

*Date de dépôt : 4 mars 2021*

## **Rapport**

**de la commission du logement chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEx-GE) (L 7 05) (Taux d'intérêt pour l'indemnité définitive)**

### **Rapport de M. André Python**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission du logement a étudié le projet de loi en question lors de ses séances des 16, 30 novembre et 7 décembre 2020 ainsi que du 18 janvier 2021 sous la présidence de M<sup>me</sup> Caroline Marti. La commission a été assistée par M. Stefano Gorgone.

Les procès-verbaux de ces séances ont été rédigés par M<sup>me</sup> Sarah Emery.

M<sup>me</sup> Marie-Christine Dulon, directrice générale, OCLPF, ainsi que M<sup>me</sup> Raphaele Vavassori et M<sup>me</sup> Marie-Hélène Koch Binder, juristes, direction administrative juridique OCLPF, ont assisté aux travaux de la commission.

Que toutes ces personnes soient remerciées du soutien apporté à la commission.

### **Auditions :**

***M<sup>me</sup> Marie-Christine Dulon, directrice générale de l'OCLPF***

***M<sup>me</sup> Raphaëlle Vavassori, juriste à l'OCLPF***

M<sup>me</sup> Vavassori indique qu'elle va présenter le projet de loi 12792 qui a été adopté par le Conseil d'Etat. Elle explique que ledit projet a pour but la modification du taux d'intérêt pour l'indemnité définitive de l'expropriation, c'est-à-dire une fois que l'indemnité est fixée par le tribunal.

Elle explique que le taux actuellement prévu par la loi genevoise s'élève à 5% et qu'il est en vigueur depuis 1958.

Ainsi, la modification du taux d'intérêt pour l'indemnité d'expropriation consiste en une simple adaptation au droit fédéral.

En effet, le projet de loi demande à ce que ce taux soit fixé à celui qui correspond au taux d'intérêt de référence applicable aux contrats de bail publié par l'Office fédéral du logement. Ce taux est appliqué pour les expropriations fédérales depuis une décision du 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Par conséquent, le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral appliquent déjà ce taux qui est de 1,25%.

Deux raisons peuvent conduire à l'octroi d'une indemnité d'expropriation à la suite d'une procédure.

C'est pourquoi le Conseil d'Etat le précise à l'art. 81E al. 1 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (ci-après : LEx-GE).

Elle se réfère au tableau synoptique et explique que la référence est également faite aux expropriations matérielles ; ce qui n'est pas le cas dans la loi actuelle. Le Conseil d'Etat a voulu profiter de cette modification pour préciser le *dies a quo* de l'indemnité définitive en cas d'expropriation formelle et matérielle. En effet, dans les deux cas, le *dies a quo* n'est pas le même.

Une indemnité d'expropriation peut être fixée à la suite d'une procédure qui a conduit soit à une expropriation formelle, soit à une expropriation matérielle.

Dans le premier cas, il s'agit de l'Etat qui, pour son compte ou pour le compte d'autrui, soit une commune, un développeur immobilier ou un privé, va transférer un droit ou la propriété d'une parcelle par une décision administrative.

Le projet de loi indique que l'expropriation des droits de voisinage suit le sort procédural d'une expropriation formelle. Cela concerne les immissions excessives.

Dans le second cas, il s'agit de l'Etat ou d'une commune qui, par l'adoption d'une mesure d'aménagement, va entraîner ou rendre une parcelle inconstructible, de telle sorte que le propriétaire devra être indemnisé. Elle donne l'exemple du déclassement d'une zone villas en zone agricole.

Elle en vient aux raisons de la demande de modifications du Conseil d'Etat. Elle déclare qu'elles sont nombreuses et qu'elle va les résumer.

1) La nécessité que le régime cantonal s'adapte au régime fédéral, car les autorités judiciaires estiment que le taux d'intérêt de référence applicable aux

contrats de bail correspond au taux d'intérêt correct pour l'indemnité d'expropriation.

2) L'égalité de traitement : il n'est pas nécessaire de prévoir une différence entre le taux d'intérêt pour l'indemnité d'une expropriation fédérale et celui d'une expropriation cantonale.

Actuellement si une expropriation est nécessaire dans le cadre de la réalisation d'un tram dans le canton de Genève, alors il s'agit d'une expropriation fédérale ; ainsi le propriétaire de la parcelle va recevoir une indemnité d'expropriation avec un taux d'intérêt de 1,25%.

En revanche, s'il s'agit d'une expropriation cantonale, par exemple pour une voie de bus sur une route cantonale, alors le taux d'intérêt pour l'indemnité sera de 5%, en vertu de la LEx-GE.

Par conséquent, il n'y a pas de justification à traiter différemment ces deux propriétaires. Elle ajoute qu'une adaptation du taux d'intérêt pour l'indemnité permet une égalité de traitement entre les différents propriétaires.

3) L'adaptation de ce taux d'intérêt pour l'indemnité bénéficie à l'Etat, mais aussi aux communes, aux développeurs de projets immobiliers et aux privés.

En effet, les mesures d'expropriation peuvent être en faveur des acteurs suivants : a) l'Etat, par exemple lorsqu'il s'agit d'une route cantonale ; b) des communes, lorsqu'il y a une cession d'un chemin en vue d'une incorporation au domaine public afin de réaliser un équipement public communal ; c) des développeurs immobiliers et des propriétaires lors de la mise en œuvre d'un plan localisé de quartier (ci-après : PLQ). S'agissant de cette dernière variante, elle cite le cas d'une demande relative à la constitution d'une servitude d'usage sur une rampe de parking où des propriétaires étaient récalcitrants et où la servitude a été octroyée en faveur d'un particulier. Dès lors, le projet de loi n'est pas uniquement réalisé en faveur de l'Etat, mais aussi en faveur des différents acteurs susmentionnés.

Le projet de loi n'a pas pour objectif la suppression d'un droit pour les propriétaires, car l'indemnité d'expropriation est toujours due, peu importe qu'il s'agisse d'une expropriation matérielle ou formelle. Effectivement, le projet de loi vise à adapter, d'une part, le taux d'intérêt cantonal à celui du régime fédéral et, d'autre part, à une certaine réalité économique.

Le canton de Genève veut s'accorder au droit fédéral, comme certains cantons l'ont déjà fait.

En effet, le canton de Vaud a déjà mis en œuvre le même principe dans sa loi sur l'expropriation du 25 novembre 1974 (ci-après : LE). Elle indique que

l'article 78 al. 2 et 3 LE est formulé comme suit : « *Les sommes dues aux expropriés portent intérêt au taux usuel dès leur fixation définitive. Le taux usuel est celui pratiqué par la Banque cantonale vaudoise pour les emprunts hypothécaires en premier rang [...]* ». Par conséquent, le canton de Vaud poursuit la même logique, bien que la référence au taux ne soit pas la même.

Il en va de même pour la loi valaisanne qui a récemment été révisée. Effectivement, l'art. 44 al. 1 2<sup>e</sup> phr. de la loi sur les expropriations du 8 mai 2008 (ci-après : LcEx) précise que : « *L'indemnité porte intérêt dès le jour de l'échéance, au taux fixé par le Tribunal fédéral pour les expropriations* ». Ainsi, le canton de Genève ne sera pas le premier canton à agir de la sorte, étant donné que cela a déjà été pratiqué dans d'autres cantons.

M<sup>me</sup> Vavassori se réfère aux premiers paragraphes du projet de loi qui rappellent qu'en matière d'expropriation le principe de l'équivalence économique prévaut. En effet, l'exproprié ne doit ni s'enrichir ni s'appauvrir. Ainsi, l'expropriation doit être économiquement neutre pour le patrimoine de l'exproprié.

Une députée (PDC) se questionne sur le délai de paiement. Elle explique qu'elle a eu connaissance de cas dans lesquels les personnes expropriées ont attendu des années avant de recevoir le paiement de leur indemnité. Elle se demande si durant les dernières années il y a eu une amélioration à ce niveau-là.

