

GE_GERICHTE JTAPI/1256/2024 vom 18. Dezember 2024

GE Cour de justice, 2024-12-18, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_1256_2024

FR: GE_GERICHTE JTAPI/1256/2024 du 18 décembre 2024

IT: GE_GERICHTE JTAPI/1256/2024 del 18 dicembre 2024

Erwägungen

E. 15

Total (valeur d'usage résiduelle sans droits à bâtir)

152'262 152'265 Valeur terrain au 31.05.2001 6'090'600

12'942'525 Valeur terrain au 01.06.2001 (valeur d'usage résiduelle)

152'265 152'265 Différence (impact OPB) au 01.06.2001

5'938'335 12'790'260 Indemnité (arrondi)

5'900'000 12'790'000

- 24/57 - A/1689/2011 Parcelles nos 2_____, 3_____, 4_____ 31.05.01 01.06.01

14.11.08 27.06.23 Surface totale 13'381 m2 Prix /m2 de base 400

180 850 Prix au m2 majoré de 50 % 600

1'275 Calcul de la perte de valeur au 01.06.2001 de la portion inconstructible (sans valeur d'usage résiduelle) 8'028'600

17'060'775 Prix au m2 de valeur d'usage résiduelle sans droits à bâtir

E. 16

Total (valeur d'usage résiduelle sans droits à bâtir)

214'096

214'096 Valeur terrain au 31.05.2001 8'028'600

17'060'775 Valeur terrain au 01.06.2001 (valeur d'usage résiduelle)

214'096

214'096 Différence (impact OPB) au 01.06.2001

7'814'504 16'846'679 Valeur vénale du terrain en ZDIA dès 14.11.2008

2'408'580

Différence (impact OPB) au regard de la valeur du terrain au 31.05.2001 (valeur au 31.05.01 – valeur dès 14.11.08) 5'620'020

14'652'195 Indemnité (arrondi)

5'620'000 14'650'000 Compte tenu du temps écoulé depuis l'entrée en force de la restriction et la fixation du montant de l'indemnisation, une valeur en fonction des prix 2023 avait été intégrée dans le calcul. Pour éviter toute contestation, il avait été tenu compte d'un prix de CHF 850.-/m2, inférieur au prix moyen de la fourchette définie par R_____.

Par ailleurs, l'indemnité devait porter intérêt à 5 % dès le 1er juin 2001.

- 25/57 - A/1689/2011 Sur le principe de l'expropriation, le requérant a repris, en les développant, les arguments exposés dans ses précédentes écritures et répondu aux arguments des intimés. S'agissant des documents produits par les intimés sous pièce 103, ils confirmaient qu'il n'y avait aucune possibilité d'obtenir une autorisation de construire en zone villas pour créer des nouveaux logements. La politique d'aménagement du territoire préconisée par l'État de Genève selon la fiche A20 du PDCn allait dans le même sens puisqu'elle excluait la délivrance de toute autorisation de construire en zone 5 lorsque la VLI du DS II était dépassée. Quant aux pièces produites le 24 septembre 2018, il ne s'agissait en aucun cas d'une pratique publiée, mais d'une reconstitution a posteriori d'autorisations éparses. Par ailleurs, ces tableaux ne prenaient pas en compte l'objet de l'autorisation, de sorte qu'il y avait un mélange entre les autorisations relatives à la création de nouveaux logements et celles concernant la réfection de toitures ou de façades, un léger agrandissement ou la construction d'une piscine par exemple. De plus, ces tableaux mentionnaient le niveau de bruit mesuré, mais pas la VLI applicable en fonction du DS de la zone. Or, dans certaines zones, le DS III – pour lequel les VLI étaient plus élevées – était applicable. Ainsi et contrairement à ce que soutenait les intimés, il n'en résultait aucune pratique limpide pour le citoyen. Quoi qu'il en fut, comme toute restriction d'un droit fondamental, une atteinte au droit de la propriété devait être issue d'une base légale expresse. Aussi, la question d'une éventuelle pratique administrative à ce sujet n'était pas pertinente. Enfin, il convenait de retenir que l'art. 36 de la loi sur l'aéroport international de Genève du 10 juin 1993 (LAIG - H 3 25) instituait une obligation juridique de l'AIG d'inclure dans ses charges d'exploitation les indemnités correspondant aux moins-values foncières issues des allègements octroyés au regard de l'obligation de respecter les VLI. 62. Les arguments formulés par les parties à l'appui de leurs conclusions respectives ainsi que le contenu des pièces qu'elles ont versées à la procédure seront repris et discutés ci-après dans la partie « En droit » dans la mesure utile

EN DROIT 1. La prétention en indemnisation pour expropriation matérielle ici soumise au tribunal est fondée sur l'inconstructibilité des parcelles du requérant découlant de l'application des art. 22 LPE et 31 OPB, ainsi que de l'annexe 5 de l'OPB, de sorte qu'elle doit être soumise à la juridiction cantonale compétente pour les cas d'expropriation matérielle, selon les règles formelles cantonales applicables (ATF 132 II 475 ; cf. aussi arrêt du Tribunal fédéral 1C_534/2009 du 2 juin 2010 consid. 3). 2. Conformément à l'art. 43 al. 2 de la loi genevoise sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx-GE - L 7 05), le Tribunal administratif de

- 26/57 - A/1689/2011 première instance est compétent pour statuer sur toute demande d'indemnité pour expropriation matérielle. 3. Adressée d'abord à la commission, dont la compétence a été reprise par le tribunal, selon les formes prescrites par l'art. 45 LEx-GE, la requête est dès lors recevable. 4. Selon l'art. 61A LEx-GE, la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) s'applique dans le silence de la LEx-GE. 5. À teneur de l'art. 69 al. 1 1ère phr. LPA, la juridiction administrative chargée de statuer est liée par les conclusions des parties. 6. Selon la jurisprudence, des conclusions nouvelles prises après le délai de recours, par exemple au stade de la réplique, sont irrecevables (ATA/24/2024 du 9 janvier 2024 consid. 12.3 ; ATA/991/2021 du 27 septembre 2021 ; ATA/122/2016 du 9 février 2016 consid. 2b et les références citées), à moins qu'elles ne réduisent l'objet du litige (ATA/34/2014 du 21 janvier 2014 consid. 3 et

les références citées). 7. En l'espèce, suite aux enquêtes, le requérant a actualisé ses conclusions, en réduisant le montant de ses prétentions en indemnisation à CHF 11'520'000.- pour l'ensemble de ses parcelles, soit CHF 5'900'000.- pour la parcelle n° 1 _____ et CHF 5'620'000.- pour les parcelles nos 2 _____, 3 _____ et 4 _____, plus intérêt à 5% dès le 1er juin 2001.

C'est donc sur la base de ces dernières conclusions que le tribunal statuera. 8. Au fond, le requérant considère que la restriction à la constructibilité de ses parcelles résultant de l'application des art. 22 LPE et 31 OPB, et de l'annexe 5 de l'OPB, ainsi que l'impact du déclassement en ZDIA, sont constitutifs d'une expropriation matérielle sujette à indemnisation.

Pour leur part, les intimés soutiennent que l'inconstructibilité des parcelles pour du logement ne ferait en réalité que révéler le statut juridique des bien-fonds et qu'il ne s'agirait donc pas, par essence, d'une restriction à la propriété. Subsidiairement, la restriction serait assimilable à un refus de classer (délimitation du droit de propriété), respectivement devrait être qualifiée de mesure de police. Enfin, si une restriction du droit de propriété équivalente à une expropriation devait être admise, ils estiment que les conditions d'une indemnisation ne seraient pas réunies. 9. D'emblée, il sera relevé que le juge apprécie en principe librement une expertise et n'est pas lié par les conclusions de l'expert. Toutefois, il ne peut s'en écarter que lorsque des circonstances ou des indices importants et bien établis en ébranlent sérieusement la crédibilité ; il est alors tenu de motiver sa décision de ne pas suivre le rapport d'expertise. Inversement, si les conclusions d'une expertise judiciaire apparaissent douteuses sur des points essentiels, le juge doit recueillir des preuves complémentaires pour tenter de dissiper ses doutes. À défaut, en se fondant sur une expertise non concluante, il pourrait commettre une appréciation arbitraire des preuves et violer l'art. 9 Cst. (ATF 142 IV 49 consid. 2.1.3 ; 138 III 193 consid. 4.3.1).

