



Révision totale de l'ordonnance sur les émoluments et indemnités à percevoir dans la procédure d'expropriation

Rapport explicatif :

- **Ordonnance sur les émoluments à percevoir dans la procédure d'expropriation**
- **Ordonnance sur les indemnités des commissions fédérales d'estimation**

Janvier 2015

Table des matières

1	Contexte de la révision totale.....	3
2	Les principales nouveautés	3
2.1	Nouveau système: une caisse fédérale	3
2.2	Perception des émoluments en fonction du temps consacré.....	4
2.3	Indemnités en fonction du nombre d'heures de travail.....	5
3	Ordonnance sur les émoluments à percevoir dans la procédure d'expropriation.....	5
3.1	Commentaires des différents articles	5
3.1.1	Art. 1 Objet	5
3.1.2	Art. 2 Calcul des émoluments	5
3.1.3	Art. 3 Émoluments perçus par les municipalités, les registres fonciers et les offices de répartition ainsi que par l'Inspection fédérale des installations à courant fort	5
3.1.4	Art. 4 Dispositions transitoires	6
4	Ordonnance sur les indemnités des commissions fédérales d'estimation	6
4.1	Commentaires des différents articles	6
4.1.1	Art. 2 Définitions	6
4.1.2	Art. 3 Indemnités en fonction du temps consacré	6
4.1.3	Art. 4 Supplément d'infrastructure ou coûts effectifs liés à la place de travail	7
4.1.4	Art. 5 Frais	7
4.1.5	Art. 6 Procédure de décompte	8
4.1.6	Art. 7 Avance de frais	8

1 Contexte de la révision totale

En vertu du système actuellement en vigueur, inscrit dans l'*ordonnance du 13 février 2013 sur les émoluments et indemnités à percevoir dans la procédure d'expropriation (RS 711.3)*, le personnel des commissions fédérales d'estimation est directement indemnisé au moyen des émoluments dus par les expropriants. Pour les commissions fédérales d'estimation, qui ont un grand nombre de procédures d'expropriation à gérer, ce système ne fonctionne pas (ou plus) de manière satisfaisante. En ce qui concerne notamment la commission d'estimation du 10^e arrondissement (canton de Zurich), les nombreuses demandes d'indemnités liées à l'indemnisation des nuisances excessives occasionnées par l'exploitation de l'aéroport de Zurich font qu'il est très difficile de clore les procédures dans les délais impartis sans faire courir un risque financier inconsideré à la présidence de la commission fédérale d'estimation. Le Tribunal fédéral a constaté dans ses arrêts 12T_3/2012 du 24 août 2012 et 1C_224/2012 du 6 septembre 2012, que l'ordonnance sur les coûts actuellement en vigueur n'est pas suffisante pour gérer les procédures en grand nombre. Il est parvenu à la conclusion que l'ordonnance sur les coûts doit être révisée rapidement.

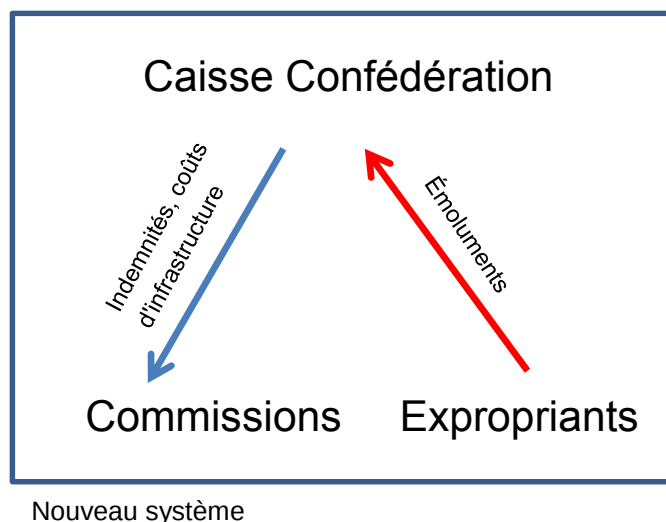
Étant donné le caractère urgent de la mesure, les problèmes doivent être réglés par le biais d'une révision totale de l'ordonnance en vigueur. Cela n'empêchera en rien une éventuelle révision ultérieure de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (LEx, RS 711). Pour l'instant rien n'a été décidé quant à l'ampleur de la révision de la LEx exigée par les motions 13.3196 Ritter (Révision totale de la loi fédérale sur l'expropriation. Indemniser les expropriés conformément à la valeur commerciale) et 13.3023 Regazzi (Révision totale de la loi fédérale sur l'expropriation). L'examen de la nécessité de réviser la LEx n'est pas encore achevé, dans l'attente notamment des résultats des travaux de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) concernant l'introduction d'une norme de compensation du bruit et des délibérations parlementaires portant sur les deux motions. Étant donné qu'une éventuelle révision de la loi prendra probablement plusieurs années, il convient de réviser l'ordonnance dès maintenant.

