

JUIN 2024

**RC-MOT_
(24_MOT_3 et
24_MOT_13)**



GRAND CONSEIL

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

Motion Stéphane Jordan et consorts – Expropriation : Mesquinerie ou juste indemnisation en faveur de l'intérêt commun ?

et

Motion Didier Lohri et consorts - LOI sur l'expropriation (LE) agricole sans indemnisation financière mais compensation durable

1. PREAMBULE

La commission ad hoc s'est réunie le lundi 6 mai 2024, de 14h00 à 15h30, au Parlement à Lausanne, pour traiter les deux motions citées en titre. Elle était composée de Mme Nathalie Vez et de MM. Olivier Agassis, Loïc Bardet, Jean-François Cachin, Jean-Rémy Chevalley, Stéphane Jordan, Didier Lohri, Romain Pilloud, Cédric Roten. Le soussigné a été confirmé dans son rôle de président et de rapporteur. Mme Valérie Dittli, Cheffe du Département des finances et de l'agriculture (DFA), et Mme Evelyne Seppey, directrice du Registre foncier, Direction générale de la fiscalité (DGF) ont participé à la séance. Mme Marie Poncet Schmid, secrétaire de commission au Secrétariat général du Grand Conseil, a rédigé les notes de séances et en est remerciée.

2. POSITION DES MOTIONNAIRES

Motion (24_MOT_3) Motion Stéphane Jordan et consorts - Expropriation : Mesquinerie ou juste indemnisation en faveur de l'intérêt commun ?

Le motionnaire déclare être agriculteur non concerné par une procédure d'expropriation. Le dépôt de la motion fait suite à des articles de presse parus à la fin du mois de janvier 2024. Des propriétaires terriens y expriment leur mécontentement quant aux tarifs d'indemnisation prévus lors de l'expropriation de leurs terrains agricoles pour la réalisation d'un tronçon de piste cyclable entre Echallens et Goumoëns-la-Ville.

Les expropriations et les tarifs fixés suscitent de l'incompréhension partout dans le canton lorsque les surfaces sont rémunérées à une valeur inférieure à celle d'acquisition. De plus, cela représente souvent de faibles sommes comparées aux aménagements projetés. Or, la Confédération rémunère les terres expropriées à hauteur de trois fois le prix de la valeur maximale. Le motionnaire demande donc que le Canton s'aligne sur ce procédé, comme d'autres cantons.

(24_MOT_13) Motion Didier Lohri et consorts - LOI sur l'expropriation (LE) agricole sans indemnisation financière mais compensation durable

Membre d'une autorité exécutive communale pendant des années, le motionnaire a réglé des problèmes d'expropriations et constaté que le montant des indemnisations n'était pas fixé à sa juste valeur. Faisant partie de commissions d'expropriations, il a été désagréablement surpris que les échanges de terrains proposés entre agriculteurs et communes soient déclarés impossibles. Or, quel que soit le tarif proposé, il y a toujours des contestations. La loi devrait donc permettre la possibilité d'échanger des parcelles lors des expropriations. En

conclusion, la motion demande d'ajouter la notion de compensation par des surfaces agricoles en mains publiques.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Mme la conseillère d'Etat donne une orientation globale sur les deux motions en y intégrant la motion Bezençon (24_MOT_6) déjà transmise au Conseil d'Etat. Un projet sera élaboré sur les trois motions, si le Grand Conseil renvoie au Conseil d'Etat les deux motions examinées ici. Pour rappel, la motion Bezençon demande de revoir à la hausse le prix des terrains agricoles expropriés en modifiant la législation cantonale.

Motion (24_MOT_3) Motion Stéphane Jordan et consorts - Expropriation : Mesquinerie ou juste indemnisation en faveur de l'intérêt commun ?

Mme la Directrice du Registre foncier explique que la [Constitution fédérale](#) garantit la propriété et prévoit qu'une personne expropriée a droit à une pleine indemnité (art. 26). La valeur vénale du bien est prise en compte. Cette dernière notion est reprise sur le plan cantonal dans la Constitution vaudoise, art. 25, et dans la loi sur l'expropriation (LE). La pleine indemnité est fixée selon la valeur vénale de l'immeuble, la personne devant obtenir la même chose que si elle vendait son bien. Il est possible de tenir compte d'un dommage consécutif à l'expropriation, par exemple si elle nécessite un déménagement. L'idée, dans la Constitution fédérale, puis la loi cantonale, est qu'aucun enrichissement ne se réalise par ce biais.