- 27/57 - A/1689/2011 En l'occurrence, le tribunal n'a aucune raison de mettre en doute et donc de s'écarter des expertises et, de fait, des postulats desquels les expertes sont parties, s'agissant de la méthode d'évaluation de la valeur vénale des biens-fonds concernés, de la détermination du prix du terrain et des effets des mesures litigieuses sur la propriété du requérant, ces éléments ayant du reste été expliqués en détail lors des différentes audiences de comparution des parties, durant lesquelles celles-ci ont eu la possibilité de s'exprimer et de poser leurs questions aux expertes. À cela s'ajoute que les expertes ont été désignées sur proposition commune de toutes les parties. Enfin, la méthode d'évaluation utilisée et les postulats retenus sont conformes à la pratique courante dans le domaine de l'évaluation de la valeur d'un bien-fonds. Le requérant ne conteste du reste pas, sur le principe, la méthodologie suivie par les expertes, ni n'avance d'élément qui permettrait de retenir que lesdits postulats et/ou la méthodologie suivie seraient arbitraires ; l'argumentation contraire du requérant ne constitue en définitive qu'une tentative de sa part de substituer sa propre appréciation à celle des expertes. Sur cette base, le tribunal de céans fera siennes les expertises et les conclusions qui en découlent. 10. L'art. 22 LAT soumet l'octroi d'une autorisation de construire aux conditions que la construction ou l'installation soit conforme à la zone (al. 2 let. a) et que le terrain soit équipé (al. 2 let. b). Il réserve en outre les autres conditions posées par le droit fédéral et le droit cantonal (al. 3). 11. La législation fédérale sur la protection de l'environnement fixe des conditions supplémentaires à l'octroi d'une autorisation de construire dans les zones affectées par le bruit. Selon l'art. 22 al. 1 LPE, les permis de construire de nouveaux immeubles destinés au séjour prolongé de personnes ne

seront délivrés, sous réserve de l'al. 2, que si les VLI ne sont pas dépassées. Dans le cas contraire, les permis de construire ne seront délivrés que si les pièces ont été judicieusement disposées et si les mesures complémentaires de lutte contre le bruit qui pourraient encore être nécessaires ont été prises (art. 22 al. 2 LPE). Cette disposition est précisée par l'art. 31 OPB dans les termes suivants : lorsque les VLI sont dépassées, les nouvelles constructions ou les modifications notables de bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit, ne seront autorisées que si ces valeurs peuvent être respectées par la disposition des locaux à usage sensible au bruit sur le côté du bâtiment opposé au bruit (let. a) ou par des mesures de construction ou d'aménagement susceptibles de protéger le bâtiment contre le bruit (let. b). À teneur de l'art. 31 al. 2 OPB, si les mesures fixées à l'al. 1 ne permettent pas de respecter les VLI, le permis de construire ne sera délivré qu'avec l'assentiment de l'autorité cantonale et pour autant que l'édification du bâtiment présente un intérêt prépondérant. 12. En matière de bruit du trafic aérien, les VLI déterminantes sont celles figurant à l'annexe 5 de l'OPB, entrée en vigueur le 1er juin 2001. Pour le DS II, applicable dans les zones d'habitation (art. 43 al. 1 let. b OPB), les VLI sont de 60 dB(A) le jour (de 6h à 22h), 55 dB(A) la première heure de la nuit

- 28/57 - A/1689/2011 (de 22h à 23h) et 50 dB(A) la deuxième (de 23h à 24h) et la dernière heure de la nuit (de 5h à 6h) (ch. 2 annexe 5 OPB), étant relevé que la valeur d'alarme est atteinte à partir de 65 dB(A) de jour et 60 dB(A) de nuit. Pour le DS IV, applicable dans les zones industrielles (art. 43 al. 1 let. c OPB), les VLI sont de 70 dB(A) le jour (de 6h à 22h), 60 dB(A) la première heure de la nuit (de 22h à 23h) et 60 dB(A) la deuxième (de 23h à 24h) et la dernière heure de la nuit (de 5h à 6h) (ch. 2 annexe 5 OPB). 13. À teneur de l'art. 26 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du

E. 18

La seconde condition posée par l'art. 5 al. 2 LAT, relative à l'impact de la restriction, porte sur l'usage actuel ou futur proche probable du bien immobilier. Est ainsi déterminante pour l'appréciation de l'obligation d'indemniser la question de savoir si une meilleure utilisation du terrain aurait été ultérieurement possible si aucune restriction de la propriété n'avait été imposée. Se pose ainsi en pratique la question de savoir si le terrain était propre à la construction au moment où une mesure d'aménagement l'a frappé d'une interdiction de construire. Pour en décider, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il convient de prendre en compte l'ensemble des facteurs juridiques et matériels qui peuvent exercer une influence sur les possibilités de bâtir, les facteurs juridiques étant prépondérants (ATF 131 II 151 consid. 2.4.1 ; 122 II 455 consid. 4a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_412/2018 du 31 juillet 2019 consid. 4.5 ; Enrico RIVA, op. cit., ad. art. 5 LAT n. 171 ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 1789). Les facteurs juridiques découlent de l'application correcte de toutes les normes pertinentes en matière d'aménagement du territoire et de construction. Il faut généralement que le terrain soit situé dans une zone constructible conformes aux exigences de la LAT, étant entendu que ces exigences doivent être interprétée restrictivement. Il faut encore que la constructibilité ne dépende pas de l'extension préalable de la zone, de l'adoption d'un plan de quartier, de l'octroi d'une autorisation de défricher ou encore de la mise en œuvre d'un remaniement parcellaire. Les facteurs juridiques sont décisifs ; s'ils ne sont pas remplis, le versement d'une indemnité est en principe exclu (Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTLIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, op. cit., n. 932). Les facteurs matériels doivent être examinés si la parcelle est juridiquement constructible (Piermarco

ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n. 1428) et viennent ainsi en complément aux facteurs juridiques. Ils servent à rendre vraisemblable que le propriétaire concerné aurait effectivement construit sur son terrain dans un proche avenir. Il convient ainsi de prendre en considération l'ensemble des données sociales et économiques de la région, du site et du terrain concerné, ainsi que les démarches, les dépenses et la volonté subjective du propriétaire. Il faut surtout que le bien-fonds soit équipé, se prête à la construction et que la zonification soit homogène (Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTLIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, op. cit., n. 933). La jurisprudence du Tribunal fédéral nie généralement que la construction soit très probable dans un avenir proche lorsque celle-ci requiert préalablement une

- 32/57 - A/1689/2011 dérogation, une modification du plan d'affectation, l'élaboration d'un plan d'équipement ou d'un plan d'affectation spécial, un remaniement parcellaire ou d'autres travaux d'équipement importants (ATF 131 II 151 consid. 2.4.1 ; ATF 112 Ib 105 consid. 2b ; Enrico RIVA, op. cit., ad art. 5 LAT n. 171 ; Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n. 1427). Le fait que le propriétaire ait eu ou non l'intention de construire n'a aucune importance, la probabilité de réalisation ne s'appréciant en effet que selon des critères purement objectifs (ATF 114 Ib 305 consid. 2a ; 113 Ib 318 consid. 3c). La forte probabilité d'une utilisation dans un avenir proche n'est pas donnée lorsqu'il n'existe que des chances théoriques de gain ou de vagues perspectives d'une meilleure utilisation future (cf. ATF 134 II 49 consid. 13.3 p. 72 ; arrêt 1C_71/2018 du 3 juin 2019 consid. 2.1 ; Enrico RIVA, op. cit., ad art. 5 LAT n. 170 ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 1788).

E. 19

À propos de l'expropriation matérielle, la jurisprudence du Tribunal fédéral distingue généralement deux hypothèses : d'une part le déclassement (« Auszonung ») – ouvrant la voie à une indemnité – et d'autre part le refus de classement (non-classement, « Nichteinzonung ») – excluant en principe une indemnité. On parle de déclassement lorsqu'un bien-fonds classé dans une zone à bâtir est frappé d'une interdiction de construire. Cela présuppose toutefois qu'au moment de l'entrée en force de la mesure de planification qui produirait l'effet d'une expropriation matérielle, la parcelle en question se trouvait comprise dans une zone à bâtir édictée conformément aux prescriptions de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire. Dans un tel cas, une indemnisation est due si les autres conditions de l'expropriation sont remplies. Il y a en revanche refus de classement lorsque la modification d'un plan d'affectation, qui a pour effet de sortir une parcelle de la zone à bâtir où elle se trouvait auparavant, intervient pour adapter ce plan aux exigences de la LAT, entrée en vigueur le 1er janvier 1980, et partant pour mettre en œuvre les principes du droit constitutionnel en matière de droit foncier. Tel est le cas de la décision par laquelle l'autorité de planification, édictant pour la première fois un plan d'affectation conforme aux exigences du droit fédéral, ne range pas un bien-fonds déterminé dans la zone à bâtir et cela même si ce terrain était constructible selon la réglementation antérieure (cf. notamment ATF 125 II 431 consid. 3b ; 122 I 326 consid. 4c ; Enrico RIVA, op. cit., art. 5 LAT n. 177 ss). Cela vaut non seulement pour la révision des plans d'affectation adoptés avant l'entrée en vigueur de la LAT, mais également pour l'adaptation des plans de zones, entrés en vigueur sous l'empire de la LAT, mais qui matériellement, ne respectent pas les principes de planification du droit fédéral (cf. ATF 131 II 728 consid. 2.3 ; 125 II 326 consid. 5c ; 122 II 326 consid. 5c ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_275/2018 du 15 octobre

2019 consid. 2.3 ; 1C_215/2015 du 7 mars 2016 consid. 3.1 ; Enrico RIVA, op. cit., art. 5 n. 184).