M<sup>me</sup> Vavassori explique le processus en matière d'expropriation en droit fédéral et cantonal.

Elle indique qu'une fois que l'expropriation est prononcée, alors généralement l'envoi en possession anticipée des droits qui ont été expropriés est demandé.

C'est pour cette raison que le projet de loi fait référence au fait que l'indemnité d'expropriation porte intérêt dès l'envoi en possession anticipée des droits expropriés, soit dès la prise de possession de ces derniers. L'envoi en possession anticipée est très courant en droit fédéral.

Cela permet de débiter les travaux sans attendre la procédure qui a trait à la fixation de l'indemnité d'expropriation, qui fait l'objet d'une procédure à part en droit cantonal. Dès lors, cela peut prendre une ou deux années, voire plus s'il y a des recours à la Cour de justice ou selon la difficulté du cas.

M<sup>me</sup> Vavassori ajoute qu'une fois que la fixation de l'indemnité est prévue par le tribunal de manière définitive et exécutoire, alors une procédure de paiement qui est réglée par le registre foncier s'ouvre. Si l'Etat exproprie pour son compte, il va devoir payer l'indemnité en main du conservateur du registre foncier, qui va devoir procéder à des publications dans la Feuille

d'avis officielle. Cela va permettre de savoir si des créanciers gagistes ou des tiers sont intéressés par le fait qu'il y ait une somme d'argent importante qui entre dans le patrimoine de l'exproprié.

Elle estime que c'est pour ces raisons que les délais de paiement peuvent parfois être longs. En effet, cela est dû à la procédure. Elle ajoute que des délais de paiement sont fixés au niveau du droit fédéral. L'art. 88 al. 1 de la loi fédérale sur l'expropriation prévoit que : « *L'indemnité d'expropriation doit être payée dans les vingt jours dès sa fixation définitive [...]* ». Elle indique que, s'il y a un retard dans le paiement, alors cette indemnité portera intérêt et des intérêts moratoires seront dus.

Une députée (PLR) se questionne sur le point de départ de l'expropriation matérielle.

Elle indique qu'elle a consulté l'ATF 113 Ib 30 mentionné dans l'exposé des motifs du projet de loi. Elle cite des passages de l'arrêt : « *[le propriétaire peut] réclamer des intérêts calculés depuis [...] [depuis le jour où il a manifesté] de manière non équivoque [son] intention [de demander] une indemnité [...]. [...] une manifestation non équivoque ne suppose pas nécessairement une demande formelle devant l'autorité compétente ; une interpellation écrite [en l'espèce une demande de reconsidération de l'affectation] adressée à l'autorité exécutive est suffisante* ».

La députée constate que le projet de loi prévoit quant à lui qu'il s'agit du moment où il y a une demande formelle d'indemnisation.

Elle s'interroge sur la raison de cet écart. Elle ajoute que l'arrêt susmentionné précise également que le fait d'exiger une demande formelle serait d'un formalisme excessif. Ainsi, elle souhaite connaître la pratique actuelle et pourquoi il y a cette différence.

M<sup>me</sup> Vavassori répond que le projet de loi se base sur les arrêts du Tribunal fédéral les plus récents.

Elle cite l'arrêt du Tribunal fédéral 1C\_460/2014 du 15 juin 2015, consid. 2.2, in SJ 2016 I 149 : « *[...] le dies a quo du délai [...] correspond à la source de l'inconstructibilité de la parcelle [...], soit à l'entrée en vigueur du plan ou de la norme qui cause la restriction du droit de bâtir* ». Elle précise que le Conseil d'Etat est resté volontairement vague dans la formulation de son article. Elle cite le nouvel article 81E al. 1 in fine du projet de loi : « *dès la demande d'expropriation consécutive à l'entrée en vigueur d'une mesure constitutive d'expropriation matérielle* ».

Elle explique que cela correspond au moment où le propriétaire va se manifester pour dire qu'il a subi une restriction à son droit de propriété ; sans

qu'il soit inscrit : « *une demande formelle déposée devant une autorité judiciaire* ». Ainsi, la demande d'expropriation est consécutive, car elle ne peut pas intervenir avant l'entrée en vigueur de la mesure constitutive de l'expropriation matérielle.

Elle précise que le propriétaire doit dire qu'il est exproprié matériellement et qu'il doit être indemnisé. En revanche, le texte ne dit pas qu'il doit le faire judiciairement.

***M. Pascal Pétroz, président de la CGI***

***M. Christophe Aumeunier, secrétaire général de la CGI***

M. Pétroz rappelle que la CGI est l'association de défense des propriétaires immobiliers du canton de Genève, qui comprend environ 6600 membres.

Il ajoute que, à ce titre, tout ce qui concerne l'expropriation est un sujet sensible pour la CGI. C'est pour cette raison qu'elle a toujours été historiquement réticente à la notion d'expropriation. Dans la mesure où le projet de loi 12792 vise à diminuer le taux d'intérêt, la CGI ne le voit pas d'un très bon œil.

Néanmoins, la CGI comprend la problématique.

En principe, selon l'art. 104 du code des obligations (ci-après : CO), le taux d'intérêt moratoire usuel en Suisse est de 5%.

Ainsi, lorsqu'une personne paie en retard elle doit en plus des intérêts moratoires à un taux de 5%. Il poursuit en indiquant qu'en 2010 une consultation a été faite auprès des Chambres fédérales pour augmenter le taux d'intérêt moratoire de 5%, qui à cette époque lésait les commerçants.

Comme le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi, le taux d'intérêt usuel fixé par la loi fédérale sur l'expropriation (ci-après : LEx) apparaît dans trois dispositions de cette dernière.

Il déclare que la CGI a du mal à comprendre l'intérêt de ce projet de loi.

L'exposé des motifs fait allusion à une récente modification adoptée le 19 juin 2020 par les Chambres fédérales.

En effet, la Feuille fédérale indique qu'il y a une modification de deux dispositions sur trois, qui se référaient à la notion du taux d'intérêt usuel. Ainsi, il était indiqué dans la LEx que le taux d'intérêt en matière d'expropriation était fixé sur la base d'un taux usuel.

Le changement intervenu en juin 2020, les articles 76 al. 5 et 88 al. 1 LEx ont été modifiés, tandis que l'art. 19bis al. 4 LEx reste inchangé.

Dès lors, les deux dispositions modifiées se réfèrent à présent à un taux fixé par le Tribunal administratif fédéral (ci-après : TAF).

Le site internet du TAF indique qu'il lui revient, en sa qualité d'autorité de surveillance des commissions fédérales, de fixer le taux d'intérêt usuel.

Celui-ci l'a effectivement fixé en se référant au taux hypothécaire fixé par l'Office fédéral du logement (ci-après : OFL).

L'exposé des motifs parle d'une jurisprudence qui n'est pas citée. Il indique que la problématique actuelle est de savoir s'il y a la volonté :

- 1) de changer un système qui fonctionne avec un taux d'intérêt de 5%, comme le prévoit le CO ;
- 2) que le canton de Genève applique un taux d'intérêt fixé par le TAF, et que des juges saint-gallois expliquent comment ce taux doit être fixé dans le canton de Genève ;
- 3) d'avoir une discussion sur la notion du taux d'intérêt usuel.

Si le Grand Conseil décide de voter cette loi, alors il conviendrait que celle-ci se réfère uniquement au taux d'intérêt usuel et qu'elle ne mentionne pas le taux hypothécaire prévu par l'OFL.

Il reconnaît que la nouvelle législation fédérale de juin 2020 ne parle presque plus du taux d'intérêt usuel et qu'elle se réfère au taux d'intérêt fixé par le TAF. Selon lui, il n'est pas possible que le canton de Genève se base sur un taux d'intérêt fixé par une juridiction fédérale.

Avec le présent projet de loi, il peut y avoir des divergences avec d'autres décisions des tribunaux, qui pourraient fixer des taux d'intérêt différents. Par conséquent, la CGI souhaiterait, si ce projet de loi est quand même voté, que le taux d'intérêt de 5% soit remplacé par une référence au taux d'intérêt usuel, comme cela figurait dans la LEx, et comme le prévoit encore l'art. 19bis al. 4 LEx.