Lors des travaux préparatoires de la loi fédérale sur l'expropriation (LEx), l'idée d'indemniser à hauteur de trois fois la valeur avait été émise dans la première mouture de la loi, mais écartée, car contraire à la Constitution. Par la suite, toutefois, la proposition a été retenue. L'on ne peut pas contrôler de manière abstraite la constitutionnalité d'une loi fédérale ni attaquer cette dernière. Au contraire, une loi cantonale peut être attaquée par tout le monde, même sans être concerné. Au vu du risque d'être attaqué, le système d'indemnisation anticonstitutionnel prévu par la loi fédérale n'a pas été repris sur le plan cantonal.

La notion de possibilités d'utilisation du terrain figure dans la loi vaudoise. Elle permet d'indemniser au-delà de la valeur vénale, si le terrain est susceptible de produire davantage ou d'être affecté différemment.

La plupart du temps, les parties parviennent à un accord. Lorsque ce n'est pas le cas, la valeur d'indemnisation est fixée par le tribunal. Il s'appuie sur des experts en matière de droit foncier rural, à savoir la Commission cantonale immobilière. Cette dernière se base sur la Commission foncière rurale I, l'autorité d'application de la Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) qui fixe les prix maximaux des terrains agricoles. La loi exclut l'aspect affectif, ne prenant en compte que la valeur vénale de l'objet exproprié.

(24_MOT_13) Motion Didier Lohri et consorts - LOI sur l'expropriation (LE) agricole sans indemnisation financière mais compensation durable

Mme la Directrice du Registre foncier indique que la LE prévoit des indemnités en argent, mais aussi la possibilité d'indemniser différemment, par exemple m² par m² uniquement d'entente entre les parties. Cela se pratique de manière systématique quand c'est possible. Ce peut être complexe toutefois, si un domaine se retrouve morcelé, par exemple. C'est plus facile lorsque l'échange se fait avec des m² contigus à la parcelle. Elle note que l'indemnisation m² par m² est souvent plus élevée que l'indemnisation en argent.

La Commission d'affermage s'occupe de la fixation des prix lors de la transmission des domaines agricoles, non des indemnisations liées aux expropriations.

4. DISCUSSION GENERALE

Motion (24_MOT_3) Motion Stéphane Jordan et consorts - Expropriation : Mesquinerie ou juste indemnisation en faveur de l'intérêt commun ?

La commission émet des remarques et pose plusieurs questions auxquelles répondent Mme la conseillère d'Etat et Mme la Directrice du Registre foncier.

La loi fédérale prévoit une « indemnité pleine et entière », au-delà de la valeur vénale et tenant compte de multiples critères, tandis que la loi vaudoise prévoit une indemnité pleine (art.1 LE), remarque un commissaire.

Dans la loi vaudoise, d'autres éléments que la valeur vénale entrent tout de même en ligne de compte (art. 63 LE) – potentiels développements du terrain, nuisances dues à l'expropriation – sans toutefois atteindre l'indemnité pleine et entière. Il s'agit de rester dans la même situation.

Un commissaire s'enquiert de la législation des autres cantons.

D'autres cantons ont adopté des bases légales permettant une indemnité à hauteur de trois fois la valeur du terrain, avec le risque que ce soit attaqué. A la connaissance de Mme la conseillère d'Etat et de Mme la Directrice du Registre foncier, aucune procédure n'est en cours.

Le même commissaire demande si la pratique pourrait être modifiée sans que la loi soit touchée.

Pour aller dans le sens de la motion, il faudrait influencer la Commission cantonale immobilière et la Commission foncière I, ce qui est impossible.

La formulation « pleine et entière » au lieu de « trois fois la valeur » – anticonstitutionnel – donnerait-elle la latitude nécessaire aux commissions pour améliorer les indemnités ? demande un commissaire.

Une piste serait d'intégrer dans la LE la notion de tort moral subi par les personnes sur le plan de la globalité de l'exploitation pour améliorer l'indemnité. Ce serait juridiquement sûr.

Le motionnaire indique alors préférer la formulation plus précise de sa motion.

Un commissaire souligne qu'indemniser à des prix insuffisants, par exemple à 3 ou 3,50 francs/m², conduit à l'appauvrissement des personnes. Il faut donc vraiment tenir compte du rendement du terrain et de la perte des paiements directs dans le calcul de l'indemnité.

La LE, art. 63, mentionne le manque à gagner. Le Tribunal cantonal et la Commission foncière devraient le prendre en considération déjà actuellement.

Un commissaire regrette que les éléments cités dans la LE art. 63, al. 2 ne soient pas pris en compte, tout du moins pour le tronçon à Echallens. Il faut régler la problématique d'autant que les cas d'expropriation vont se multiplier avec la stratégie vélo.

En effet, l'art. 63 n'a probablement pas été appliqué. Il est regrettable également que le cas n'ait pas été porté au Tribunal fédéral pour non-respect de la base légale.

