



Rapport

Date de la séance du CE : 13 novembre 2024
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2022.DIJ.5063
Classification : Non classifié

Loi sur l'expropriation (Modification)

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Contexte	2
2.1	Réglementation en vigueur dans le canton de Berne	2
2.2	Réglementation en vigueur au niveau fédéral	2
2.3	Motion Wandfluh	3
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	3
4.	Forme de l'acte législatif	4
5.	Droit comparé	4
6.	Mise en œuvre, évaluation	4
7.	Commentaire des articles	4
7.1	Commentaire de l'article 12, alinéa 4	4
7.2	Rectification de l'article 12, alinéa 2, lettre a	4
8.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	5
9.	Répercussions financières	5
10.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	5
11.	Répercussions sur les communes	5
12.	Répercussions sur l'économie	5
13.	Résultat de la procédure de consultation	5
14.	Proposition	6

1. Synthèse

Le 13 juin 2022, le Grand Conseil a adopté la motion « Modification du montant des indemnités pour les terres agricoles en cas d'expropriation » et a chargé le Conseil-exécutif d'adapter le montant des dédommagements versés par le canton pour de tels cas. À l'avenir, l'indemnité devra s'élever au moins à trois fois le prix maximal déterminé selon l'article 66, alinéa 1 de la loi

fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)¹. La présente modification de la loi du 3 octobre 1965 sur l'expropriation² permet de mettre en œuvre ce mandat parlementaire. Par la même occasion, dans la version allemande, l'article 12, alinéa 2, lettre a de cette même loi, qui avait malencontreusement été modifié lors d'une mutation dans le système Lexwork, est lui aussi rétabli sous sa forme correcte.

2. Contexte

2.1 Réglementation en vigueur dans le canton de Berne

Une indemnité pleine et entière est due en cas d'expropriation (art. 24, al. 2 de la Constitution du canton de Berne [ConstC]³ et art. 10 de la loi cantonale sur l'expropriation). En cas d'expropriation totale d'un immeuble, l'indemnité doit être fixée de telle sorte que la personne expropriée soit en mesure de se procurer une compensation équitable (art. 12, al. 1 de la loi sur l'expropriation). L'indemnisation pour l'immeuble concerné se fonde en principe sur la valeur vénale de celui-ci. Si l'intérêt de la personne expropriée à la poursuite de l'utilisation de l'immeuble dépasse la valeur vénale (objective), c'est le dommage patrimonial plus élevé ressenti de manière subjective qui donne lieu à une indemnisation. Un dédommagement pour d'autres dommages (inconvenients) est en outre prévu (art. 13 de la loi sur l'expropriation)⁴. La valeur vénale des terres agricoles est limitée par la LDFR, dont l'article 66, alinéa 1 prévoit que le prix d'acquisition ne doit pas dépasser de plus de 5 % le prix payé en moyenne pour des entreprises ou des immeubles agricoles comparables de la même région au cours des cinq dernières années. En cas d'expropriation, le canton verse généralement entre 2 et 10 francs par mètre carré pour des terres agricoles et peut même prévoir une indemnisation allant jusqu'à 11 ou 12 francs par mètre carré pour les meilleures terres cultivables dans une zone de culture maraîchère.

2.2 Réglementation en vigueur au niveau fédéral

Une modification de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx)⁵ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. L'article 19, lettre a^{bis} LEx révisé prévoit désormais que l'indemnité lors de l'expropriation par la Confédération des terrains cultivables comprend trois fois le prix maximal déterminé selon l'article 66, alinéa 1 LDFR.