M. Aumeunier confirme les propos de M. Pétroz. Il explique que le système fédéral est différent.

A son avis, l'exposé des motifs n'explique pas très bien la raison pour laquelle le texte genevois devrait intégrer la mention du taux utilisé par l'OFL.

Il y a aussi une autre problématique qui concerne le rendement admissible.

En effet, un arrêt du Tribunal fédéral du 26 octobre 2020 permet, lorsqu'il y a un taux de référence inférieur à 2%, d'ajouter 2% afin d'obtenir le taux et le rendement admissible du bailleur.

Selon la CGI, il y a deux notions qui ne sont pas claires : 1) si le projet de loi veut avoir le même taux que les autorités fédérales, il convient de ne pas mettre la référence au taux publié par l'OFL, car les décisions du TAF peuvent changer et être différentes ; 2) la référence au taux de rendement admissible. Il répète que la CGI souhaite que le canton de Genève reste à un taux usuel de référence.

Une députée (PLR) demande à M. Pétroz si, selon lui, la suppression du taux de 5% est raisonnable ou si au contraire ce dernier fonctionne bien, et de ce fait il n'est pas nécessaire de le changer.

M. Pétroz répond que sur le plan politique, étant donné que la CGI défend les propriétaires, celle-ci estime que le taux de 5% fonctionne bien.

Dès lors, elle n'est pas encline à une baisse du taux d'intérêt à 1,25% ou à 3,25%. Il précise que la référence dans le projet de loi au taux d'intérêt de référence des contrats de bail n'est pas claire.

En effet, l'arrêt du Tribunal fédéral susmentionné indique, en matière de calcul de rendement, que le taux d'intérêt est fixé à 3,25%.

Il pense qu'il faut éviter des incertitudes afin d'avoir un texte qui soit le plus limpide possible. Les références, d'une part, au taux d'intérêt fixé par le TAF et, d'autre part, au taux d'intérêt applicable aux contrats de bail, soit 1,25% et 3,25%, sont des sources d'incertitudes.

Par conséquent, la CGI estime, en matière de loi où une densité législative doit être suffisante, et cas échéant traitée par règlement, que le projet de loi doit se limiter à la notion de taux d'intérêt usuel.

Un député (PDC) indique que le système actuel est extrêmement simple. Il se demande comment le taux d'intérêt usuel peut être déterminé.

M. Pétroz indique qu'il ne peut pas répondre à cette question. Il précise que c'est pour cette raison que la CGI s'oppose à ce projet de loi, car il crée une incertitude.

Le député perçoit un autre problème qui n'a pas été relevé par les auditionnés. Il s'interroge sur la possibilité, à teneur du projet de loi, d'avoir des intérêts négatifs.

M. Aumeunier confirme que des intérêts négatifs ne sont pas à exclure. En effet, ceux-ci existent déjà pour certains emprunteurs hypothécaires, qui ont de grandes surfaces de propriété, comme des institutionnels ou des privés relativement fortunés. Il ajoute qu'il y a une évolution de l'intérêt négatif en termes hypothécaires.

M. Pétroz déclare que le projet de loi lui donne l'impression de mélanger des éléments. Il explique que l'expropriation vise à payer une personne en



échange de la cession de son bien, que la question qui se pose est de savoir à quel taux d'intérêt porte le montant payé durant cette procédure assez longue. Selon lui, la référence au taux applicable aux contrats de bail n'a aucun sens. En effet, à son avis, il n'est pas possible de mélanger le droit du bail et la propriété.

Un député (EAG) demande à MM. Pétroz et Aumeunier de réexpliquer la référence qui a été faite à l'arrêt récent du Tribunal fédéral, relatif au taux de rendement admissible en matière de bail.

En effet, selon le projet de loi, il est question d'appliquer le taux hypothécaire moyen pratiqué par les banques. Or, le taux de rendement admissible n'est pas équivalent au taux hypothécaire moyen.

M. Pétroz cite le projet de loi : « [...] *taux d'intérêt de référence applicable aux contrats de bail* [...] ». Or, selon l'arrêt du Tribunal fédéral, le taux de référence pour le calcul d'un rendement est de 3,25% et plus de 1,25%.

Ainsi, la notion actuelle est insuffisamment définie et, de ce fait, il y a des incertitudes. Afin de clarifier les choses, il est possible de parler : du taux d'intérêt applicable en matière de calcul de rendement pour les contrats de bail ; ou alors du taux d'intérêt de référence selon la méthode relative.

M. Pétroz répète qu'aujourd'hui il y a une situation, qui va en tout cas durer pour un temps, dans laquelle il y a une différenciation du taux de rendement hypothécaire entre aujourd'hui, avec la méthode relative, et hier, avec la méthode absolue. Il précise que l'avenir est incertain.

En effet, il est possible que des tempéraments soient pris quant à la méthode relative, avec des baisses des taux hypothécaires, respectivement des hausses. Il ajoute qu'il y a donc toujours un taux hypothécaire de 1,25%, mais que le Tribunal fédéral a décidé d'ajouter 2% en matière de contestation du loyer initial.

Le député comprend. Cependant, selon lui, les 2% ajoutés concernent le rendement.

M. Pétroz confirme les propos. Il ajoute que, à la lecture du texte, cela n'exclut pas l'interprétation susmentionnée.

Le député demande à M. Pétroz s'il pense que la formulation du projet de loi pourrait laisser entendre que ce taux de rendement serait appliqué.

M. Pétroz répond par l'affirmative. Selon lui, il est plus clair de laisser ce taux à 5%, afin d'être sûr de ne pas se tromper.

Un député (MCG) estime que le taux de 5% est disproportionné par rapport au véritable taux. Il pense qu'il faut revenir au taux hypothécaire actuel. A son avis, la formulation du département est opportune.

M. Pétriz déclare qu'exproprier une personne revient à lui voler sa maison pour un motif d'intérêt public. Ainsi, cette personne doit être traitée avec considération et être remerciée pour sa participation à la réalisation d'un intérêt public.

Dans la vie de tous les jours, un taux d'intérêt de 5% est demandé aux personnes qui paient en retard. Ainsi, il ne comprend pas pourquoi ce taux serait différent pour les personnes expropriées.

Un député (S) précise que les expropriés sont indemnisés. Dès lors, il ne s'agit pas d'un vol. Il ajoute qu'il trouverait intéressant de savoir d'où provient le taux de 5%, soit à quelle époque il a été décidé. Il poursuit en citant l'exposé des motifs : « *L'indemnité doit [...] être estimée en fonction des circonstances existantes au moment [de] l'atteinte [...] de l'immeuble* ». Il déclare, comme l'exposé des motifs le mentionne, que le fait que les procédures durent dix ans, voire plus, est problématique. En effet, si le taux d'intérêt est de 5%, alors cela donne des sommes faramineuses ; et cela au détriment du trésor public.

M. Pétriz clarifie ses propos. Il évoquait le vol de la maison et non pas de l'argent. Il déclare que l'argent une chose, mais qu'en réalité, il se rend compte, dans le cadre de son activité professionnelle, que les personnes préféreraient conserver leur habitation, plutôt que d'être indemnisées plus ou moins bien.

M. Pétriz en vient à la date à laquelle le taux d'intérêt de 5% a été fixé. Il indique qu'il n'a pas beaucoup d'informations à ce sujet, mais que l'exposé des motifs mentionne l'année 1958.

Ainsi, ce taux de 5%, qui se retrouve également dans le CO, est ancré depuis des temps immémoriaux. En effet, il a toujours été considéré que les taux étaient parfois un peu plus élevés ou un peu plus bas que 5%. Dès lors, c'est la moyenne qui compte. Selon lui, si ce taux est toujours modifié, cela ne simplifie pas les choses.