- 33/57 - A/1689/2011

E. 20

Le point de savoir si l'on se trouve en présence d'un déclassement ou d'un refus de classement s'apprécie au regard de l'ensemble des prescriptions fédérales, cantonales et communales applicables au moment déterminant. La planification antérieure à l'entrée en vigueur de la LAT doit être examinée de façon globale pour déterminer sa conformité à cette loi (ATF 122 II 326 consid. 5b ; 121 II 417 consid. 3d).

E. 21

On est toujours en présence d'un non-classement lorsqu'un terrain devient inconstructible en raison de la première adaptation du plan d'affectation cantonal à la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire ; pour les changements ultérieurs du plan, il y a une présomption en faveur du déclassement qui peut toutefois être renversée, le critère déterminant étant la conformité tant matérielle que procédurale du plan cantonal aux exigences de la LAT (Maya HERTIG RANDALL, L'expropriation matérielle, in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER, La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, 2009, p. 126 ; Piermarco ZEN-RUFFIEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n. 1436).

E. 22

Les déclassements peuvent entraîner une expropriation matérielle. Toutefois, il n'existe pas de présomption en faveur d'une nécessité d'indemnisation à la suite d'un déclassement. Dans chaque cas de déclassement, c'est en fonction de la situation qu'il convient de décider si l'interdiction de bâtir a l'effet d'une expropriation matérielle ou non. Le déclassement instaure une interdiction de bâtir sur un terrain qui appartient à une zone à bâtir conforme au droit fédéral et qui remplit donc la condition préalable faisant en sorte que la constructibilité du terrain fasse partie du contenu de la propriété. C'est dans la suppression de cette faculté de construire que réside la privation d'un attribut essentiel de la propriété (Enrico RIVA, op. cit., ad. art. 5 LAT n. 207).

E. 23

Le Tribunal fédéral a précisé que même une zone à bâtir respectant les exigences du droit fédéral n'est pas délimitée pour l'éternité ; elle pourra et devra être adaptée aux nouvelles exigences si les circonstances ou les bases légales changent. Un propriétaire ne peut donc pas compter sur le fait que son bien-fonds restera à jamais dans la zone à bâtir et pourra être bâti (ATF 131 II 728 consid. 2.5).

E. 24

Dans les cas de déclassement, le Tribunal fédéral examine le caractère vraisemblable de la réalisation. De nos jours, la mise en œuvre de la faculté de bâtir est toujours liée à des conditions juridiques variées et au concours des pouvoirs publics ; cela n'exclut pas le caractère vraisemblable de la construction quand il existe en principe un droit à l'exécution des procédures requises et à l'octroi des autorisations. Cependant, la situation concrète du bien-fonds déclassé peut s'avérer à tel point défavorable qu'elle en exclut la constructibilité et, par conséquent, la probabilité de réalisation. Qu'il y ait eu intention de bâtir sur le terrain

déclassé n'est alors pas pertinente (Enrico RIVA, op. cit., ad. art. 5 LAT n. 208).

E. 25

En ce qui concerne le déclassement à l'intérieur de la zone à bâtir, le Tribunal fédéral a considéré que le plan d'affectation n'est pas un processus qui est réalisé

- 34/57 - A/1689/2011 une fois pour toutes et qui est ensuite terminé. En tout cas après un horizon de planification de 10 à 15 ans, un propriétaire foncier doit s'attendre à ce que la planification soit remaniée et révisée et qu'il puisse être affecté par des modifications. Les mesures de planification prises sur la base de nouvelles connaissances et ayant des répercussions sur l'utilisation des bâtiments font donc partie de la description du contenu des droits de propriété et doivent en principe être acceptées sans dédommagement (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_473/2017 du 3 octobre 2018 consid. 2.6). Un propriétaire ne peut donc pas compter sur le fait que son bien-fonds restera à jamais dans la zone à bâtir et pourra être bâti (ATF 131 II 728 consid. 2.5). Sous réserve de l'affectation à une zone d'utilité publique, le changement de zone à l'intérieur de la zone à bâtir (Neueinzonung) n'entraîne pas une restriction particulièrement grave du droit de propriété constituant un cas d'expropriation matérielle, pour autant que les terrains se prêtent encore à une bonne utilisation économique (Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n. 1469).

E. 26

En principe, le moment déterminant pour apprécier, du point de vue de l'expropriation matérielle, la portée de la restriction est la date de son entrée en vigueur (ATF 132 II 218 consid. 2.4). Lorsqu'avant le jugement définitif, une restriction constitutive d'expropriation matérielle est remplacée par une restriction qui doit être supportée sans indemnité, ou quand la première restriction est simplement levée, le juge doit tenir compte de cette nouvelle situation juridique, car l'obligation d'indemniser n'a alors, en principe, plus de fondement, à défaut de dommage pour le propriétaire; il ne se justifie de faire une exception que lorsque la période entre la première restriction et le changement ultérieur de régime juridique était particulièrement longue, de telle sorte que, sans la restriction, le propriétaire aurait pu faire dans l'intervalle une meilleure utilisation de son fonds (ATF 121 II 317 consid. 12bb ; 105 Ia 330 consid. 4b).

E. 27

Les intimés soutiennent que la restriction de constructibilité découlant de l'OPB doit être qualifiée de mesure de non-classement. Ils soutiennent en particulier que les parcelles litigieuses n'auraient jamais été valablement incluses en 5ème zone et que leur mise en ZDIA constituait la première mesure d'aménagement conforme à la LAT.

E. 28

Lorsque le contenu du droit de propriété reçoit une nouvelle définition, supprimant des possibilités dont disposait jusqu'alors le propriétaire, les personnes concernées ne peuvent en principe prétendre à aucune indemnité. Nul ne saurait en effet faire valoir un droit au maintien de l'ordre juridique et de la réglementation du droit de propriété. Cela étant, pour les propriétaires concernés, une nouvelle définition du contenu du droit de propriété peut déployer les mêmes effets qu'une restriction de ce droit et exceptionnellement atteindre des propriétaires isolés de la même façon qu'une expropriation. La doctrine précise qu'il peut dès lors s'avérer nécessaire d'accorder des indemnités lorsque concrètement le passage de l'ancien au nouvel

- 35/57 - A/1689/2011 ordre juridique introduit des inégalités crasses que le législateur n'a pas envisagées et déploie des conséquences trop rigoureuses pour certains propriétaires particuliers (ATF 144 II 367 consid. 3.3 et les références citées; cf. également ATF 131 II 151 consid. 2.1 p. 155; 125 II 431 consid. 3a p. 433; 91 I 329 consid. 3 p. 338 s.).

E. 29

L'introduction dans la Constitution de l'art. 22quater aCst. (actuellement art. 75 Cst.) relatif à l'aménagement du territoire, puis l'adoption de la législation fédérale fondée sur cette norme (loi sur la protection des eaux de 1971 et LAT de 1979), ont apporté une modification essentielle du contenu de la propriété foncière. Jusqu'alors, la faculté d'utiliser librement un bien-fonds et d'y ériger des bâtiments faisait partie du contenu général de la propriété. Depuis lors, en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire, des zones doivent être délimitées en fonction de l'usage distinct qui peut en être fait ; il convient plus particulièrement de distinguer les zones à bâtir de celles qui ne le sont pas. La faculté de construire – solution généralement plus lucrative – n'est plus octroyée qu'à une partie du terrain et ne bénéficie ainsi qu'à une partie des propriétaires fonciers. Ce passage à une réglementation foncière différenciée a modifié le contenu de la propriété (Enrico RIVA, op. cit., ad art. 5 LAT n. 148).

E. 30

Pour déterminer les conséquences du passage de l'ancien au nouveau droit foncier en matière d'indemnisation, le Tribunal fédéral a établi une distinction entre les mesures étatiques qui apportent une restriction au droit de la propriété et celles qui ne font que déterminer son contenu. Cette distinction lui a permis de considérer que des règles limitant la faculté de bâtir se bornent à définir le contenu de la propriété foncière. Elles ne constituent qu'exceptionnellement une restriction à la garantie de la propriété et, partant, une expropriation matérielle donnant lieu à une indemnité. En d'autres termes, le droit de construire ne constitue plus, selon cette conception, une faculté essentielle de la propriété immobilière, mais une prérogative conférée au propriétaire par l'ordre juridique, qui en trace les conditions et les limites. La ligne de démarcation entre les mesures constitutives d'expropriation matérielle, d'une part, et celles ne donnant pas lieu à indemnisation, d'autre part, se situe par conséquent clairement du côté des premières mesures, laissant les restrictions à tolérer sans indemnité occuper le terrain (cf. ATF 105 Ia 330 ; Maya HERTIG RANDALL, op. cit., p. 125 ss). C'est dans ce cadre que le Tribunal fédéral a développé les notions de déclassement et de celles de non-classement, respectivement de refus de classement, détaillées précédemment.

E. 31

Le critère essentiel pour qualifier une mesure de non-classement ou de déclassement est la conformité du plan cantonal aux exigences de la LAT. Un plan d'affectation est conforme à la LAT en termes de contenu lorsqu'il sépare clairement la zone à bâtir des zones inconstructibles, qu'il respecte les exigences de l'art. 15 LAT (non surdimensionnement de la zone à bâtir) et qu'il tient compte des bruts et principes de l'aménagement du territoire tels que définis aux art. 1 à 3 LAT. Sous l'angle formel, le plan d'affectation doit émaner de l'autorité compétente (art.

