans l'hypothèse où les baux ont été conclus après l'apparition de l'atteinte excessive que la date à partir de laquelle ils ont pris effet est importante et sera invoquée par le propriétaire pour se prévaloir de l'exception de l'art. 24a, al. 2, let. b de l'avant-projet de LEx. En tous les cas, le propriétaire devra produire le contrat de bail ou de fermage, afin que la commission puisse prendre connaissance des éléments essentiels, notamment le montant du loyer ou fermage. En revanche, il n'est pas inutile d'indiquer à partir de quelle date la réduction prend effet.

Dès lors, il convient d'introduire un **nouvel art. 91<sup>bis</sup> « Réduction de loyer ou fermage »** :  
« *<sup>1</sup>En cas de réduction de loyer ou de fermage en vertu de l'article 24a, l'exproprié en informe la commission d'estimation ainsi que les locataires et fermiers concernés et leur indi-*

que depuis quelle date celle-ci prend effet.

<sup>2</sup> (alinéa 3 de l'article 89<sup>ter</sup> du projet).

*Si la commission d'estimation constate une disproportion importante entre indemnisation et réduction, elle fixe la réduction de manière contraignante après avoir entendu les locataires et fermiers concernés.*

<sup>3</sup> (alinéa 4 de l'article 89<sup>ter</sup> du projet).

*Contre la fixation du loyer et du fermage, les locataires et les fermiers disposent des mêmes voies de recours que les titulaires des droits réels. »*

#### *Art. 89<sup>ter</sup>, al. 3*

En l'état actuel, HEV et HEV-SH estiment que le projet soumis ne clarifie en rien la relation entre droit du bail et droit de l'expropriation et n'aboutit à aucune véritable coordination des deux procédures. L'art. 89<sup>bis</sup>, al. 3 garantirait néanmoins un minimum de coordination et de cohérence entre les procédures. La prérogative accordée par la nouvelle mouture à la Commission d'estimation qui serait habilitée à corriger les baisses de loyer ou de fermage inadéquates revêt dès lors une extrême importance et répondrait aux principes d'égalité de traitement et d'équité. Il y a tout lieu de considérer qu'il est possible de déterminer précisément le niveau des atteintes compte tenu de tous les facteurs. La disposition proposée permet d'éviter que des locataires soient avantagés au détriment d'autres et de corriger ainsi d'éventuelles inégalités de traitement.

L'ASLOCA est d'avis que l'on ne saurait conditionner l'intervention de la Commission d'estimation à l'existence d'une disproportion importante entre indemnisation et réduction. Pour l'ASLOCA, les locataires et les fermiers ne peuvent véritablement faire valoir leurs prétentions que si la Commission d'estimation est habilitée à intervenir quelle que soit l'importance de la disproportion. Elle propose dès lors de biffer l'adjectif « important ».

L'art. 89<sup>ter</sup>, al. 3 aurait donc la teneur suivante :

*« Si la commission d'estimation constate une disproportion entre indemnisation et réduction, ..... »*

Le canton d'Argovie propose de biffer l'art. 89<sup>ter</sup>, al. 3 (cf. les considérations portant sur l'art. 89<sup>ter</sup>, al. 2).

#### *Art. 89<sup>ter</sup>, al. 4*

Le canton de Zurich relève que d'après le rapport, la Commission d'estimation serait habilitée à modifier les réductions de loyer prononcées précédemment par le tribunal des baux en application de l'art. 259d CO (cf. p. 31 ss du rapport de la sous-commission). Or, le fait d'accorder aux tribunaux administratifs la compétence de réexaminer les jugements exécutoires prononcés par les tribunaux civils, comme le propose l'art. 89<sup>ter</sup>, al. 4 de l'avant-projet de LEx, enfreint clairement le principe de la sécurité du droit et le principe de la confiance dans la fixité des jugements exécutoires.

Le canton d'Argovie propose de biffer l'art. 89<sup>ter</sup>, al. 4 (cf. les considérations portant sur l'art. 89<sup>ter</sup>, al. 2).

### 3.4.6 Propositions d'amendement relatives aux art. 36d à 36i de l'avant-projet de LA

#### Art. 36f

Aerosuisse propose de biffer l'art. 36f de l'avant-projet de LA. Il convient de restreindre la portée de l'art. 31, al. 1 LEx à l'expropriation formelle d'immeubles.

Unique propose de remplacer les avis personnels par la procédure de dépôt public prévue par l'art. 30 LEx, au cas où une majorité politique se dégagerait en faveur d'une procédure combinée de dépôt des plans au sens de la loi sur l'expropriation.

#### Art. 36g

Le canton de Soleure propose de compléter l'art. 36g, al. 3 de l'avant-projet de LA, de manière que les cantons bénéficient explicitement d'un droit d'opposition.