A son avis, il s'agit d'un arbitrage complexe. En effet, les procédures durent longtemps, car les personnes mettent parfois les pieds au mur pour repousser l'inévitable, et de l'autre côté l'Etat n'est pas suffisamment diligent. Il pense que chaque cas est différent. Il reconnaît qu'il y a un intérêt public à ce que les procédures soient réglées plus rapidement.

En revanche, il ne trouverait pas correct, dans une situation où l'Etat prend du temps, que le justiciable voie son taux d'intérêt baissé de 5% à 1,25%.

Le député comprend M. Pétriz. Il insiste sur le fait qu'il ne veut pas que l'exproprié soit préterité. Il juge l'expropriation très dure et il pense que pour cette raison l'Etat doit veiller à ce que les personnes soient correctement indemnisées.

Ainsi, la question qui se pose est de savoir si le taux applicable doit être celui de 5%, qui est presque usurier, ou s'il ne conviendrait pas de trouver une formule permettant une égalité de traitement.

M. Pétriz déclare que c'est une bonne question. Selon lui, il existe peut-être une autre voie entre le taux de 5% et celui de 1,25%. En effet, à son avis, il est difficile pour le propriétaire de passer de 5% à 1,25%.

Par conséquent, il estime qu'il y a éventuellement une réflexion à mener sur un taux plus doux que 5%, mais plus élevé que 1,25%.

Le député demande à M. Pétriz ce qu'il pense d'une formule qui tiendrait compte d'un taux variable, en fonction des événements financiers du monde économique, et qui permettrait en tout temps une égalité de traitement et de s'en sortir financièrement.

M. Pétriz estime que, si le projet de loi part sur un modèle du taux hypothécaire de référence ajouté de 1% ou 3%, alors cela serait déjà préférable au taux de 1,25%.

Il ajoute que le problème est le suivant : dans dix ans, lorsque le taux d'intérêt hypothécaire sera supérieur à 5%, alors le taux usuel sera peut-être de 8%.

Par conséquent, il estime, au lieu de changer la loi en permanence et au gré des circonstances, qu'une référence au taux usuel est davantage appropriée.

Un député (EAG) indique que M. Pétriz a expliqué que le fait de recourir au taux fixé au niveau fédéral n'était pas adéquat.

Il se demande si le taux d'intérêt hypothécaire moyen dans le canton de Genève est éventuellement différent du taux d'intérêt hypothécaire moyen suisse.

M. Pétriz répond que le taux n'est pas une formule mathématique et qu'il diverge d'une banque à l'autre et selon les régions.

En effet, le taux applicable se détermine selon des critères : en fonction des risques que représentent les clients ; d'après la capacité contributive de ces derniers ; selon la localisation du bien immobilier ; etc.

Ainsi, il y a une multitude de facteurs qui entrent en considération. Dès lors, il n'existe pas une situation homogène.

M. Aumeunier comprend que le député se pose cette question, car l'exposé des motifs peut laisser penser que, dans le texte fédéral, la question du taux tel que publié par l'OFL aurait été introduite.

Il explique qu'en réalité ce n'est pas le texte fédéral tel qu'il ressort des Chambres fédérales du mois de juin 2020.

En effet, le nouveau texte, qui entrera prochainement en vigueur, indique simplement que le TAF fixe le taux.

Par conséquent, il n'y a actuellement pas d'uniformisation du taux, comme l'exposé des motifs le laisse penser. Derechef, ce dernier laisse penser que le taux est celui publié par l'OFL, mais en réalité ce n'est pas ce que prévoit le nouveau texte fédéral.

Un député (Ve) aimerait savoir si les auditionnés ont une proposition de formulation d'une référence à un taux qui refléterait la conjoncture, et qui pourrait être adopté pour le canton de Genève.

Il ajoute qu'il sait qu'il y a parfois dans les lois des références au taux de la Banque nationale suisse, à l'indice des prix à la consommation, etc.

Ainsi, il se demande s'il existe quelque chose d'autre qui s'adapterait à la conjoncture, mais qui serait plus acceptable pour la CGI.

M. Aumeunier indique que la CGI a une préférence pour le maintien de la loi actuelle, mais que subsidiairement il serait imaginable, par hypothèse, de prendre le taux publié par l'OFL et d'y ajouter 3%.

Après l'audition de la CGI, M<sup>me</sup> Vavassori apporte les précisions suivantes :

Elle constate qu'il y a un malentendu sur la qualification des intérêts.

En effet, le projet de loi parle d'intérêts compensatoires, soit des intérêts qui surviennent entre le moment qui sépare la survenance de l'atteinte à la propriété et le versement de l'indemnité.

Ainsi, il n'est pas question du taux d'intérêt moratoire de 5% prévu par l'art. 104 CO.

Si l'expropriant, soit l'Etat, la commune ou les CFF, paie en retard, alors il doit des intérêts moratoires à un taux de 5% en plus de l'indemnité fixée.

Dès lors, le projet de loi fait référence à l'intérêt compensatoire qui est dû pour pallier le temps entre le moment de l'atteinte à la propriété, qu'il s'agisse d'une expropriation formelle ou matérielle, et le paiement de l'indemnité. Il s'agit donc de compenser le temps entre ces deux événements.

M<sup>me</sup> Vavassori revient sur la remarque faite précédemment, qui évoque le manque de précision du projet de loi.

Elle cite le communiqué du TAF, disponible sur son site internet, qui explique comment le taux est fixé : « *Le taux d'intérêt usuel prévu aux articles 19bis al. 4, 76 al. 5 et 88 al. 1 LEx correspond au taux de référence applicable aux contrats de bail publié sur le site internet de l'Office fédéral du logement* ».

Ainsi, le Conseil d'Etat a repris mot pour mot ce qui est appliqué au niveau fédéral, afin qu'il n'y ait plus de différences entre l'expropriation cantonale et l'expropriation fédérale.

Lors d'une expropriation concernant un tram, c'est la loi fédérale sur les chemins de fer (ci-après : LCdF) qui est applicable.

Il s'agit donc d'une expropriation fédérale. Dès lors, tous les propriétaires qui subiraient une expropriation de ce fait seraient indemnisés par le biais de décisions de la commission d'estimation en matière d'expropriation au niveau fédéral. Par conséquent, le TAF fixerait le taux, comme il le prévoit dans son communiqué susmentionné.

Elle poursuit avec la question d'ajouter 2%, qui sont applicables en matière de calcul de rendement.

Elle indique que le projet de loi parle du taux d'intérêt usuel, qui fait référence au taux d'intérêt hypothécaire. Ainsi, les 2% ne s'ajoutent pas.

Elle précise que ce n'est pas ce que le projet de loi initial prévoit.

Statistiquement, il n'y a pas énormément d'expropriations.

Elle indique qu'une distinction doit être faite entre l'expropriation cantonale, qui est décidée par le Conseil d'Etat, et l'expropriation fédérale, qui concerne les infrastructures publiques, comme le CEVA ou les procédures relatives aux trams.

Ainsi, il y a beaucoup moins d'expropriations au niveau cantonal.

En matière d'expropriation, dans le cadre de la mise en œuvre de plans localisés de quartier (ci-après : PLQ) et de servitudes, l'indemnité est payée par les développeurs immobiliers.

En effet, dans cette situation il faut procéder à la radiation des servitudes, afin de permettre le développement immobilier. Ainsi, selon les cas, les indemnités sont payées non seulement par l'Etat, mais aussi par les communes et les privés.

Par conséquent, le projet de loi ne concerne pas uniquement l'Etat et les communes. Elle ajoute que le Conseil d'Etat n'a pas la volonté de spolier les propriétaires. Effectivement, il s'agit d'une simple adaptation au taux fédéral.

Elle précise qu'il y a aussi eu une affirmation de ce taux par la modification de la LEx. Ainsi, il s'agit d'un moment opportun pour effectuer une adaptation cantonale.

M. Pétriz est d'accord qu'il s'agit d'intérêts compensatoires et non d'intérêts moratoires.

Cependant, il indique que le projet de loi vise à modifier le taux de 5%, dont le pourcentage s'avère être le même que celui de l'intérêt moratoire prévu par l'art. 104 CO.