- 36/57 - A/1689/2011 25 LAT), satisfaire aux exigences démocratiques (art. 4 LAT), avoir été soumis à l'examen et à l'approbation du canton, et enfin respecter la procédure et les voies de recours prévus à l'art. 33 LAT (ATF 114 1b 305 consid. 5c ; arrêt 1C_215/2015

consid. 3.2 ; Enrico RIVA, op. cit., ad. art. 5 n. 183). Dès lors qu'un plan d'affectation conforme au droit fédéral quant à la forme et au contenu est entré en vigueur, les mises en zone non constructible survenues ultérieurement sont qualifiées de déclassements (Enrico RIVA, op. cit., ad. art. 5 LAT n. 188).

E. 32

En l'occurrence, il est établi que les parcelles en cause se trouv(ai)ent en zone à bâtir depuis de nombreuses années au moment de l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OBP (cf. plan des zones de construction annexé à la loi du 9 mars 1929). Elles ont été affectées à la zone villas dès le 19 décembre 1952, date à laquelle la 5ème zone a été scindée en zone destinée aux villas (zone 5A) d'une part et en zone agricole (zone 5B) d'autre part. La parcelle n° 1 _____ demeure aujourd'hui en zone 5, les parcelles nos 2 _____, 3 _____ et 4 _____ étant désormais affectées en ZDIA. Le 1er janvier 1980 est entrée en vigueur la LAT. Elle charge la Confédération, les cantons et les communes d'établir des plans d'aménagement pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (art. 2 al. 1 LAT). Les autorités compétentes doivent notamment élaborer des plans d'affectation, qui règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT) et délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). Aux termes de l'art. 15 LAT, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, les zones à bâtir comprenaient les terrains propres à la construction qui étaient déjà largement bâtis ou qui seraient probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seraient équipés dans ce laps de temps. La LAT impartissait aux cantons un délai de huit ans à compter de son entrée en vigueur, soit avant le 1er janvier 1988, pour se doter de plans d'affectation conformes (art. 35 al. 1 LAT). La LaLAT est entrée en vigueur le 1er août 1987. Selon l'art. 12 LaLAT, pour déterminer l'affectation du sol sur l'ensemble du territoire cantonal, celui-ci est réparti en zones, dont les périmètres sont fixés par des plans annexés à la LaLAT (al. 1). Aux termes de l'art. 32 al. 1 LaLAT, adopté le 18 septembre 1987, les plans de zones de construction au sens de l'art. 10 aLCI, ayant force de loi au moment de l'entrée en vigueur de la LaLAT, constituent les plans de zones annexés à celle-ci au sens de l'art. 12 précité. En d'autres termes, les plans alors existants ont été prorogés. Dans la mesure où, par l'adoption en 1987 des plans annexés à la LaLAT, le législateur genevois a confirmé la délimitation de la 5ème zone telle qu'elle était déjà prévue par le plan de 1952, l'affectation des parcelles litigieuses n'a pas été

- 37/57 - A/1689/2011 modifiée avec l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi (cf. ATF 129 II 225 consid. 1.3.3 et ATA/567/2002 du 24 septembre 2002 consid. 7 ; cf. aussi ATF 132 II 475 p. 476 ; Enrico RIVA, op. cit., ad. art. 5 LAT n. 187). Celles-ci sont donc restées classées en 5ème zone, soit une zone résidentielle destinée aux villas (art. 19 al. 3 LaLAT), avant d'être déclassées, pour les parcelles nos 2 _____, 3 _____ et 4 _____, en ZDIA en 2009. La jurisprudence cantonale et fédérale a confirmé à plusieurs reprises que les plans de zones annexés à la LaLAT ont été adoptés en conformité avec le droit fédéral (ATF 129 II 225 consid. 1.3.3 et les références citées ; arrêts 1A.211/2003 du 29 mars 2004 consid. 2.3 ; 1A.267/1997 du 29 janvier 1998 consid. 3d ; ATA/146/2008 du 1er avril 2008 consid. 3 ; ATA/609/2003 du 26 août 2003 consid. 4b). Dans l'ATF 129 II 225 (qui concernait justement des parcelles situées à Vernier soumises aux nuisances de l'aéroport), le Tribunal fédéral a considéré que la confirmation, par l'adoption de la LaLAT, d'un plan antérieur ne peut pas être comprise comme une volonté de ne pas mettre en œuvre les principes de l'aménagement du territoire et que l'affectation d'un terrain classé dans la zone à bâtir par

le plan de zone mentionné à l'art. 12 LaLAT avait ainsi valablement été décidée en 1987 (consid. 1.3). Dans une autre affaire concernant une parcelle classée en zone à protéger suite à l'adoption de la loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de l'Arve du 4 mai 1995, le Tribunal fédéral a admis un cas de déclassement en retenant que l'affectation en zone à bâtir du terrain litigieux ne paraissait pas inconciliable, lors de l'adoption de la LaLAT, avec les exigences du droit fédéral en matière de protection des rives. Partant, le classement, en 1987, de la parcelle en 5ème zone devait être considéré comme conforme à la LAT (arrêt 1A.211/2003 du 29 mars 2004 consid. 2.3). Dans ces deux arrêts, le Tribunal fédéral a jugé qu'à travers la modification législative de 1987, le canton de Genève avait voulu mettre en place une réglementation conforme au droit fédéral et que les classements ultérieurs en zone non constructible devaient être qualifiés de déclassements (cf. Enrico RIVA, op. cit., ad. art. 5 LAT n. 187). Plus récemment, la chambre administrative a retenu que le plan des zones d'affectation annexé à la LaLAT, qui a reconduit l'affectation de la parcelle litigieuse en zone de bois et forêts, a été adopté en conformité avec la LAT et a, en conséquence, refusé de procéder au contrôle préjudiciel de la validité de la zone (ATA/146/2008 du 1er avril 2008 consid. 3). Il sied encore de relever que l'affectation en zone résidentielle de la parcelle n° 1 _____ n'a pas été modifiée par le législateur genevois depuis l'entrée en vigueur de la LaLAT, nonobstant sa situation et malgré l'évolution de la législation fédérale en matière du territoire et de protection de l'environnement, et le développement judiciaire du litige opposant les riverains de l'aéroport et l'État de Genève (cf. ACOM/6 _____ du _____ 2008 dans la cause A/5 _____ - LEX ; DICCR/8 _____ du 21 avril 2010 dans la cause A/7 _____ LEX). L'État de Genève a d'ailleurs définitivement renoncé à adapter l'affectation du secteur concerné avec l'adoption de la première mise à jour du PDCn 2030, qui renvoie,

- 38/57 - A/1689/2011 pour ce secteur, à la fiche A04, avec pour objectif la poursuite de la densification sans modification de zone de la zone villa, excluant ainsi un éventuel classement du secteur en zone plus adaptée aux nuisances existantes. Au vu de ce qui précède, il n'y a donc pas lieu de s'écarter du plan de zones actuel. Le tribunal retiendra donc que l'affectation des parcelles litigieuses en zone 5, telle que délimitée en 1952, a valablement été reconduite en 1987 et que partant, au moment déterminant, soit au moment de l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OBP, les biens-fonds étaient affectés à une zone à bâtir adoptée conformément au droit fédéral. S'agissant des parcelles nos 2 _____, 3 _____ et 4 _____, il ne saurait ainsi être admis que le déclassement ultérieur en ZDIA constituerait la première mesure d'aménagement conforme à la LAT.

E. 33

Il résulte de ce qui précède que les prétentions du requérant doivent être examinées en appliquant les critères jurisprudentiels relatifs au déclassement. Il convient dès lors, à ce stade, d'examiner si les conditions positives issues de la formule Barret sont remplies.

E. 34

Dans un premier temps, il convient d'examiner si le requérant pouvait réellement dans un avenir proche développer le potentiel constructible de ses parcelles, puis, dans un second temps, examiner la gravité de l'atteinte.

E. 35

Compte tenu de la spécificité du cas d'espèce, il convient d'examiner séparément la situation de la parcelle n° 1 _____ et celle des parcelles nos 2 _____, 3 _____ et 4 _____.