La révision récente de l'ordonnance en 2013 a notamment permis de relever les taux d'indemnisation à un niveau adéquat. Cette mesure n'a toutefois pas suffi à régler les problèmes structurels ni à atteindre des taux d'indemnisation conformes au marché, raison pour laquelle l'ordonnance existante est de nouveau révisée. L'ordonnance sur les émoluments et indemnités à percevoir dans la procédure d'expropriation est par conséquent soumise à une révision totale et scindée en deux : *l'ordonnance sur les émoluments à percevoir dans la procédure d'expropriation* et *l'ordonnance sur les indemnités des commissions fédérales d'estimation*.

2 Les principales nouveautés

2.1 Nouveau système: une caisse fédérale

Le système d'émoluments appliqué actuellement, lequel prévoit l'indemnisation directe du personnel des commissions d'estimation au moyen des émoluments dus par les expropriants est modifié: la perception des émoluments et l'indemnisation des commissions d'estimation doivent être séparées. Suite au nouveau système de coûts et d'indemnisation destiné au financement des commissions fédérales d'estimation, la présidence de la commission fédérale d'estimation percevra auprès des expropriants des émoluments pour le compte de la Confédération. En contrepartie, la Confédération indemniserà les dépenses du personnel des commissions d'estimation conformément aux tarifs fixés, ce qui correspond au modèle de financement habituel dans des cas de figure similaires. La Confédération prend ainsi en charge la fonction de la caisse et assume ainsi à l'avenir le risque de coûts. Cette modification peut être introduite au niveau de l'ordonnance et une adaptation de la LEx ne s'impose pas.



Nouveau système

Pour l'introduction de ce nouveau système, se pose la question de savoir si la gestion des rubriques correspondantes doit être attribuée à la justice ou à l'administration. Aujourd'hui le Tribunal administratif fédéral (TAF) exerce déjà la surveillance sur les commissions d'estimation (art. 63 LEx), qui peuvent facturer leurs prestations et frais à la caisse du TAF, lorsque ceux-ci ne sont pas liés à une procédure d'expropriation. Pour cette raison, le Tribunal administratif fédéral est proposé comme service compétent.

2.2 Perception des émoluments en fonction du temps consacré

Les émoluments dans la procédure d'expropriation sont désormais perçus par les commissions d'estimation en fonction du temps consacré. Il est renoncé à une énumération des montants pour les différentes étapes conformément à la section 1 de l'ordonnance en vigueur. L'émolument correspondant aux heures de travail effectuées englobe l'indemnisation pour l'utilisation de l'infrastructure personnelle des membres des commissions d'estimation, l'émolument d'État pour couvrir les débours de la Confédération et un montant pour les éventuelles cotisations d'assurances sociales.

Faute de données chiffrées relatives aux procédures de décompte effectuées jusqu'à présent, il est difficile de savoir si les tarifs des émoluments prévus seront suffisants pour couvrir les coûts des procédures d'expropriation. Les recettes et les dépenses doivent par conséquent être examinées continuellement. Le cas échéant, les tarifs doivent être adaptés périodiquement conformément aux principes de couverture des coûts et d'équivalence.

La répartition des frais conformément à l'art. 114, al. 1, LEx est maintenue. L'expropriant continue en principe de supporter entièrement les frais résultant de l'exercice du droit d'expropriation. Cela ne signifie toutefois pas que les frais des commissions d'estimation ne doivent pas du tout être supportés par la caisse de la Confédération. La LEx en vigueur comprend une base légale suffisante permettant à la Caisse fédérale de supporter les coûts des commissions d'estimation qui ne peuvent pas être couverts par les recettes des émoluments (cf. également ATF 1C_224/2012 du 6.9.2012, consid. 7, 2^e Alinea). Dans un avis du 19 mai 2014, l'Office fédéral de la justice est parvenu à la conclusion suivante: *L'art. 114, al. 1, LEx ne doit pas être interprété dans le sens d'une couverture complète de tous les frais des commissions d'expropriation par les parties impliquées dans la procédure, à savoir l'expropriant et dans certains cas exceptionnels l'exproprié. Dans la mesure où les frais des commissions d'estimation ne peuvent pas être imputés aux procédures d'expropriation d'un expropriant déterminé, ils ne peuvent pas être répercutés sur les parties impliquées dans la procédure. Les frais qui ne peuvent pas être répercutés peuvent et doivent être supportés par la Confédération.*