#### Art. 36i

L'UVS propose de modifier cet article comme suit :

*« Lorsqu'il approuve le règlement d'exploitation, l'office statue également sur les oppositions en matière d'expropriation. Si la décision est exécutoire, il peut également autoriser l'envoi en possession anticipé. L'expropriant est présumé (...). »*

Au cas où une majorité politique se dégagerait en faveur d'une procédure combinée de dépôt des plans au sens de la loi sur l'expropriation, Unique propose que l'envoi en possession anticipé soit la règle *ex lege* et non une simple éventualité.

### 3.5 Amendements complémentaires

Treize participants à la consultation<sup>86</sup> proposent que la CEATE-N abandonne le projet.

Unique émet les réserves suivantes au cas où un consensus se dégagerait en faveur du projet :

- charger l'Office fédéral de la justice de réaliser des expertises concernant la constitutionnalité des règles de l'avant-projet portant sur la rétroactivité et la péremption ainsi que sa comptabilité avec le système juridique suisse et concernant la faisabilité des avis personnels en cas d'expropriation des droits de voisinage dans le cadre d'une procédure combinée de dépôt des plans ;
- amender le projet de manière à ce qu'il soit réalisable sur le plan opérationnel ;
- régler le rapport entre les procédures d'estimation pendantes et celles qui seraient ouvertes dans le cadre de la procédure de dépôt des plans prévue ;
- examiner en détail l'impact du projet sur les autres moyens de transport.

---

<sup>86</sup> ZH, VS, PLS, enonomiesuisse, Aerosuisse, SFV, SIAA, Unique, AIG, ZHK, CFS, ALPAR, FER.

Au cas où une majorité politique se prononcerait en faveur du projet, Unique et ZHK proposent :

- de prévoir dans la loi des mécanismes de remboursement aux aéroports qui auraient versé trop d'indemnités.

Economiesuisse, Unique et ZHK proposent :

- de réorganiser la Commission fédérale d'estimation ou de la doter de davantage d'effectifs, faute de quoi, toute simplification de la procédure serait illusoire.

HEV et HEV-SH proposent ce qui suit :

- afin de clarifier la situation juridique, il convient de préciser dans la législation sur le bail à loyer que les immissions, que celles-ci soient générées par le trafic ou non, ne s'assimilent aucunement à un défaut au sens du droit du bail et que les prétentions pour bruit excessif du trafic (retrait des droits de défense établis dans les rapports de voisinage) doivent être invoquées dans le cadre de la procédure d'expropriation.



	Approbation	Nombre	Approbation sans réserve	Nombre	Approbation avec réserve *Approbation sous conditions	Nombre	Rejet (*Proposition de renoncer au projet)	Nombre	Renoncia- tion à pren- dre position	Nombre	Pas de réponse	Nombre
<b>Cantons</b>	BE, LU, SZ, NW, GL, FR, SO, BS, BL, TG, NE, JU	13	BE, LU, SZ, JU	4	NW, GL, FR, SO, TG, NE *BS, *BL, *VD,	6 *3	*ZH, ZG, AR, AI, SG, AG, TI, *VS, GE	9 (*2)	UR, OW, SH, GR,	4	CdC	1
<b>Partis</b>	PS, UDC, PCS	3	UDC, PCS	2	PS	1	*PLS	1 (*1)	PDC	1	PRD, AdG, UDF, PEV, PES, GL, Lega, PST-Pop, DS, SGA	10
<b>Ass. faitières</b>	SGemV, UVS	2	SGemV	1	UVS	1					SAB	1
<b>Ass. faitières de l'économie</b>							*Economiesuisse	1 (*1)	UPS, USP, SEC Suisse	3	USAM, ASB, USS, TS	4
<b>Autres milieux concernés</b>	HEV, ASLOCA, WWF, EAP, SBFZ, IG Nord, IG West, SBFZ, ATCR-AIG	9	WWF, SBFZ, IG Nord, IG West, ATCR-AIG,	5	HEV, ASLOCA, *SBFB,*EAP	2 *2	Swiss, *Unique, *Aerosuisse, *SFV, *SIAA, *AIG	6 (*5)	Uni St. Gallen, FIF Uni Bern,	2	VLP-ASPAN, ASA, SLL, ATE, MfE, Easyjet, Helvetic, Darwin, Flybaboo, Hello, Belair, Edelweiss, Uni Basel, ASDA, IG Ost, TFF, FFS	17
<b>Participants non invités</b>	CVP-ZH, HEV-SH, CP, FRI, USPI, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttsellen	20	CVP-ZH, Bassersdorf, Buchs, Dällikon, Dübendorf, Glattfelden, Kloten, Niederhasli, Nürensdorf, Opfikon, Regensdorf, Rümlang, Schlatt, Stadel, Wallisellen, Wangen-Brüttsellen	16	HEV-SH, CP, FRI, USPI	4	*CFS, *ZHK, U-SAM, *ALPAR, *FER	5 (*4)				
<b>Total</b>		<b>47</b>	Approbation sans réserve	<b>28</b>	App. avec réserve App. sous cond..	<b>14</b> *5	Renonciation au projet	<b>22</b> (*13)		<b>10</b>		<b>33</b>