Il faut en effet prendre en considération que les trois dernières parcelles précitées ont connu deux mesures d'aménagement successives ayant eu des effets différents quant à leur valeur vénale, alors que la parcelle n° 1 _____ est demeurée affectée à la zone 5. S'agissant de ces dernières parcelles, conformément à la jurisprudence précitée, il convient de prendre en compte le déclassement ultérieur en ZDIA pour déterminer si la restriction subie est constitutive d'une expropriation matérielle. Parcelle n° 1 _____

E. 36

S'agissant de la condition de l'usage futur proche probable, si le requérant n'a certes à ce jour pas démontré l'intention de réaliser un projet concret, cette condition de l'expropriation matérielle peut être considérée comme remplie. En effet, comme vu ci-dessus, sous l'angle juridique, la parcelle du requérant est située en zone villas et cette affectation n'a pas été modifiée. L'affectation en zone à bâtir est en outre conforme aux exigences du droit fédéral. Par ailleurs, aucun élément du dossier ne laisse présumer que la réalisation d'un projet de construction sur cette parcelle, notamment tel qu'identifié par le requérant (ordre contigu avec une densité de 0.4), nécessiterait la mise en œuvre d'instruments juridiques de l'aménagement du territoire, à l'instar de l'adoption préalable d'un plan d'affectation spécial. En outre, rien n'amène le tribunal à douter du fait que la parcelle pourrait rapidement être équipée sans nécessiter de travaux importants. À cela s'ajoute que la parcelle est vierge de construction. En somme, avant l'entrée en vigueur de la restriction

- 39/57 - A/1689/2011 litigieuse, la possibilité de réaliser un projet de construction sur la parcelle n° 1 _____ ne dépendait que de la seule volonté du propriétaire, sans qu'il n'existât d'obstacle juridique ou factuel particulier rendant impossible ou difficile à l'excès l'obtention d'une autorisation de construire. Sous l'angle de l'ampleur de l'atteinte, selon le cadastre de bruit relatif à l'AIG actuellement en vigueur, consultable sur le site du système d'information du territoire genevois (SITG), la parcelle en cause, située en 5ème zone, soit une zone résidentielle destinée aux villas, est affectée d'une charge sonore comprise entre 64 et 65 dB(A) de jour, 58 et 60 dB(A) en première heure de nuit et 53 à 54 dB(A) en deuxième heure de nuit ; les VLI prévues par l'annexe 5 de l'OPB pour le DS II sont donc dépassées de +4 à +5 dB(A) la journée et de +3 jusqu'à +5 dB(A) la nuit. Or, dès lors que le respect des VLI constitue une condition déterminante à l'obtention d'une autorisation de construire des bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit, tels que les logements (art. 2 al. 6 ch. a OPB), il en résulte une incompatibilité entre le régime du droit cantonal (art. 19 al. 3 LaLAT) et le régime du droit fédéral (art. 22 LPE, art. 31 OPB et les VLI de l'annexe déterminante de l'OPB), qui a pour effet de rendre le périmètre impropre à l'habitat résidentiel, soit inconstructible en l'état. L'expertise réalisée dans le cadre de la procédure conclut à une perte de valeur de 96 %, équivalent à une moins-value foncière de CHF 3'500'000.-. Outre cette valeur, comme vu précédemment, l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OPB a eu pour effet d'entraîner l'inconstructibilité de la parcelle du requérant, laquelle est vierge de toute construction. Il ne peut ainsi pas être soutenu de manière convaincante que ce dernier conserverait un usage conforme à la destination, économiquement rationnel et de qualité de son bien-fonds, dès lors qu'il ne peut plus en exploiter le potentiel constructible, et ce uniquement en raison du dépassement des VLI applicables. Cette restriction à son droit de propriété doit donc être qualifiée de grave.

Dans ces circonstances, le tribunal retiendra que les deux conditions positives cumulatives de l'ampleur et de l'intensité de l'atteinte sont en l'espèce remplies pour la parcelle n° 1 _____, ouvrant ainsi la voie à une éventuelle indemnisation pour expropriation

matérielle.

E. 37

Les intimés soutiennent cependant que la restriction de constructibilité découlant de l'OPB devrait être qualifiée de mesure de police ne donnant pas lieu à indemnisation.

E. 38

L'interprétation historique de l'art. 26 al. 2 Cst. consiste à n'accorder de garantie patrimoniale de la propriété qu'en cas de restriction qui correspond à un mouvement sensible (ampleur) et rapide de l'ordre juridique (impact). À cela s'ajoute que le Tribunal fédéral réserve deux cas d'exception dans lesquels, sans égard à son ampleur et son impact, une restriction de la propriété privée ne donne en principe pas droit à une indemnité, sous réserve de situations très exceptionnelles : il en va

- 40/57 - A/1689/2011 notamment des mesures visant un intérêt de police, dites mesures de police (Jacques DUBEY, op. cit., n. 103 ss).

E. 39

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les mesures justifiées par un but de police au sens strict ne constituent pas un cas d'expropriation matérielle et doivent par conséquent, sans égard à leur gravité et leur impact, être tolérées sans indemnité, car elles visent, exclusivement ou principalement, à écarter un danger concret, sérieux et imminent, lié à l'utilisation projetée d'un fonds, qui menace l'ordre public, en particulier la vie, la santé, la tranquillité et la sécurité publiques ; lorsqu'une restriction à la possibilité de bâtir est fondée sur de tels motifs – ou plus généralement sur les dangers auxquels seraient exposés les habitants si la construction était autorisée –, il est indifférent que les risques soient d'origine naturelle, tels les dangers d'avalanches, ou qu'ils proviennent de l'exploitation d'une installation par des tiers, y compris la collectivité publique, les conditions à l'octroi d'une indemnité d'expropriation matérielle ne sont en principe pas réunies (ATF 122 II 17 consid. 7b ; 120 Ib 76 consid. 5a ; 114 Ia 245 consid. 5 ; 106 Ib 330 consid. 4 ; arrêts 2C_461/2011 du 9 novembre 2011 consid. 4.2 ; 1P.421/2002 du 7 janvier 2003 consid. 2 ; 1A.122/2002 du 6 décembre 2002 consid. 3.1 et les arrêts cités ; cf. aussi Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n° 1486 ; Maya HERTIG RANDALL, op. cit., p. 122 ss ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 1793 ; Jacques DUBEY, op. cit., n. 104).

E. 40

Les mesures de police se distinguent ainsi des autres types de restrictions à la propriété par leur but de protection. Elles sont adoptées pour prévenir ou limiter des dangers sérieux, directs, imminents et impossibles à détourner autrement (cf. Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 1792 et n. 1292).

E. 41

Sensible aux intérêts des propriétaires fonciers, la jurisprudence a souligné que la notion de mesure de police doit être interprétée d'une façon restrictive. Elle ne comprend, d'une part, que les mesures nécessaires à écarter des dangers concrets, sérieux et imminents (ATF 105 Ia 330 consid. 3b ; 96 I 350 consid. 4, confirmé par l'ATF 106 Ib 330 consid. 4). En d'autres termes, sont exclues les mesures qui ne sont pas proportionnées par rapport à l'objectif mentionné – soit celles allant au-delà de ce qui est nécessaire pour écarter un

danger concret, sérieux et imminent – ou qui ont pour but de prévenir un danger de principe, général et abstrait. D'autre part, la notion de police au sens strict n'englobe pas les mesures qui poursuivent une double finalité, à moins que l'objectif de police ne soit prépondérant par rapport à l'objectif non policier. Le fait qu'une mesure principalement inspirée par des considérations d'aménagement du territoire vise accessoirement la protection des eaux souterraines ne suffit, par exemple, pas pour exclure une indemnisation pour expropriation matérielle (ATF 105 Ia 330 consid. 3b ; 96 I 350 consid. 4 ; Maya HERTIG RANDALL, op. cit., p. 124 : cf. également Pierre MOOR/Étienne POLTIER, *Droit administratif*, vo. II, 3ème éd., 2011, p. 899 et les références citées).

- 41/57 - A/1689/2011 La jurisprudence a de surcroît admis certaines exceptions au principe selon lequel les mesures de police au sens étroit ne donnent pas lieu à indemnisation (ATF 106 Ib 336 consid. 5b). Lorsque la restriction consiste à corriger des erreurs d'aménagements, entraîne le déclassement d'un terrain sis en zone à bâtir et muni de l'équipement de base, ou interdit une utilisation du sol auparavant licite, une indemnité pour expropriation matérielle n'est pas exclue (Maya HERTIG RANDALL, op. cit., p. 124 ; cf. également Enrico RIVA, op. cit., ad art. 5 LAT n. 218 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 899 ss ; Piermarco ZEN- RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n. 1487 ss ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 1794).

E. 42

Tombent dans la catégorie des mesures de police, celles qui limitent l'usage de la propriété immobilière dans le but de sauvegarder l'ordre public au sens étroit, en particulier celles qui ont pour but de protéger la vie, la santé, la tranquillité et la sécurité publiques. Selon Maya HERTIG RANDALL, qui cite à titre d'illustration l'interdiction de construire une maison dans une zone exposée aux avalanches ou celle d'exploiter une gravière sise à proximité d'un captage d'eau souterraine, il importe peu que l'atteinte à l'ordre public provienne du propriétaire lui-même ou d'un fait de la nature ; de même, le fait que le perturbateur soit la collectivité publique n'exclut pas la qualification de restriction de police qui fait obstacle au versement d'une indemnisation pour expropriation matérielle (Maya HERTIG RANDALL, op. cit., p. 122).