Il ajoute que M<sup>me</sup> Vavassori a déclaré qu'il y a très peu de procédures en matière d'expropriation cantonale.

Dès lors, il se demande pour quelle raison il faudrait changer ce taux. En effet, il estime qu'il est préférable de laisser les propriétaires avec ce taux de 5%, en se disant que, dans dix ans quand le taux aura de nouveau augmenté, le système fonctionnera.

Ainsi, il ne comprend pas l'argument qui s'appuie sur le fait qu'il y a peu d'expropriations cantonales et que certaines sont payées par des promoteurs immobiliers.

Selon lui, étant donné qu'il y a peu de cas, il est primordial de ne pas modifier la situation.

M. Aumeunier juge que le parallèle établi avec le TAF est critiquable, car une évolution de la pensée du TAF est toujours possible.

Or, le projet de loi fait référence à un taux fixe, qui en réalité ne l'est pas, puisqu'il est publié par l'OFL.

Le législateur fédéral a voulu laisser une marge de manœuvre qui varie dans le temps.

En revanche, la transposition cantonale prend uniquement comme référence le taux et rien d'autre.

Dès lors, il n'y a pas de référence possible au niveau fédéral, puisqu'elle n'existe pas.

En effet, le taux est appelé à varier en fonction des décisions du TAF.

M. Pétriz revient sur la question de l'ajout des 2%. Il comprend que M<sup>me</sup> Vavassori soit étonnée, car lors de la rédaction du projet de loi le mécanisme prévu fonctionnait.

En effet, il y avait la notion du taux d'intérêt de référence applicable aux contrats de bail, qui se trouve sur le site internet du TAF.

Néanmoins, entre-temps l'arrêt du Tribunal fédéral du 26 octobre 2020 a été publié. Ce dernier prévoit, pour le calcul du rendement, qu'il faut prendre le taux de référence et ajouter 2%.

Ainsi, il convient de se demander quel est le taux de référence :

- 1) le taux de référence majoré de 2% ;
- 2) le taux de référence avant les 2%. Derechef, il estime, en l'état, que le projet de loi est une source d'incertitudes.

Un député (EAG) se demande si la nouvelle LEx, qui introduit un taux fixé par le TAF, a déjà été approuvée par les Chambres fédérales.

M. Aumeunier répond par l'affirmative. Les Chambres fédérales ont voté cette nouvelle loi le 19 juin 2020. Il précise qu'il y avait un délai référendaire jusqu'au 8 novembre 2020.

Ainsi, l'entrée en vigueur est normalement prévue pour le début de l'année 2021.

Le député demande à M<sup>me</sup> Vavassori son avis quant à la référence, dans le droit cantonal, au taux fixé par le TAF.

M<sup>me</sup> Vavassori indique que le projet de loi se réfère au taux d'intérêt de référence applicable aux contrats de bail.

Il s'agit d'une notion fédérale, car c'est un taux d'intérêt qui est fixé par l'OFL.

Le Conseil d'Etat n'a jamais remis en question le fait d'avoir des références fédérales.

En effet, des références fédérales se retrouvent dans de nombreuses lois cantonales et cela n'a jamais posé de problème.

Le Conseil d'Etat a voulu adopter le système applicable au niveau fédéral, afin d'avoir une égalité de traitement.

En effet, actuellement le taux d'intérêt lors d'une expropriation cantonale genevoise est de 5%, et celui d'une expropriation fédérale de 1,25%.

Ainsi, il s'agit d'une simple adaptation, comme d'autres cantons l'ont déjà fait. A titre d'exemple, elle cite le canton de Vaud, qui se réfère au taux d'intérêt hypothécaire de la Banque cantonale vaudoise.

Il convient d'appliquer une référence fédérale. Elle trouve problématique de ne plus faire confiance d'un seul coup à la Confédération.

A son avis, une référence au droit fédéral donne une certaine stabilité.

En effet, c'est l'OFL qui décide de ce taux. Dès lors, tout le monde connaît ce taux et sait à quoi il correspond et où les informations peuvent être trouvées.

*P<sup>r</sup> François Bellanger, professeur ordinaire à l'Université de Genève*

*P<sup>r</sup> Valérie Defago Gaudin, professeure ordinaire à l'Université de Neuchâtel*

P<sup>r</sup> Bellanger va aborder la problématique de l'intérêt compensatoire et de l'intérêt moratoire, afin de clarifier certains points qui pourraient être soulevés dans le cadre du projet de loi.

Il rappelle que l'art. 26 de la Constitution fédérale et l'art. 34 de la Constitution genevoise prévoient la garantie de la propriété avec une obligation de verser une indemnité dite pleine en cas de restriction à la propriété, qui équivaut à une expropriation matérielle ou formelle.

Le principe de base suivant régit le système de l'indemnité : la personne qui reçoit l'indemnité ne doit être ni enrichie ni appauvrie.

Ainsi, l'indemnité doit replacer la personne dans la situation dans laquelle elle aurait été en l'absence de la mesure.

Dans ce cadre-là, un intérêt compensatoire est admis.

Lorsqu'il y a une mesure d'expropriation, le dommage survient au moment où la mesure prend effet.

A ce propos, au niveau cantonal, et en matière d'expropriation formelle, cela correspond le plus souvent au moment où il y a la prise de possession anticipée.

Généralement, l'indemnité est versée plus tard, soit parce que les parties ne se mettent pas tout de suite d'accord sur l'indemnité, soit parce qu'il y a un réel désaccord avec une procédure.

Dès lors, dans ces cas de figure, un intérêt compensatoire doit être versé pour compenser le temps qui s'est écoulé entre le moment de la survenance du dommage, soit l'expropriation et le versement de l'indemnité.

Les principes fixés par le Tribunal fédéral précisent qu'il s'agit d'un intérêt sur les dommages-intérêts appelé intérêt compensatoire ou *Schadenszins* en allemand. Cet intérêt a pour objectif de compenser la non-disposition ou la non-maîtrise du capital, qui sert d'indemnité à l'expropriation au jour de l'expropriation, mais à un moment qui est ultérieur.

Par conséquent, il s'agit d'une sorte d'indemnité forfaitaire qui compense la perte qui résulte de la privation du capital.



L'intérêt compensatoire est différent de l'intérêt moratoire.

En effet, le second est dû par un débiteur en demeure pour le paiement d'une somme argent.

Cet intérêt dépend à la fois de l'existence d'une créance exigible et d'une mise en demeure par le créancier. Il indique qu'il ne s'agit pas de la même situation dans le cadre de l'expropriation, car l'intérêt compensatoire intervient du seul fait de l'expropriation et il ne nécessite pas la mise en demeure par le créancier.

Ces deux intérêts ont la même fonction. Il s'agit d'une indemnité forfaitaire compensant un retard de paiement.

Ainsi, il n'est pas possible de demander ces deux intérêts en même temps. Il précise que, si les deux intérêts étaient versés, alors cela placerait l'exproprié dans une situation meilleure que celle qu'il devrait avoir normalement.

P<sup>r</sup> Bellanger fait remarquer à la commission que les points de départ de ces intérêts sont liés soit à la prise de possession effective, qui est le moment dommageable, soit, en matière d'expropriation matérielle, au moment où l'exproprié manifeste de manière non équivoque sa volonté d'être indemnisé.

Conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral 112 Ib 496, consid. 4, il peut aussi parfois s'agir de l'entrée en vigueur de la mesure d'expropriation matérielle ou d'une date ultérieure.

P<sup>r</sup> Defago Gaudin constate que la volonté du Conseil d'Etat telle qu'elle ressort du projet de loi est de s'aligner sur la modification législative du mois de juin 2020 intervenue dans la loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930 (ci-après : LEx), qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Elle indique que les dispositions qui concernent l'indemnité, et plus spécifiquement l'intérêt qui porte sur cette indemnité, sont les articles 19bis, 76 al. 5 et 88 al. 1 LEx.