Cette modification est due à la motion Ritter, qui demandait que l'indemnité soit adaptée lors d'une expropriation de terres cultivables. Le Conseil fédéral l'avait rejetée en précisant que sa mise en œuvre serait inconstitutionnelle (objet 18.057, BO 2020 N 242). À cet égard, il s'était fondé pour l'essentiel sur l'expertise de Wüest & Partner datant du 15 juin 2021, concernant la motion Ritter (13.3196), à l'intention du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC). Selon les auteurs de l'expertise, l'indemnisation en cas d'expropriation ne pouvait pas aller au-delà de la réparation de l'intégralité du préjudice. L'indemnisation ne pouvait inclure que le dommage subi, et non un bénéfice (expertise, p. 32 ss et 38) et devait toujours tenir compte de la notion de dommage (expertise, p. 55). Contrairement à la proposition du Conseil fédéral, le Conseil national a décidé d'augmenter l'indemnité de manière à ce qu'elle s'élève à six fois le prix maximal déterminant, tandis que le Conseil des États, de son côté, a prévu de porter l'indemnisation à trois fois le prix maximal déterminé. Durant la phase d'élimination des divergences entre les deux Chambres, c'est la proposition du Conseil

¹ RS 211.412.11

² RSB 711.0

³ RSB 101.1

⁴ Peter Ludwig/Beat Stalder in Müller/Feller (Hrsg.), *Bernisches Verwaltungsrecht*, 3^e éd. 2021, p. 602, n. 31.

⁵ RS 711

des États qui a été retenue. Ainsi, lors de l'indemnisation pour les terres agricoles en cas d'expropriation par la Confédération, le système a changé et ce n'est donc plus la valeur vénale prévue par la LDFR qui s'applique. En cas d'expropriation, le principe n'est ainsi plus celui de l'indemnisation de dommages mais celui de la compensation d'avantages⁶.

2.3 Motion Wandfluh

Le 13 juin 2022, le Grand Conseil a adopté la motion Wandfluh « Modification du montant des indemnités pour les terres agricoles en cas d'expropriation » (M 255-2021)⁷, que le Conseil-exécutif avait proposé de rejeter. Ce dernier avait indiqué en particulier que les tribunaux et autorités du canton de Berne ne pouvaient pas appliquer des lois qui contrevenaient à la Constitution cantonale, au droit fédéral ou à la Constitution fédérale (art. 66, al. 3 ConstC). Il avait aussi précisé que la Constitution cantonale ne pouvait pas contrevir à la Constitution fédérale. Selon le Conseil-exécutif, le règlement sur une indemnisation multiple visée par la motion serait inconstitutionnel, raison pour laquelle les autorités et les tribunaux cantonaux bernois ne pourraient pas l'appliquer⁸. En adoptant la motion, le Grand Conseil a cependant donné au gouvernement un mandat législatif contraignant. Il y a donc lieu d'adapter la loi sur l'expropriation d'une manière qui réponde à la motion, malgré une éventuelle inconstitutionnalité de la nouvelle disposition.

La teneur de la motion est la suivante :

« Le Conseil-exécutif est chargé d'adapter les bases légales cantonales de manière à ce que, tout comme dans le cas d'expropriations de terres agricoles au niveau fédéral, l'indemnité comprenne au moins trois fois le prix maximal déterminé selon l'article 66, alinéa 1 LDFR. »

Dans le développement de la motion, il est expliqué que les prix d'estimation payés pour les terres agricoles sont si bas au niveau cantonal que l'on cherche à exproprier des terres agricoles chaque fois que l'occasion se présente. Le motionnaire ajoute que les prix payés pour les terres agricoles dans le canton de Berne se situent entre 2 et 9 francs le mètre carré et n'atteignent que dans de rares cas 10 francs le mètre carré pour de très bons sols fertiles, alors que même ces 10 francs ne représentent qu'une fraction de ce qui est payé pour les terrains à bâtir. D'après l'auteur de la motion, la protection des terres cultivables en pâtit. Une indemnité plus élevée permettrait de garantir une utilisation plus raisonnée et plus mesurée des terres cultivables. Il précise qu'aujourd'hui, c'est l'indemnité comprenant trois fois le prix d'estimation maximal qui fait foi au niveau fédéral et qu'afin d'éviter une inégalité de droit, un ajustement du montant des indemnités s'impose d'urgence au niveau cantonal également.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Le présent projet complète l'article 12 de la loi sur l'expropriation par un quatrième alinéa. Par analogie avec le droit fédéral en la matière, en cas d'expropriation, l'indemnité s'élèvera dorénavant pour les terres agricoles à trois fois le prix maximal déterminé selon l'article 66, alinéa 1 LDFR. Le droit cantonal s'aligne ainsi sur la réglementation de droit fédéral.