E. 43

Dans l'ATF 96 I 359 (JdT 1971 I 7), le Tribunal fédéral a jugé qu'il fallait parler d'une restriction admissible sans indemnité en tout cas lorsque la mesure de police dirigée contre l'auteur du trouble tend à empêcher une utilisation du bien-fonds qui entraînerait un danger concret - c'est-à-dire immédiat - pour l'ordre public, la sécurité ou la santé, soit notamment lorsque l'autorité compétente se borne à appliquer au cas concret une interdiction existant de par la loi et à définir, en fonction du projet d'utilisation d'un bien-fonds, les restrictions de police qui doivent toujours être observées en matière de propriété foncière (cf. JdT 1971 I 290 consid. 4). Il a par exemple été amené à juger que le classement d'un bien-fonds dans une zone de protection des eaux souterraines au sens de l'ancienne loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (aLPEP) constituait une mesure de police au sens étroit qui n'entraînait en principe aucune obligation d'indemniser (ATF 106 Ib 330 consid. 4 ; 105 Ia 330 consid. 3b ; 96 I 350 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.122/2002 du 6 décembre 2002 consid. 3.1). Il a aussi précisé que si la restriction ordonnée pour des motifs de police sert directement l'intérêt même du propriétaire foncier, il n'y a pas d'expropriation matérielle, par exemple lorsqu'il s'agit d'une interdiction de

construire dans une région exposée aux avalanches ou en cas de distance à respecter entre les constructions et une forêt. Le fait que, dans un tel cas, les restrictions protègent également d'autres intérêts (par exemple la forêt) n'exclut pas qu'elles doivent être

- 42/57 - A/1689/2011 supportées sans indemnité. Une éventuelle erreur dans la planification, que l'on corrige en déclassant le bien-fonds et en le rangeant dans une zone de danger d'avalanches, peut tout au plus fonder l'obligation, pour la collectivité publique, d'indemniser en raison de sa responsabilité administrative, mais non pas au titre de l'expropriation matérielle, puisque l'interdiction de bâtir édictée dans l'intérêt même du propriétaire foncier provient de la situation dangereuse dans laquelle se trouve le bien-fonds (ATF 106 Ib 336, JdT 1982 593 consid. 5c/aa ; voir aussi Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix ULHMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8ème éd., 2020, n. 2511).

E. 44

La LPE, qui, concrétisant les principes régissant l'aménagement du territoire, en particulier l'art. 3 al. 3 let. b LAT, tend en particulier à préserver les personnes contre les atteintes nuisibles ou incommodes (art. 1 al. 1 LPE), contient, en matière de protection contre le bruit, des normes qui doivent être appliquées par les autorités chargées de l'aménagement du territoire, soit dans le cadre de l'établissement ou de la révision des plans d'affectation, soit au stade de l'autorisation de construire. Ces normes entraînent, le cas échéant, des restrictions pour les propriétaires des biens-fonds exposés au bruit et, dans une zone à vocation exclusivement résidentielle, peuvent rendre impossible la construction des bâtiments prévus par le plan d'affectation (ATF 132 II 475 consid. 2.4 et 2.6).

La question de savoir si et à quelles conditions l'application de ces dispositions peut éventuellement justifier l'octroi d'une indemnité pour expropriation matérielle n'a pas encore été tranchée par le Tribunal fédéral ; elle a été laissée indécise dans plusieurs arrêts (ATF 132 II 475 consid. 2.7 et les références citées). Cette question partage également la doctrine.

E. 45

Dans un arrêt de 1994, le Tribunal fédéral a considéré que lorsqu'un projet a été refusé sur la base de l'art. 22 LPE en raison du fait que le bien-fonds est exposé à des immissions excessives d'une route nationale, le propriétaire n'a aucun droit à faire valoir à titre d'expropriation matérielle, mais, dans certaines circonstances, un droit à réclamer une indemnité d'expropriation contre le canton, en tant que maître de l'ouvrage, ce droit étant à faire valoir au titre d'expropriation formelle des droits de voisinage en application de l'art. 5 de la loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930 (LEx - RS 711) (ATF 120 Ib 76, JdT 1996 I 475 consid. 5 et les références citées). Dans un arrêt du 10 janvier 1996 portant sur les restrictions découlant du droit fédéral de l'aviation, le Tribunal fédéral a relevé que le plan des zones de bruit de 1987 se bornait à constater qu'en raison des nuisances de l'aéroport, les terrains classés en zone de bruit B étaient totalement impropres à la construction de maison d'habitation. Dans ces conditions, les zones de bruit avaient pour but de protéger la santé du propriétaire ou des futurs habitants de la parcelle, ce qui excluait, en principe, une indemnité pour expropriation matérielle (ATF Jeanneret III 122 II 17, consid. 7b ; voir également Maya HERTIG RANDALL, op. cit., p. 123). Cet arrêt faisait suite à l'arrêt du 12 juillet 1995 (ATF Jeanneret II 121 II 349), dans lequel

- 43/57 - A/1689/2011 le Tribunal fédéral avait laissé indécise la question de savoir si le classement dans une zone de bruit A ou B pouvait être constitutif d'une expropriation

matérielle (consid. 13 ; cf. voir également Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n. 1476).

Dans un autre arrêt, rendu le 5 septembre 2006, en relation avec les nuisances sonores provenant de l'AIG, le Tribunal fédéral n'a pas exclu que le refus de délivrer une autorisation de construire en application directe de la législation sur la protection contre le bruit (art. 22 LPE) puisse, à l'instar des restrictions du droit de propriété résultant de la modification d'un plan d'affectation pour mettre en œuvre la législation sur la protection de l'environnement (art. 24 al. 2 LPE), constituer un cas d'expropriation matérielle et a considéré, pour cette raison, qu'il fallait donner la possibilité au propriétaire concerné d'ouvrir action et de présenter des conclusions en paiement à ce titre. Dans cette affaire, seule la question de la compétence était litigieuse, de sorte que le Tribunal fédéral n'a pas eu à trancher la question d'un point de vue matérielle, faisant remarquer que la question a été laissée ouverte dans d'autres arrêts, notamment dans l'arrêt de 1996 cité précédemment (ATF 132 II 475 consid. 2.7 ; cf. voir également Enrico RIVA, op. cit. ad. art. 5 note 384 p. 203 ; Maya HERTIG RANDALL, op. cit., p. 123). La doctrine est partagée à cet égard. Selon Jürg SIGRIST, une indemnisation pour expropriation matérielle est envisageable dans le cas où la parcelle devient inconstructible en raison de nouvelles immissions sonores, résultant, par exemple, de l'ouverture d'une nouvelle route aérienne (Jürg SIGRIST, *Fluglärm und materielle Enteignung*, in Tobias JAAD, *Rechtsfragen rund um den Flughafen, Zurich, Bâle, Genève 2004*, p. 157 ss). D'après Enrico RIVA, un terrain exposé à des immissions excessives est impropre à la construction, ce qui exclut en principe un droit à une indemnisation. Des exceptions à ce principe devraient toutefois être admises dans des cas où le refus d'une indemnisation est particulièrement choquant en raison des circonstances spécifiques du cas d'espèce, par exemple en cas d'erreur de planification de la part des autorités (Enrico RIVA, *Bau- und Nutzungsbeschränkungen aufgrund von umweltrechtlichen Vorschriften – wann ist Entschädigung geschuldet ?*, in DEP 1998, p. 462 ss ; dans ce sens aussi Robert WOLF, in *Vereinigung für Umweltrecht, Kommentar zum Umweltschutzgesetz*, 2e éd. Zurich 2004, ad. art. 22 LPE, n. 47 et ad art. 24 LPE n. 42 et 45). D'après Anne-Christine FAVRE, la nature policière devrait être admise pour les restrictions découlant de l'art. 22 LPE mais non pour celles qui s'imposent en vertu de l'art. 24 LPE, le but principal de cette dernière disposition consistant à assurer une planification judicieuse et non la protection contre un danger (Anne-Christine FAVRE, *La protection contre le bruit dans la loi sur la protection de l'environnement*, Zurich 2002, p. 257 ss, 273 s). Selon Jörg Paul MÜLLER et Markus SCHEFER, il n'est pas compatible avec la garantie de valeur découlant du droit de propriété d'exclure d'une façon générale l'indemnisation des propriétaires dans les cas où les immissions proviennent d'un ouvrage public. Il est toutefois indifférent à la lumière de la garantie de la propriété si l'indemnisation est allouée sur la base de l'expropriation formelle des droits de voisinage ou sur la base

- 44/57 - A/1689/2011 de l'expropriation matérielle (Jörg Paul MÜLLER/Markus SCHEFER, *Grundrechte in des Schweiz*, 4e éd, Berne 2008, p. 1030 ss ; Maya HERTIG RANDALL, *L'expropriation matérielle à l'aune de la jurisprudence récente*, in *La garantie de la propriété à l'aube du XXIe siècle : expropriation, responsabilité de l'État, gestion des grands projets et protection du patrimoine*, Genève 2009, p. 29 ss, p. 38 s).