Un commissaire demande si des réflexions sont en cours sur la motion Bezençon.

La motion Bezençon, demandant une indemnisation correcte, est moins explicite que la motion Jordan. Si la commission recommande d'accepter cette dernière et que le Grand Conseil la suit, le Conseil d'Etat répondra à la motion Bezençon en tenant compte de la motion Jordan. Si la motion n'est pas transmise, les pistes envisagées sont la notion de tort moral et le respect de la LE, art. 63. Toutefois, il est possible d'introduire la notion de tort moral, même si la motion Jordan est transmise.

Pour un commissaire, s'aligner sur la loi fédérale comporte un risque pour le monde de l'agriculture : en cas de recours contre une décision de tarif d'indemnisation, si le Tribunal fédéral déclare anticonstitutionnelle la loi cantonale modifiée, leur situation n'aura pas été améliorée.

Un commissaire s'interroge sur la matérialisation du tort moral lors d'une expropriation.

Il s'agirait d'ajouter la notion de tort moral causé par l'expropriation à l'indemnisation de base. Les enjeux sont différents que la valeur vénale. Cela figurera dans la décision d'indemnisation.

La Constitution fédérale n'a pas prévu le tort moral, mais cela fait partie de la marge de manœuvre des cantons. La jurisprudence est abondante sur le sujet : le Tribunal fédéral reconnaît la notion d'affect et de tort moral dans certaines circonstances. Pour faire valoir le tort moral, il faut l'introduire dans la législation cantonale. Une expropriation est émotionnellement difficile. Pour cela, on aurait droit à un peu plus que la simple valeur du terrain, parce que le terrain permet à l'agriculteur de vivre.

Un commissaire estime que le tort moral est subjectif, difficile à appliquer, alors que la proposition de la motion est objective. Les critères non exhaustifs mentionnés dans la LE, art. 63, permettent d'aller au-delà de l'indemnité pleine. Elle demande dès lors, pourquoi ne pas préciser que l'indemnité se monte à trois fois la valeur du terrain.

A un moment, la Constitution fédérale prévoyait la « pleine et entière » indemnité, avec un prix du terrain plus élevé que la réalité, mais elle a été supprimée. Le législateur tant fédéral que cantonal a voulu se limiter à la pleine indemnité pour en rester à la valeur vénale du terrain, avec toutefois une série de critères, qui ne permettent pas, toutefois, d'accéder à une indemnité pleine et entière. Les « trois fois », pour les terrains agricoles, découlent de la LDFR.

(24_MOT_13) Motion Didier Lohri et consorts - LOI sur l'expropriation (LE) agricole sans indemnisation financière mais compensation durable

Le motionnaire relève que la loi fédérale mentionne explicitement les deux éléments de l'indemnité – argent et nature – alors que la loi vaudoise ne mentionne pas clairement l'indemnité en nature (art. 9). Il demande un alignement sur la loi fédérale par la répétition, dans la loi vaudoise, des articles 17 et 18. L'indemnité en nature ne doit pas être une exception, mais doit être étudiée d'office et figurer dans la loi. Dans la pratique, pour les agriculteurs, chaque m² compte pour les paiements directs.

Mme la Conseillère d'Etat estime que la loi vaudoise (art. 9) prévoit la même chose que la fédérale (art. 16, 17, 18), bien que les formulations diffèrent. La demande du motionnaire existe déjà dans la pratique. Il est regrettable que la qualité du sol ne soit pas prise en compte.

Un commissaire membre de l'organe exécutif d'une commune pense que les échanges de terrains sont déjà complexes à pratiquer. Avec la demande de la motion, la situation se compliquerait.

Mme la Conseillère d'Etat souligne que sur le plan fédéral également, l'indemnité en argent constitue la règle. L'exception est l'indemnité en nature, avec un accord commun.

Pour un commissaire, l'art. 18 de la Lex (« La réparation en nature n'est admissible sans le consentement de la personne expropriée que si les intérêts de celui-ci sont suffisamment sauvegardés ») comprend une contrainte absente du droit vaudois. Par conséquent, il est préférable de maintenir la loi vaudoise, plus souple.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération des motions

(24_MOT_3) Motion Stéphane Jordan et consorts - Expropriation : Mesquinerie ou juste indemnisation en faveur de l'intérêt commun ?

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération la motion avec 1 abstention.

(24_MOT_13) Motion Didier Lohri et consorts - LOI sur l'expropriation (LE) agricole sans indemnisation financière mais compensation durable

La commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération la motion par 6 voix contre 1 et 2 abstentions.

Lieu, le 17 juin 2024.

*Le rapporteur :
(Signé) Jean-François Cachin*