⁶ Beat Stalder, Der Bundesgesetzgeber auf enteignungsrechtlichen Abwegen, in ZBI 120/2019, p. 645; Peter Ludwig/Beat Stalder in Müller/Feller (éd.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3^e éd. 2021, p. 601, n. 29

⁷ Affaire 2021.RRGR.375

⁸ ACE n° 303/2022 du 23 mars 2022

4. Forme de l'acte législatif

La présente modification comprend des dispositions fondamentales et importantes qui doivent être édictées dans la forme de la loi (art. 69, al. 4 ConstC).

5. Droit comparé

Depuis le 1^{er} janvier 2021, lorsque la Confédération procède à des expropriations, une indemnité s'élevant à trois fois le prix maximal déterminé est versée dans le cas de terrains agricoles, comme le prévoit l'article 19, lettre *a*^{bis} LEx. Jusqu'à maintenant, les cantons ne disposaient d'aucune réglementation à ce sujet. Dans le canton de Zoug, le prix d'acquisition de terrains en zone agricole pour des projets de construction cantonaux est de 80 francs le mètre carré, un montant qui peut être augmenté ou réduit de 10 % au maximum⁹. Le Tribunal administratif du canton de Zoug a considéré qu'une telle indemnisation n'était pas constitutionnelle¹⁰. Quelques cantons, dont celui de Lucerne, prévoient également de transférer dans leur droit interne la modification du montant des indemnités versées pour les terres agricoles en cas d'expropriation qui a été inscrite dans la loi fédérale. Les cantons de Soleure et d'Argovie envisagent eux aussi d'adapter l'indemnité en pareil cas, mais souhaitent prévoir une réglementation propre pour l'augmentation du montant des indemnités.

6. Mise en œuvre, évaluation

C'est la Commission d'estimation en matière d'expropriation qui est chargée de la mise en œuvre de la modification de l'article 12 de la loi sur l'expropriation qui est proposée. Son exécution n'a pas besoin d'être évaluée.

7. Commentaire des articles

7.1 Commentaire de l'article 12, alinéa 4

En cas d'expropriation, pour des terres agricoles, l'indemnité correspondra dorénavant, par analogie avec l'article 19, lettre *a*^{bis} LEx, à trois fois le prix maximal déterminé selon l'article 66, alinéa 1 LDFR. Le calcul de la valeur vénale des terres agricoles reste fondé sur cette même loi. Cette valeur, une fois calculée, est multipliée par trois lors de l'établissement de l'indemnité applicable à l'expropriation.

7.2 Rectification de l'article 12, alinéa 2, lettre a

Cette rectification concerne uniquement la version allemande du texte législatif.

⁹ Kantonsbeschluss betreffend Landerwerb für kantonale Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone vom 24. September 2009 des Kantons Zug (BSG 711.9), article 2.

¹⁰ Arrêt du Tribunal administratif de Zoug du 12 mai 2020, V 2018 32, c. 5.1.2.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le présent projet n'est pas expressément prévu dans le programme gouvernemental de législature. Il est dû à une motion adoptée par le Grand Conseil. Il n'existe aucun chevauchement ou conflit par rapport à d'autres plans importants ou projets législatifs en cours.

9. Répercussions financières

La modification de la loi sur l'expropriation demandée par la motion implique que le canton, lors d'expropriations relevant de son domaine de compétences, verse à l'avenir le triple du montant pour des terres agricoles. De ce fait, les coûts d'expropriation vont augmenter. Le canton est notamment compétent en matière de construction de routes cantonales et joue donc le rôle d'expropriateur en ce qui concerne les superficies nécessaires à cet égard.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a aucune répercussion sur le personnel et l'organisation.

11. Répercussions sur les communes

Lors de l'expropriation de terres agricoles liée à des tâches des communes, ces dernières devront verser un montant à titre d'indemnisation trois fois plus élevé qu'actuellement. Les communes sont notamment responsables de la planification et de la construction d'installations d'équipement ou d'écoles pour la scolarité obligatoire. Dans ces cas, la commune a un statut d'expropriatrice puisque c'est elle qui fixe les superficies requises.