La disposition qui est la plus importante en lien avec le projet de loi, et qui est le pendant de la disposition genevoise dont la modification est proposée, est l'art. 76 al. 5 LEx.

Cette base légale prévoit que l'indemnité définitive porte intérêt au taux usuel dès le jour de la prise de possession.

La modification, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021, prévoit que l'indemnité définitive porte intérêt au taux fixé par le Tribunal administratif fédéral, dès le jour de la prise de possession.

Au niveau du droit fédéral, le taux de l'indemnité due n'est pas clairement défini dans la loi.

En effet, le texte qui est encore en vigueur parle de taux usuel et, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2021, il s'agira du taux fixé par le Tribunal administratif fédéral.

Par conséquent, il s'agit d'une modification législative qui vise à ancrer la compétence du Tribunal administratif fédéral pour fixer cette indemnité. Cette compétence revient à ce dernier, car il est l'autorité de surveillance des Commissions fédérales d'estimation.

En réalité le taux d'intérêt servi sur l'indemnité d'expropriation est déjà fixé depuis de longues années par le Tribunal administratif fédéral.

Dans les années 1960, le taux découlait directement de la jurisprudence du Tribunal fédéral et, ensuite, il figurait dans des circulaires édictées par le Tribunal administratif fédéral. Le taux a varié entre 3,5% et 6,5% entre 1966 et 2009.

Ainsi, ce taux dépend directement du taux d'intérêt sur le marché hypothécaire.

Le taux usuel actuel se trouve dans une circulaire du Tribunal administratif fédéral.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le Tribunal administratif fédéral, au lieu de procéder lui-même au calcul du taux, a décidé de se référer au taux de référence applicable aux contrats de bail arrêté et publié par l'Office fédéral du logement.

Depuis 2008, dans le domaine du droit du bail, le taux de référence est fixé au niveau fédéral, et non plus au niveau cantonal, pour établir les mesures de surveillance des loyers et procéder aux différents calculs de rendement. Ainsi, jusqu'en 2008, le taux des banques cantonales, ou des banques actives sur le marché cantonal, était la référence.

Depuis 2008, celui-ci a été fédéralisé avec la détermination du taux moyen hypothécaire suisse, comme déterminé par l'Office fédéral du logement.

Le taux est publié quatre fois par année ; en 2010, il était de 3% et, aujourd'hui, en raison de la baisse des taux hypothécaires, il est de 1,25%.

P<sup>r</sup> Defago Gaudin en vient aux solutions prévues dans les lois des autres cantons. Elle indique que, parmi les cantons romands, trois prévoient que le taux, qui porte sur l'indemnisation d'expropriation, est le taux usuel pratiqué par la banque cantonale du canton en cause.

Ainsi, ces cantons appliquaient probablement l'ancienne formule connue en droit du bail et l'ont conservé.

Le canton du Valais fait exception, car il se réfère, d'après sa loi cantonale en la matière, au taux fixé par le Tribunal fédéral.

Par interprétation, les autorités valaisannes vont s'inspirer du taux tel qu'il découle de la circulaire du Tribunal administratif fédéral.

Il y a une confusion ou un amalgame entre l'intérêt moratoire et l'intérêt compensatoire à l'art. 44 de la loi sur les expropriations du 8 mai 2008 du canton du Valais.

En effet, l'intérêt moratoire dans cette disposition légale désigne uniquement l'intérêt qui est dû une fois qu'il est déterminé de manière fixe par l'autorité d'indemnisation.

Ainsi, il ne doit pas être assimilé à l'intérêt compensatoire. Elle se réfère à l'art. 76 al. 5 LEx, qui parle de l'intérêt compensatoire et qui correspond à la disposition qui est discutée dans le projet de loi.

P<sup>r</sup> Defago Gaudin déclare que les autorités genevoises vont devoir se demander si elles veulent que le canton de Genève s'aligne sur les situations prévues dans les autres cantons ou que celui-ci se réfère à la solution fédérale. Elle indique que le Conseil d'Etat semble vouloir se référer au taux d'intérêt défini par le Tribunal administratif fédéral dans des situations analogues.

Un député (EAG) leur demande s'ils peuvent expliquer, sur le plan économique, la justification actuelle de cette différence entre le taux de l'intérêt compensatoire et celui de l'intérêt moratoire. Il se demande si le taux d'intérêt moratoire applicable pour les dettes d'expropriation est nécessairement fixé par le CO ou si les cantons peuvent s'en écarter.

Pour finir, il se demande s'il est possible, avec la solution envisagée par le projet de loi, d'entrer dans un régime d'intérêt négatif et, cas échéant, il demande aux auditionnés si cela poserait un problème ou une injustice.

En effet, il se demande si cela placerait finalement la personne expropriée dans une situation où elle subirait une dégradation de sa situation par rapport à celle où il n'y aurait pas eu d'expropriation.

P<sup>r</sup> Defago Gaudin traite de la question de l'intérêt moratoire.

Elle explique que l'esprit du CO prévoit que cet intérêt est dû en cas de demeure du débiteur qui est en retard de paiement.

Ainsi, cela consacre en quelque sorte une fiction, selon laquelle le débiteur en retard va pouvoir continuer à profiter de la somme d'argent qui est encore entre ses mains avant de l'avoir payée, ce qui cause une atteinte correspondante au patrimoine du créancier.

Dans le système du CO, le créancier n'a pas à prouver qu'il a subi un quelconque dommage.

Elle rappelle qu'il y a eu des velléités d'augmenter ce taux pour accélérer le paiement des sommes d'argent.

Dès lors, le taux de 5% sert à compenser certains dommages, mais aussi à accélérer le paiement des sommes d'argent.

Concernant la justification économique : l'intérêt compensatoire est davantage rattaché à la réalité économique ; raison pour laquelle les différents législateurs ont voulu se rapprocher du taux servi sur l'argent, tel que connu dans les différentes banques.

M<sup>r</sup> Bellanger répond à la question relative à l'intérêt négatif. Il explique que l'intérêt compensatoire place la personne expropriée dans la même situation qui aurait été celle si elle n'avait pas dû être expropriée.

L'expropriation formelle porte normalement sur un droit réel, soit sur un objet qui est censé avoir une valeur, et potentiellement une valeur de rendement.

Pour cette raison, c'est le taux admis par l'Office fédéral du logement sur les rendements immobiliers qui est utilisé.

M<sup>r</sup> Bellanger précise que ce n'est ni un intérêt punitif de la part de l'Etat ni un intérêt qui vient récompenser une expropriation. En effet, cet intérêt vient maintenir la situation en l'état entre le moment où l'expropriation prend son effet et le moment où l'indemnité est versée. Il rappelle le principe qui découle de la Constitution fédérale : l'exproprié ne doit être ni enrichi ni appauvri.

A la question spécifique de l'intérêt négatif, qui est aujourd'hui perçu sur des dépôts en espèce sur des comptes bancaires, il répond qu'il n'y a pas d'intérêt négatif sur les biens immobiliers.

Ainsi, il a beaucoup de peine à imaginer qu'un intérêt négatif soit perçu sur l'indemnité d'expropriation, qui vient dans ce cadre-là compenser la perte d'un bien immobilier, et donc d'un capital qui aurait été le rendement théorique que ce bien aurait eu dans la période.

Il ne s'agit pas de la confiscation d'un compte bancaire avec l'avoir déposé, et l'éventuel intérêt négatif qui aurait été dessus. Selon lui, il s'agit d'une situation qui est assez différente. Il ajoute qu'envisager aujourd'hui un intérêt négatif irait à l'encontre des principes découlant de la Constitution.

Le député en vient à la distinction du rendement immobilier. Il explique que, s'il prend l'hypothèse d'un propriétaire d'un immeuble de rendement, l'intérêt de celui-ci à demeurer propriétaire est supérieur au taux qui est actuellement calculé par l'Office fédéral du logement, puisqu'il peut avoir un rendement qui est de quelques pour cent supérieurs au taux de 1,25%.