2.3 Indemnités en fonction du nombre d'heures de travail

Désormais, le temps de travail des membres des commissions fédérales d'estimation est indemnisé en fonction des heures (plus d'indemnités journalières). On renonce à la distinction entre avocats/membres de condition indépendante ou salariés. Il est prévu de maintenir le système de milice prévu par la loi. Cependant pour tenir compte de manière équitable des spécificités des membres des commissions d'estimation, une augmentation des tarifs horaires de 60 % est prévue si l'infrastructure personnelle est mise à disposition (par exemple un bureau d'avocat). La présidence peut faire valoir les indemnités versées aux auxiliaires et aux experts spéciaux comme des frais.

3 Ordonnance sur les émoluments à percevoir dans la procédure d'expropriation

3.1 Commentaires des différents articles

3.1.1 Art. 1 Objet

L'objet de la présente ordonnance a été défini en application de l'art. 113, al. 1, LEx, en vertu duquel le Conseil fédéral édicte une ordonnance sur les émoluments à percevoir pour les opérations faites en vertu de la LEx. Avec la réglementation des émoluments perçus pour les opérations effectuées par les commissions fédérales d'estimation, la Commission supérieure d'estimation, les municipalités, les registres fonciers et les offices de répartition dans les procédures d'expropriation, la perception des émoluments ne doit pas se limiter aux décisions et aux prestations; toutes les tâches concevables liées à la procédure d'expropriation doivent pouvoir être couvertes.

Les dispositions de l'ordonnance générale du 8 septembre 2004 sur les émoluments sont applicables (OGEmol, RS 172.041.1), sauf disposition particulière de la nouvelle ordonnance (applicabilité subsidiaire).

3.1.2 Art. 2 Calcul des émoluments

L'al. 1 définit le principe selon lequel les émoluments des commissions fédérales d'estimation (et par conséquent aussi ceux de la Commission supérieure d'estimation) sont perçus en fonction du temps consacré. Par conséquent, on peut renoncer à l'énumération des différentes tâches et des émoluments correspondants.

Les tarifs horaires fixés à l'al. 2 se basent en priorité sur les indemnités prévues, y compris les suppléments d'infrastructure. Pour couvrir les coûts des tâches générales (dans l'ancienne ordonnance, art. 5 : émoluments d'État) et les coûts de la Confédération pour d'éventuelles cotisations aux assurances sociales, les taux sont adaptés de manière adéquate. Il en résulte par exemple le calcul suivant pour la présidence : (Fr. 160 + 60 %) + 20 % = Fr. 307.1 = Fr. 310.-.

L'al. 3 (en conformité avec l'art. 6 OGEmol) précise que les débours sont calculés en sus des heures travaillées.

3.1.3 Art. 3 Émoluments perçus par les municipalités, les registres fonciers et les offices de répartition ainsi que par l'Inspection fédérale des installations à courant fort

La nouvelle ordonnance renonce à définir les émoluments perçus pour les opérations effectuées dans les procédures d'expropriation par les municipalités, les registres fonciers et les offices de répartition ainsi que par l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI). Les émoluments sont fixés en référence aux tarifs cantonaux et communaux et, en ce qui concerne l'ESTI, sur la base de l'ordonnance spécifique à cet organe. Les émoluments dus à la caisse de dépôts sont réservés. Ces émoluments sont régis par les dispositions de la caisse concernée.

La procédure est régie par le droit en vigueur. Il incombe à l'expropriant concerné d'acquitter les émoluments (art. 114 LEx).

3.1.4 Art. 4 Dispositions transitoires

Il est prévu que la nouvelle ordonnance entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Les émoluments perçus jusqu'à cette date sont régis par l'ancien droit. Pour les procédures qui, à l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, sont pendantes et sur lesquelles il est statué en première instance au cours des six premiers mois suivant l'entrée en vigueur de la présente ordonnance, la perception des émoluments est régie par l'ancien droit.