12. Répercussions sur l'économie

L'analyse effectuée sur la base de la check-list pour l'analyse d'impact de la réglementation a montré que, dans l'ensemble, le projet n'a pas de répercussions notables sur la charge administrative ou financière des entreprises ou sur l'économie.

13. Résultat de la procédure de consultation

Le 1^{er} mai 2024, le Conseil-exécutif a habilité la Direction de l'intérieur et de la justice à mener une procédure de consultation relative à la modification de la loi sur l'expropriation. La procédure a duré du 3 mai au 5 août 2024. Au total, 30 avis ont été envoyés. Onze participantes ou participants n'avaient aucun commentaire à faire ou alors ont renoncé à se prononcer sur le contenu du projet. Les autres l'ont majoritairement approuvé. La plupart des milieux consultés se sont généralement exprimés en faveur de la modification des indemnités versées lors de l'expropriation dans le cas de terres agricoles. Les personnes les représentant ont en outre fait part, dans une large mesure, de compréhension à l'égard de la volonté de protection des terres agricoles exprimée dans la motion. Plusieurs d'entre elles ont expressément approuvé la nouvelle formulation de l'article 12, alinéa 2, lettre a de la loi sur l'expropriation.

La modification de l'indemnisation versée lors d'expropriation portant sur des terres agricoles est notamment approuvée par les sections bernoises du Centre, de l'UDF, du PEV et de l'UDC. À leur avis, la modification permet d'assurer une gestion plus précautionneuse des terres agricoles. En outre, la loi cantonale est ainsi adaptée à la loi fédérale, ce qui supprime une inégalité. L'UDC du canton de Berne, l'Union des paysans bernois et l'association cantonale bernoise des propriétaires de forêts sont par ailleurs d'avis que la nouvelle réglementation n'est pas inconstitutionnelle.

L'Association des propriétaires fonciers de Berne et environs propose d'édicter une disposition transitoire réglementant la date à partir de laquelle le nouveau droit s'applique et les cas en suspens qu'il concerne. Selon la pratique générale et la jurisprudence, le nouveau droit est en principe applicable aux procédures de première instance en suspens. En inscrivant une disposition transitoire dans la loi fédérale sur l'expropriation, la Confédération a prévu que le nouvel article 19, lettre *a^{bis}* de la loi ne s'appliquait pas aux procédures d'expropriation en cours (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-518/2022 du 19 octobre 2023, consid. 3.4 ss). Dans le canton de Berne, en revanche, le nouvel article 12, alinéa 4 de la loi sur l'expropriation doit concerner dès son entrée en vigueur les procédures pendantes devant la Commission d'estimation en matière d'expropriation. Conformément à la jurisprudence, sans disposition transitoire, le nouveau droit est directement applicable dès son entrée en vigueur. Par conséquent, il n'est pas nécessaire d'introduire une disposition de ce type.

La modification en question est par contre rejetée notamment par les sections bernoises des VERT-E-S, des Vert'libéraux et du PS qui sont d'avis, en particulier, qu'il n'est pas pertinent d'édicter une disposition législative de droit cantonal qui est inconstitutionnelle.

Les VERT-E-S du canton de Berne demandent qu'une expertise juridique sur la nouvelle réglementation soit effectuée avant que celle-ci ne soit soumise au Grand Conseil. Un tel avis de droit a déjà été présenté dans le contexte de la modification de la loi fédérale sur l'expropriation. Par ailleurs, le Conseil-exécutif, du fait de l'adoption de la motion, est tenu de procéder à la modification législative. Il incombera aux tribunaux de se prononcer sur la question de la constitutionnalité de la nouvelle disposition. Pour ces raisons, il n'y a pas lieu de demander une expertise.

14. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le projet. La modification prévue découle d'une intervention parlementaire adoptée par le Grand Conseil qui laisse peu de marge d'appréciation. Le changement prévu consiste en une simple adaptation au droit fédéral des indemnités versées lors de l'expropriation dans le cas de terres agricoles. C'est pourquoi le Grand Conseil est invité à renoncer à la seconde lecture.