Ainsi, selon lui, le propriétaire aura, pendant les années où la procédure va durer, un rendement plus faible que s'il demeurerait propriétaire du logement.

P<sup>r</sup> Bellanger indique que le député a raison. En effet, si un propriétaire se voit exproprié de son bien qu'il loue et dont il retire un revenu, alors ce dernier subit un dommage évident.

La question porte sur l'évaluation du dommage. L'immeuble va être évalué en tenant compte de son rendement et c'est cette évaluation de l'immeuble qui va donner un montant en capital, qui ensuite fera l'objet de l'intérêt compensatoire au taux qui est donné.

Ainsi, il n'y a pas une double compensation du rendement perdu et de l'intérêt. Le système de l'expropriation doit toujours exproprier la valeur du bien, et les dommages connexes déterminent un montant d'indemnité global qui une fois fixé correspond au montant de l'indemnité sujet à intérêt compensatoire.

Un député (Ve) demande s'il est possible de donner un exemple concret dans lequel les intérêts s'appliquent, car il ne comprend pas dans quels cas il y a un laps de temps entre la déclaration de l'expropriation et le paiement de l'indemnité.

De plus, il explique que la commission a reçu une liste relative aux expropriations qui ont eu lieu durant les dix dernières années dans le canton de Genève. Il précise que cette dernière indique que les expropriations ne sont pas nombreuses.

Ainsi, il se demande si ce projet de loi revêt un enjeu ou non.

P<sup>r</sup> Bellanger répond à la première question et indique qu'il s'agit d'une question de procédure. Il explique que généralement, lorsqu'il y a une mesure d'expropriation, c'est qu'il n'y a pas eu d'accord préalable de gré à gré entre l'Etat et le propriétaire.

Effectivement, l'Etat essaie d'abord de trouver une solution amiable avec le propriétaire pour éviter une procédure. Il poursuit en indiquant que l'expropriation a lieu dès l'instant où la déclaration d'utilité publique est décrétée par le Conseil d'Etat et que celui-ci ordonne l'envoi en possession anticipée, soit la prise de maîtrise du bien exproprié avant même que les autres questions soient réglées, pour permettre aux travaux de débiter.

P<sup>r</sup> Bellanger précise qu'à ce moment-là il ne s'agit pas encore d'une indemnité. Il indique que l'arrêté du Conseil d'Etat va souvent faire l'objet d'un recours à la chambre administrative, ce qui prend un certain temps. Il ajoute qu'en parallèle à cette procédure il y a une procédure en fixation de

l'indemnité devant le Tribunal administratif de première instance. Il explique que cette scission entre les deux questions est une particularité du système. Il continue en déclarant que, même si les choses se passent bien, la décision du tribunal n'est jamais rendue en même temps que le moment où cette indemnité est ordonnée.

En effet, elle intervient toujours après. Ainsi, il y a toujours un décalage qui peut être relativement long. Dès lors, dans l'expropriation formelle, ce temps-là est compensé avec l'intérêt.

P<sup>r</sup> Bellanger en vient à l'expropriation matérielle. Il explique que, dans un tel cas, il n'y a pas un acte juridique de privation forcée de la propriété, comme dans l'expropriation formelle.

En effet, il s'agit simplement de l'Etat qui vient avec une mesure d'aménagement qui a, par exemple, pour conséquence qu'une zone villas passe en zone agricole.

Ainsi, le propriétaire est lésé par cette mesure, car son terrain n'a plus de valeur.

Par conséquent, entre le moment où le propriétaire s'oppose à la mesure et le moment où le calcul de l'indemnité d'expropriation devrait être fait, alors le moment auquel cette indemnité devrait être fixée au terme d'une procédure judiciaire sera probablement beaucoup plus lointain.

Dès lors, le temps entre le changement juridique du terrain et la demande du propriétaire sans équivoque d'être compensé et le versement de l'indemnité sera le temps pour le calcul de l'intérêt compensatoire.

Il poursuit avec la seconde demande sur la question de l'expropriation qui reste assez sensible.

Dans le canton de Genève, il y a relativement peu d'expropriations, car les services de l'Etat négocient très bien en amont de gré à gré et trouvent des solutions. Il précise que, pour les quelques cas d'expropriations, il s'agit de servitudes ou d'autres situations, par exemple l'élargissement d'une route.

Cependant, il indique que, pour les personnes concernées, cela est très important.

P<sup>r</sup> Bellanger cite l'exemple des grands travaux d'infrastructures pour le tram au Grand-Saconnex, où les situations d'expropriations risquent d'être assez tendues. Dès lors, cette question n'est pas anecdotique, bien que le nombre d'expropriations soit limité.

En effet, cela représente un élément vital pour les personnes concernées. Il ajoute qu'accessoirement il s'agit aussi d'un sujet de conformité au droit

fédéral et à la Constitution fédérale par rapport au respect de la garantie de la propriété.

P<sup>r</sup> Defago Gaudin fait remarquer à la commission du logement que tous les cantons ont abandonné le taux de 5% et se calquent sur les valeurs du marché pour définir cet intérêt.

Elle ajoute que le taux de 5% sur l'intérêt moratoire fait aussi l'objet de vellétés et de modifications au niveau fédéral. En effet, des postulats et des motions sont en cours afin que ce taux soit aligné sur le marché. Le fait de maintenir un taux chiffré de manière fixe ne correspond plus à la réalité.

Elle revient sur la question relative à la dérogation au droit fédéral pour l'intérêt moratoire.

Cette dérogation est possible, car il ne s'agit pas d'un principe en tant que tel. Selon elle, le taux peut être fixé par les cantons dans leur législation.

Elle précise que l'art. 88 al. 1 LEx prévoit cela. Ainsi, elle estime qu'il est possible de prévoir une autre manière de calculer l'intérêt moratoire.

Un député (S) souhaite revenir sur l'intérêt usuel qui est aujourd'hui à 1,25%. Il explique que, lors d'une précédente audition, il a été fait mention d'un arrêt récent du Tribunal fédéral, selon lequel ce taux était élevé de 2%.

Ainsi, il se demande, dans le cas précis, si le taux s'aligne à celui de 1,25% fixé par la Confédération ou s'il suit cette récente jurisprudence.

P<sup>r</sup> Defago Gaudin se réfère aux propos du P<sup>r</sup> Bellanger relatifs à l'intérêt négatif. Elle indique que l'arrêt du Tribunal fédéral concerne la manière de calculer le taux de rendement admissible pour un loyer qui ne doit pas être considéré comme abusif au sens de l'art. 269 CO. Cet arrêt ne remet pas en cause le taux tel que déterminé par l'Office fédéral du logement.

Le Tribunal fédéral considère qu'il ne faut pas ajouter 0,25%, mais un petit peu plus selon les circonstances pour déterminer ce qu'est un loyer non abusif au sens du CO. Selon elle, cela sort de la problématique traitée par le projet de loi et l'assimilation ne devrait pas être totale.

P<sup>r</sup> Bellanger confirme les propos de la P<sup>r</sup> Defago Gaudin. Il pense que cette question est légitime. Néanmoins, il estime que le référentiel de ces taux d'intérêt est différent. En effet, le référentiel du taux usuel, tel qu'il est aujourd'hui établi par le Tribunal administratif fédéral, est probablement celui qui est le plus juste pour avoir une sorte d'uniformité fédérale.

## Discussions avec le département et vote final

Un député (S) demande à M<sup>me</sup> Vavassori l'avis du département au sujet de l'amendement d'EAG.

### *Amendement d'EAG à l'art. 81E, al. 1 :*

*<sup>1</sup> L'indemnité définitive porte intérêt au taux fixé en application de l'article 76, alinéa 5, de la loi fédérale sur l'expropriation, du 20 juin 1939, dès le jour de la prise de possession anticipée ou dès la demande d'expropriation consécutive à l'entrée en vigueur d'une mesure constitutive d'expropriation matérielle.*

Le député (EAG) explique que son amendement fait suite à la prise de position de la CGI.