E. 46

Dans sa décision ACOM/6_____ du _____ 2008, la commission a admis la réalisation des conditions de l'expropriation matérielle et le droit à l'indemnité en découlant dans une

situation similaire à celle du cas d'espèce, dans la mesure où l'inconstructibilité de la parcelle en cause résultait de l'application combinée de l'art. 22 LPE et de l'annexe 5 de l'OPB. Elle a notamment retenu que lorsque l'impossibilité de construire résulte de l'application de l'art. 22 LPE, la situation présente, selon la jurisprudence fédérale, une certaine analogie avec le cas de déclassement de terrain à bâtir fondée sur l'art. 24 al. 2 LPE, permettant de faire valoir des prétentions pour expropriation matérielle. Elle a ensuite considéré que jusqu'à l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OPB, « le statut juridique applicable aux biens immobiliers du secteur a(vait) été pour le moins fluctuant, dans le cadre duquel la délivrance d'autorisations de construire a(vait) été possible ». Il ne s'agissait donc pas d'une simple mesure de police et l'État devait souffrir de se laisser opposer les conséquences du choix du législateur genevois de ne pas avoir adapté le zonage cantonal à l'évolution du droit fédéral. La parcelle en cause, sise en zone constructible selon le droit cantonal, avait été acquise en 1968 par les parents des requérants, qui avaient habité la villa qu'elle supportait. Les requérants avaient hérité de ce bien immobilier en 1999. Le projet de construction qu'ils avaient soumis à l'autorité le 1er juin 2001 s'était heurté à un refus définitif fondé notamment sur l'annexe 5 de l'OPB, entrée en vigueur à cette même date. Dans ces circonstances particulières, la mesure équivalait à un déclassement, ouvrant la voie à une indemnisation pour expropriation matérielle.

E. 47

Dans une autre affaire, portant sur un cas similaire, le tribunal de céans s'est écarté de la solution retenue par la commission dans la décision précitée, estimant que les mesures instituées par l'art. 22 LPE et mises en œuvre par l'art. 31 et son annexe 5 constituaient des mesures de police au sens strict, « dès lors qu'elles sont destinées à protéger les personnes des nuisances, constitutives d'une menace pour la santé et la tranquillité publiques notamment, causées par l'aéroport et le trafic aérien qu'il génère, et que le danger qu'elles ont pour vocation d'écarter est à la fois immédiat, concret et sérieux » (JTAPI/989/2013 du 16 septembre 2013). Ce jugement a fait l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative, qui l'a rejeté par arrêt du 19 août 2014 (ATA/641/2014), au motif que les prétentions en indemnisation pour expropriation matérielle étaient prescrites, ce qui a été confirmé ensuite par le Tribunal fédéral (arrêt 1C_460/2014 du 15 juin 2015). La question de la qualification des restrictions de construire issues de l'adoption de l'annexe 5 de l'OPB de mesure de police n'a ainsi pas été tranchée.

- 45/57 - A/1689/2011

E. 48

Comme le rappelle le Tribunal fédéral dans un arrêt relativement récent (arrêt 2C_254/2021 du 2 mars 2023 consid. 3.2), la doctrine critique depuis longtemps cette pratique liée à l'exclusion de principe de toute indemnisation en cas de mesure de police qu'elle juge trop rigide. Certains auteurs proposent de renoncer aux différenciations entre interventions policières et non policières et de les remplacer par une distinction uniquement basée sur l'intensité de la restriction et sur l'objectif qu'elle poursuit, c'est-à-dire si elle sert plutôt à protéger les propriétaires fonciers concernés ou la collectivité. D'autres estiment qu'une indemnisation n'est généralement pas justifiée lorsqu'il s'agit de la protection contre les dangers naturels ou contre le comportement du propriétaire foncier ou encore de la protection contre les dangers émanant du terrain lui-même. Certains admettent une obligation d'indemnisation lorsque les zones libres de construction visent en premier lieu à

protéger des tiers ou la collectivité et que le danger ne provient pas du propre terrain ou de son utilisation ou - même dans le cas de mesures purement policières visant à protéger le terrain concerné - lorsqu'une utilisation légale existante est interdite. La doctrine demande également de prendre en compte les aspects liés à la confiance lors de l'interdiction d'utilisations jusqu'ici licites (sur l'état de la discussion dans la doctrine : arrêt 1C_651/2018 du 4 juin 2019 consid. 4.1, in : ZBI 120/2019 p. 683 ; avec référence à l'arrêt 2C_461/2011 du 9 novembre 2011, in : ZBI 113/2012 p. 617 et DEP 2012 p. 255 ; critiquant toutefois cet arrêt, ARNOLD MARTI, ZBI 113/2012 p. 625 ss). Dans la doctrine plus récente, on retrouve l'idée que l'impossibilité de construire dans le voisinage immédiat d'un aéroport ou d'une route nationale constitue une mesure de police, tout en relevant qu'une indemnisation récompenserait en quelque sorte les propriétaires pour un usage excessif de leur droit (Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, op.cit., n. 924 ; voir aussi Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 395 p. 218). Une interdiction de construire sur des bien-fonds en raison de nuisances sonores excessives est aussi identifiée comme un exemple de restriction de la propriété qui a pour but de protéger directement le propriétaire contre des dangers objectifs découlant de l'utilisation de l'objet, dès lors que cette exposition rend le terrain en question impropre au séjour permanent de personnes, sans égard à la provenance des nuisances (Enrico RIVA, op. cit., n. 219). La doctrine se montre néanmoins de plus en plus critique quant à l'absence d'indemnisation des atteintes à la propriété visant à éviter que les usagers de l'objet ne soient exposés à des immissions de l'État ou d'une tierce personne, notamment dans le cas d'interdictions de bâtir pour cause de nuisances sonores excessives conformément à la LPE ou à l'OPB (Enrico RIVA, op. cit., n. 220 et les références doctrinales citées ; également Adrian GROSSWEILER, Entschädigung für Lärm von öffentlichen Verkehrsanlagen, Thèse Zurich, 2014, p. 345 ss). Une majorité conteste l'approche restrictive du Tribunal fédéral, notamment parce que l'atteinte n'est pas dirigée contre l'auteur du trouble (Adrian GROSSWEILER, op. cit., p. 345 et les références doctrinales citées). Pour certains, les progrès de la technique

- 46/57 - A/1689/2011 permettent désormais aux propriétaires de se protéger contre les conséquences de tous les aléas, de sorte qu'en cas de dézonage, une indemnisation pourrait tout de même se justifier pour des motifs d'égalité de traitement ou de protection de la bonne foi (cf. Peter KARLEN, Das Enteignungsrecht zwischen Beständigkeit und Wandel in ZBI 12/2019 p. 658). D'autres auteurs s'interrogent plus largement sur la question de savoir si, au vu des exceptions et contre-exceptions existantes en matière d'expropriation matérielle, il est encore judicieux de maintenir le principe de l'absence d'indemnisation des restrictions à la propriété motivées par des motifs de police ou s'il ne serait pas plus cohérent de distinguer selon les critères de la gravité de l'atteinte et du sacrifice particulier, entre les restrictions à la propriété soumises à indemnisation et celles qui ne le sont pas (Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix ULHMANN, op. cit, n. 2512 ; cf. également Georg MÜLLER, in Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération du 29 mai 1874, Bâle/Berne/Zurich 1987, n. 61 ad art. 22 ter Cst., et Leo SCHÜRMAN/Peter HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3e éd., Berne 1995, p. 278, qui se demandent s'il ne conviendrait pas d'appliquer les mêmes critères que pour toutes les autres atteintes aux droits patrimoniaux). Christoph BRANDLI estime que la jurisprudence du Tribunal fédéral est en contradiction avec l'intention du législateur, car lors de l'adoption des art. 22 et 24 LPE, le Conseil fédéral et le législateur étaient conscients que ces dispositions pouvaient entraîner une indemnisation pour expropriation matérielle

(Christoph BRANDLI, Protection contre le bruit et aménagement du territoire, Berne 1988, n. 17 ad art. 24 LPE). Pierre MOOR, enfin, suggère d'orienter la jurisprudence fédérale « à partir de l'imputabilité du risque », en ce sens que, s'il est d'origine naturelle (avalanches) ou provient du comportement du propriétaire (maison insalubre ou utilisation d'une nouvelle parcelle menaçant de polluer les eaux), ce n'est pas à la collectivité de supporter les conséquences de la mesure restrictive. En revanche, s'il est causé par une action de la collectivité, c'est à cette dernière d'en assumer les conséquences (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., p. 900). Piermarco ZEN-RUFFINEN et Christine GUY-ECABERT relèvent à cet égard que, vu les exceptions qu'elle admet (en particulier la correction d'une erreur de planification), la jurisprudence fédérale tend implicitement dans le sens préconisé par Pierre MOOR (Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n. 1519 et 1520).