4 Ordonnance sur les indemnités des commissions fédérales d'estimation

4.1 Commentaires des différents articles

4.1.1 Art. 2 Définitions

Pour éviter de devoir énumérer le président et son suppléant, la notion de présidence a été introduite à la let. a, afin de respecter les exigences de formulation non sexiste et de garantir la lisibilité du texte.

Les activités au sein de la commission sont définies à la let. b. Ces activités englobent toutes les tâches énumérées à l'art. 6, al. 2, de l'ancienne ordonnance qui sont liées à une procédure d'expropriation. Celle-ci consiste à examiner toutes les productions et les requêtes, ainsi que les comptes d'émoluments et d'indemnités, à rendre les prononcés et décisions, à administrer les preuves, à procéder aux inspections locales et à conduire l'audience de conciliation et les débats de la commission d'estimation, enfin à tenir le procès-verbal de ces débats et de l'audience de conciliation. En outre, cette définition englobe aussi les tâches générales qui ne peuvent pas être attribuées à une procédure d'expropriation déterminée, par exemple la rédaction de comptes rendus et la participation à des conférences.

La notion d'auxiliaires est définie à la let. c. Elle désigne le personnel administratif tels que les collaborateurs, le personnel du secrétariat ou les stagiaires, qui soutiennent la commission d'estimation dans ses activités.

4.1.2 Art. 3 Indemnités en fonction du temps consacré

La distinction prévue dans l'ordonnance en vigueur entre le personnel de condition indépendante et non indépendante (salarié ou indépendant) a engendré des difficultés dans la pratique et doit par conséquent être supprimée. L'indemnité journalière ne correspond plus non plus aux besoins actuels. L'introduction de l'indemnité horaire offre une solution plus souple, permettant un décompte plus précis.

Les tarifs se basent en principe sur les indemnités journalières existantes. Afin d'obtenir des tarifs horaires conformes au marché, les indemnités journalières existantes sont divisées par 5 heures.

Les indemnités versées pour une heure travaillée sont donc calculées comme suit:

- Pour les membres de la Commission supérieure d'estimation: Fr. 950.- / 5 = Fr. 190.-/h
- Pour la présidence: Fr. 800.- / 5 = Fr. 160.-/h
- Pour le secrétaire: Fr. 650.- / 5 = Fr. 130.-/h.

Pour les membres spécialisés de condition indépendante, l'indemnité correspondait jusqu'ici à l'honoraire en usage dans la profession, bien que dans l'optique actuelle cela soit trop vague. En raison des difficultés à recruter des spécialistes compétents, le projet d'ordonnance renonce à définir un tarif horaire fixe tout en prévoyant un tarif maximum de Fr. 240.-/h. Le montant maximum a été fixé sur la base des recommandations émises par la Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics KBOB, qui a fixé un tarif horaire maximum de Fr. 232.- dans ses recommandations 2015 relatives aux contrats d'architectes et d'ingénieurs. Etant don-

né que les membres des commissions fédérales d'estimation, contrairement à la présidence, au secrétaire ou aux membres de la Commission supérieure d'estimation, ne peuvent faire valoir aucun supplément d'infrastructure au sens de l'art. 4, ce montant maximum se justifie. Conformément à l'art. 3, al. 3, il incombe à la présidence de fixer l'indemnité dans le cadre défini à l'al. 2, let. c. Les connaissances spécialisées nécessaires pour l'activité au sein de la commission ainsi que les tarifs usuels dans la région sont des critères également pris en compte.

4.1.3 Art. 4 Supplément d'infrastructure ou coûts effectifs liés à la place de travail

Lorsque l'infrastructure personnelle est mise à disposition pour l'activité de la commission, le tarif de l'indemnité est majoré du supplément d'infrastructure de 60 %. La présidence de la commission d'estimation atteint ainsi par exemple un tarif horaire de 256 francs qui est conforme au marché. Le montant est fixé sur la base de l'indemnité journalière en vigueur, si la présidence est exercée par un avocat de condition indépendante (Fr. 1300.-/5h: = Fr. 260.-). Outre la présidence, les membres de la commission fédérale d'estimation et le secrétaire ont dans certaines conditions droit au supplément d'infrastructure.