Cette dernière estimait que le projet de loi du Conseil d'Etat manquait de clarté en se référant au taux d'intérêt de référence applicable aux contrats de bail publié par l'Office fédéral du logement (ci-après : OFL). En effet, cette notion peut renvoyer au taux de rendement fixé par le Tribunal fédéral.

Il juge plus judicieux de se référer directement à la base légale fédérale.

De plus, il estime que cela permettrait d'éviter une adaptation du droit cantonal en cas de modification de l'autorité fédérale compétente pour fixer ou publier ledit taux.

Son amendement n'implique aucun changement sur le fond et il s'agit simplement d'une formulation plus précise que celle du département.

M<sup>me</sup> Vavassori indique que le département a pris connaissance de l'amendement EAG et qu'il comprend la position de ce dernier.

Néanmoins, le département considère que la formulation EAG constitue un détour qui aboutit à la même solution que celle proposée par le projet de loi.

En effet, l'amendement renvoie à l'art. 76 al. 5 de la loi fédérale sur l'expropriation (ci-après : LEx). Or, cette disposition renvoie au Tribunal administratif fédéral, qui à son tour se réfère au taux hypothécaire applicable aux contrats de bail.

Le département voulait faire figurer la mention du taux hypothécaire de référence dans la loi, afin de garantir une plus grande clarté juridique aux expropriés concernés.

Effectivement, de cette manière ces derniers savent exactement sur quoi porte l'indemnité définitive. L'amendement EAG oblige les personnes à d'abord consulter l'art. 76 al. 5 LEx, et ensuite à aller chercher l'information sur le site du Tribunal administratif fédéral, qui lui-même renvoie à l'OFL.



Le département pensait que la formulation telle que proposée dans le projet de loi était plus simple à comprendre pour les citoyens.

En effet, il est plus difficile de comprendre la manière dont va être fixé le taux d'intérêt de l'indemnité d'expropriation avec la formulation suggérée par l'amendement.

M<sup>me</sup> Vavassori continue avec la prétendue problématique soulevée par la CGI.

Elle indique que le département juge la question du calcul de rendement, qui a fait l'objet d'un arrêt du Tribunal fédéral, sans pertinence.

En effet, le taux hypothécaire de référence reste le même. La question d'ajouter 2% survient uniquement dans le cadre d'un calcul de rendement des loyers qui serait effectué dans le cadre d'une fixation de loyer ou d'une augmentation de loyer.

Par conséquent, le département estime qu'il n'y a aucun problème à ce que l'art. 81E al. 1 nouvelle teneur LEx-GE mentionne le taux d'intérêt de référence actuel.

En effet, il n'y a pas eu de modification législative suite à la décision susmentionnée.

Si le taux d'intérêt de référence est modifié, cela n'entraînera aucune conséquence relative à l'art. 81E al. 1 nouvelle teneur LEx-GE.

Effectivement, la question de la difficulté soulevée par la CGI, qui pensait que ledit arrêt du Tribunal fédéral allait éventuellement modifier le taux d'intérêt de référence, est sans objet.

Le taux hypothécaire de référence reste le même et rien n'est modifié.

C'est uniquement la manière de calculer le rendement des loyers qui est modifiée. Dès lors, le département propose de refuser l'amendement du député EAG, à condition que celui-ci ne soit pas déterminant pour l'adoption du projet de loi.

Le député (EAG) trouve que la proposition du Conseil d'Etat manque de logique.

Effectivement, l'art. 81E al. 1 LEx-GE, tel que proposé par le département, se situe dans le contexte de l'expropriation et fait référence au taux applicable en matière de contrats de bail. Il ajoute que ce débat n'a pas de sens, puisque le projet de loi et son amendement prévoient la même chose.

Il trouve davantage cohérent que le législateur cantonal se réfère à un taux appliqué au niveau fédéral en matière d'expropriation.

En effet, le but du projet de loi est d'appliquer le même taux que les autorités fédérales en matière d'expropriation, afin d'éviter une inégalité de traitement entre les expropriations cantonales et fédérales. Derechef, il estime que son amendement poursuit une certaine logique en se référant au taux qui est déterminé par les autorités fédérales en matière d'expropriation.

Sa proposition d'amendement n'est pas un détour, contrairement à la formulation du Conseil d'Etat.

Dans l'hypothèse où la loi fédérale change, alors la formulation du département impliquerait une modification de l'art. 81E al. 1 LEx-GE.

Il précise qu'il votera dans tous les cas en faveur de ce projet de loi.

M<sup>me</sup> Vavassori indique que le département ne veut pas créer une confusion sur ce taux.

Lorsque le Tribunal administratif fédéral se réfère à un taux, il s'agit du taux de référence applicable aux contrats de bail, tel que fixé par l'OFL.

Néanmoins, le département a choisi de directement inscrire le taux d'intérêt de référence applicable aux contrats de bail dans le projet de loi. Elle confirme que l'amendement EAG et l'article 81E al. 1 LEx-GE du projet de loi proposent la même solution.

Un député (PDC) déclare que les deux versions de l'art. 81E al. 1 LEx-GE conviennent.

Il indique que l'amendement EAG a l'avantage de permettre une pérennité en cas de modification de l'autorité fédérale compétente pour fixer le taux. Il ajoute qu'il a été convaincu par l'audition des professeurs Bellanger et Defago Gaudin. Il estime que l'intérêt moratoire tel que modifié permet de remplir le but de l'indemnisation ; c'est-à-dire que l'exproprié ne soit ni appauvri ni enrichi.

Par conséquent, il votera favorablement l'entrée en matière, et ce quelle que soit la formulation de l'art. 81E al. 1 LEx-GE.

## **Vote**

### *1<sup>er</sup> débat*

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 12792 :

Oui : 11 (2 Ve, 2 PDC, 1 EAG, 1 UDC, 2 MCG, 3 S)

Non : 2 (2 PLR)

Abstentions : 2 (2 PLR)

**L'entrée en matière est acceptée.**

## 2<sup>e</sup> débat

La présidente procède au vote du 2<sup>e</sup> débat :

Titre	pas d'opposition, adopté
Préambule	pas d'opposition, adopté
<u>art. 1</u>	pas d'opposition, adopté

art. 81E, al. 1 :

EAG maintient son amendement. Il estime que d'un point de vue légistique ce dernier est plus adéquat.

La présidente met aux voix l'amendement d'EAG à l'**art. 81E, al. 1** :

*1 L'indemnité définitive porte intérêt au taux fixé en application de l'article 76, alinéa 5, de la loi fédérale sur l'expropriation, du 20 juin 1939, dès le jour de la prise de possession anticipée ou dès la demande d'expropriation consécutive à l'entrée en vigueur d'une mesure constitutive d'expropriation matérielle.*

Oui :	11 (3 PLR, 2 PDC, 1 EAG, 1 UDC, 2 MCG, 2 S)
Non :	2 (1 Ve, 1 S)
Abstentions :	2 (1 Ve, 1 PLR)

**L'amendement est accepté.**

## 3<sup>e</sup> débat

La présidente met aux voix l'ensemble du PL 12792 ainsi amendé :

Oui :	11 (2 Ve, 2 PDC, 1 EAG, 1 UDC, 2 MCG, 3 S)
Non :	1 (1 PLR)
Abstentions :	3 (3 PLR)

La majorité de la commission vous invite à adopter ce projet de loi.

## **Projet de loi (12792-A)**

**modifiant la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEx-GE)  
(L 7 05) (Taux d'intérêt pour l'indemnité définitive)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

### **Art. 1      Modifications**

La loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933  
(LEx-GE – L 7 05), est modifiée comme suit :

#### **Art. 81E, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> L'indemnité définitive porte intérêt au taux fixé en application de  
l'article 76, alinéa 5, de la loi fédérale sur l'expropriation, du 20 juin 1939,  
dès le jour de la prise de possession anticipée ou dès la demande  
d'expropriation consécutive à l'entrée en vigueur d'une mesure constitutive  
d'expropriation matérielle.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la  
Feuille d'avis officielle.