Les coûts liés à la place de travail qui sont en principe ainsi indemnisés sont énumérés à l'al. 2. Outre les locaux, incluant le mobilier et les coûts annexes, les coûts des équipements de bureau (matériel, matériel informatique courant, bureautique) et des copies et imprimés effectués avec les photocopieurs ou appareils multifonctions (copieur/imprimante/scanner) sont également indemnisés. Les coûts de téléphonie et d'informatique englobent la téléphonie fixe, la téléphonie mobile, les coûts de réseau et les moyens informatiques liés à la place de travail comme l'équipement informatique de base. En outre, le supplément d'infrastructure permet d'indemniser l'utilisation du local d'archivage généralement mis à disposition.

L'al. 3 prévoit une indemnisation des coûts effectifs liés à la place de travail, lorsqu'aucune infrastructure personnelle n'est mise à disposition pour les activités au sein de la commission (par exemple pour les employés et les retraités) et qu'il n'est donc pas possible de faire valoir un supplément d'infrastructure de 60 %. Il est en principe possible de faire valoir tous les coûts énumérés à l'al. 2. Cette solution n'exclut pas que, dans certains cas, l'infrastructure et/ou certains coûts liés à la place de travail (mobilier, etc.) puissent être mis à disposition par l'administration fédérale consultée au préalable. Dans ces cas, on renonce alors à une indemnité correspondante.

4.1.4 Art. 5 Frais

Les membres des commissions fédérales d'estimation, le secrétaire et les membres de la Commission supérieure d'estimation peuvent faire valoir les frais de voyage et de transport occasionnés par les activités au sein de la commission. Pour les voyages de service, les indemnités pour les repas, les nuitées et le transport sont fixées selon les tarifs appliqués au personnel fédéral et conformément aux art. 41 à 48 de l'ordonnance du DFF du 6 décembre 2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers, RS 172.220.111.31). Le temps de déplacement est en revanche indemnisé en fonction de l'art. 3, al. 1, de la nouvelle ordonnance conformément au tarif horaire correspondant.

En dehors des frais de voyage, la présidence peut également faire valoir les coûts pour les auxiliaires et les experts spéciaux qu'elle s'adjoint. Aucune indemnité n'est fixée pour cela; les frais correspondent aux coûts effectivement occasionnés pour les auxiliaires et experts spéciaux consultés pour autant que leur intervention soit nécessaire pour les activités de la commission.

En outre, la présidence peut faire valoir comme frais les coûts qui sont occasionnés en plus des coûts de la place de travail au sens de l'art. 4, al. 2. Il s'agit notamment des dépenses extraordinaires liées aux activités de la commission telles qu'un local d'archivage supplémentaire, des coûts supplémentaires liés à la place de travail pour les auxiliaires ou pour l'acquisition de moyens informatiques spéciaux qui ont dû être acquis pour les activités au sein de la commission et qui ne font pas partie de l'équipement standard. De cette manière, il sera possible de réagir à court terme et avec souplesse à

un grand nombre de procédures d'expropriation (recrutement de collaborateurs supplémentaires, mise à disposition de l'infrastructure nécessaire) et de clore les procédures dans les délais impartis sans que cela ne représente des risques financiers excessifs pour la présidence.

Si ces frais sont imputables à un cas d'expropriation concret, ils seront facturés en tout ou partie à l'expropriant (voir ch. 3.1.2).

4.1.5 Art. 6 Procédure de décompte

Les prescriptions relatives à la facturation, mentionnées à l'art. 6, ont pour but de présenter de manière lisible les différentes dépenses inscrites au compte général; celui-ci est mis au moins une fois par an à la disposition du Tribunal administratif fédéral par la présidence (en cas de besoin, la facturation peut aussi avoir lieu mensuellement). La présentation détaillée de la facture doit permettre de contrôler aussi bien les différents éléments de coûts, notamment les suppléments pris en compte que le respect du principe de couverture des coûts et du principe d'équivalence et d'adapter le cas échéant les émoluments de manière individuelle ou collective.

4.1.6 Art. 7 Avance de frais

La présidence a la possibilité - dans des cas dûment justifiés - de demander une avance de frais au Tribunal fédéral administratif. La décision d'accorder cette avance de frais ainsi que son montant est du ressort du Tribunal administratif fédéral. La demande d'avance de frais est principalement prévue lorsque des dépenses extraordinairement élevées sont prévues ou que des coûts exceptionnellement élevés ont été occasionnés et que la présidence ne parvient plus à les compenser avec les moyens habituellement disponibles à cet effet.

Berne, le 30 janvier 2015