E. 49

En l'espèce, malgré les critiques récurrentes formulées tant à l'époque qu'aujourd'hui par la doctrine, le Tribunal fédéral continue de maintenir son approche restrictive s'agissant des interdictions de construire fondées sur des motifs de police, ce d'autant plus lorsque de telles mesures visent directement à protéger le propriétaire lui-même. À cela s'ajoute qu'une partie de la doctrine récente continue de qualifier les interdictions de bâtir en raison de nuisances sonores excessives comme des mesures de police. Le tribunal de céans retiendra donc que la mesure litigieuse relève bien du domaine de la police, dans la mesure où elle est destinée à protéger le requérant et les futurs habitants contre des immissions sonores excessives, constitutives d'une menace pour la santé publique, causées par

- 47/57 - A/1689/2011 l'aéroport et le trafic aérien qu'il génère, et que le danger qu'elle a pour vocation d'écarter est à la fois concret et sérieux. Ceci étant, compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce, le tribunal admettra que l'on se trouve dans un cas exceptionnel faisant naître une obligation d'indemniser. Comme vu précédemment, la mesure en cause porte une atteinte particulièrement grave au droit de propriété du requérant, puisqu'elle interdit totalement la construction sur un terrain classé comme constructible par la planification cantonale, privant ainsi le bien-fonds de sa vocation à bâtir. Par ailleurs, bien que cette restriction de propriété soit justifiée par des motifs de police, elle repose également sur des considérations d'aménagement du territoire. En effet, l'interdiction de construire issue de l'application de l'OPB – qui est une « mesure d'aménagement » au sens de l'art. 5 al. 2 LAT selon la jurisprudence du Tribunal fédéral – vise notamment à mettre en œuvre les principes régissant l'aménagement du territoire, en particulier l'art. 3 al. 3 let. b LAT, qui exige de préserver les lieux d'habitation des atteintes nuisibles ou incommodes. À cet égard, on ne saurait admettre une prépondérance de l'intérêt de police, dans la mesure où, malgré l'existence d'une charge de bruit excessive, le propriétaire est autorisé à continuer à faire usage de sa parcelle, ce qui est paradoxal pour une mesure destinée à écarter un danger concret et imminent pour la santé du propriétaire. De plus, comme relevé par la commission dans sa décision ACOM/121/2009, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'annexe 5 OPB, le statut juridique applicable aux biens-fonds exposés au bruit de l'aéroport a été fluctuant, avec la possibilité d'obtenir des autorisations de construire, ce qui conduit à relativiser la menace que la mesure vise à prévenir. Il est également important de considérer la nature du danger. S'agissant des nuisances sonores causées par le trafic aérien, la menace pour la santé provient de l'exploitation d'une infrastructure publique, soit une source de danger que la collectivité a créée. L'interdiction

de bâtir ne résulte donc pas d'une situation de danger inhérente au terrain, mais des conditions d'exploitation de cette installation publique, qui découlent de choix politiques mettant en balance la protection contre les immissions et les intérêts liés à l'exploitation de l'aéroport. Dans ce contexte, nier l'obligation d'indemnisation en raison du caractère policier de la mesure aboutirait à un résultat choquant, puisque ce sont précisément les intérêts prépondérants liés à l'exploitation de l'installation bruyante qui rendent nécessaire la restriction de propriété motivée par des motifs de police. Dans cette mesure, l'interdiction de construire dans le périmètre de l'AIG en raison des nuisances excessives existantes ne fait que corriger une erreur de planification, dont le requérant ne devrait pâtir. Une indemnisation se justifie également du fait que le caractère excessif des nuisances aériennes n'est pas inéluctable, mais résulte comme déjà souligné de choix politiques quant à la gestion de l'infrastructure aéroportuaire, lesquels ont une influence directe sur l'étendue territoriale de l'inconstructibilité qui variera en

- 48/57 - A/1689/2011 fonction notamment des activités autorisées et des allègements accordés en matière de respect des VLI. La particularité de l'atteinte liée au bruit du trafic aérien réside également dans le fait que la mesure restrictive n'est pas dirigée contre le perturbateur, détenteur de l'installation dont émane le bruit – soit l'AIG –, mais contre les propriétaires fonciers qui subissent les nuisances, contrairement au principe de causalité (ou du pollueur-payeur) inscrit à l'art. 2 LPE. Enfin, il faut tenir compte du fait qu'au moment déterminant, à savoir le 1er juin 2001, la parcelle concernée était prête à être construite, puisqu'elle se trouvait dans une zone à bâtir conforme au droit fédéral et pouvait être équipée sans frais disproportionnés. L'interdiction de bâtir a donc entraîné un déclassement de fait, qu'il faut reconnaître comme une exception au principe selon lequel les restrictions de police doivent être admises sans indemnité. Partant, le tribunal retiendra que les restrictions de propriété découlant de l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OPB constituent une expropriation matérielle donnant lieu à indemnisation s'agissant de la parcelle n° 1 _____. Parcelles nos 2 _____, 3 _____ et 4 _____

E. 50

S'agissant de la condition de l'usage futur proche probable, si le requérant n'a certes à ce jour pas démontré l'intention de réaliser un projet concret, cette condition de l'expropriation matérielle peut également être considérée comme remplie. En effet, comme vu ci-dessus, sous l'angle juridique, les parcelles en cause ont toujours été situées en zone à bâtir, d'abord en zone 5, puis en ZDIA. L'affectation en zone à bâtir est en outre conforme aux exigences du droit fédéral. Par ailleurs, si les parcelles sont certes aujourd'hui en ZDIA, il ne faut pas perdre de vue que, pour l'heure, aucune planification de détail n'est établie et que seule des planifications directrices ont été adoptées. En outre, rien n'amène le tribunal à douter du fait que les parcelles pourraient rapidement être équipées sans nécessiter de travaux importants. À cela s'ajoute que les parcelles sont vierges de construction. En somme, avant l'entrée en vigueur des restrictions litigieuses, la possibilité de réaliser un projet de construction sur les parcelles du requérant ne dépendait que de sa seule volonté, sans qu'il n'existât d'obstacle juridique ou factuel particulier rendant impossible ou difficile à l'excès l'obtention d'une autorisation de construire. Sous l'angle de l'ampleur de l'atteinte, selon le cadastre de bruit de l'AIG en vigueur, les parcelles nos 2 _____, 3 _____ et 4 _____, alors situées en 5ème zone, sont affectées d'une charge sonore comprise entre 64 et 66 dB(A) de jour, entre 58 et 61 dB(A) en première heure de nuit et entre 53 et 55 dB(A) en deuxième heure de nuit, ce qui dépasse de près de 6 dB(A) les VLI du DS II, de jour comme de nuit. Désormais

classées en DS IV, applicable dans les zones industrielles, les VLI sont respectées de jour, mais légèrement dépassées, +1 dB(A), la première heure de la nuit.

- 49/57 - A/1689/2011

La nouvelle affectation en ZDIA a eu pour effet de lever théoriquement l'impossibilité totale de construire sur les parcelles concernées. En effet, si certes la nouvelle affectation en ZDIA ne permet plus de construire des locaux destinés à l'habitat résidentiel, elle permet in fine la réalisation de locaux non sensibles au bruit. Il faut en outre garder à l'esprit que tout propriétaire ne peut pas partir du principe que l'affectation de ses parcelles sera maintenue telle quelle à l'avenir et doit en principe supporter les modifications de la planification sans indemnisation. Un tel déclassement de la zone villas à la ZDIA, à l'intérieur de la zone à bâtir, ne saurait ainsi par principe être considéré comme une restriction grave du droit de propriété.

Reste toutefois à déterminer si les terrains en cause se prêtent encore à une bonne utilisation économique.

En l'occurrence, l'expertise réalisée dans le cadre de la procédure conclut à une perte de valeur totale de 48 % pour les parcelles nos 2_____ et 3_____ et de 49 % pour la parcelle n° 4_____ par rapport à la situation initiale. Si certes la mesure de déclassement en ZDIA a eu pour effet de supprimer l'inconstructibilité totale des parcelles, hormis pour l'usage d'habitation, il ne faut pas perdre de vue que les parcelles en cause ne peuvent plus accueillir que des locaux non sensibles au bruit, ce qui a eu pour effet de réduire de manière importante la valeur vénale des biens-fonds, comme l'attestent les conclusions de l'expertise. Il ne peut ainsi pas être soutenu de manière convaincante que le requérant conserverait un usage conforme à la destination, économiquement rationnel et de qualité de ses parcelles, vu l'ampleur de la restriction apportée. Cette restriction au droit de propriété du requérant doit donc être qualifiée de grave.

Dans ces circonstances, le tribunal retiendra que les deux conditions positives cumulatives de l'ampleur et de l'intensité de l'atteinte sont en l'espèce également remplies s'agissant des parcelles nos 2_____, 3_____ et 4_____, ouvrant la voie à une indemnisation pour expropriation matérielle. 51. Le droit du requérant d'obtenir une indemnité pour expropriation matérielle étant reconnu dans son principe, il s'agit maintenant de déterminer le montant de cette indemnité. 52. L'art. 5 al. 2 LAT et l'art. 26 al. 2 Cst. prescrivent l'obligation de verser une indemnité complète pour l'expropriation (cf. à ce sujet ATF 127 I 185 consid. 4 p. 190 s. avec renvois ; voir aussi art. 14 LEx-GE et 34 al. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE -A 2 00). Le propriétaire foncier ne doit pas subir de perte du fait de l'expropriation, mais il ne doit pas non plus réaliser de gain ; il doit être placé dans la même situation économique que si l'expropriation n'avait pas eu lieu (cf. ATF 122 I 168 consid. 4b/aa p. 177 avec renvois ; Jacques DUBEY, op. cit., ad. art. 26 Cst. n. 136 ; Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n. 1529 ; Enrico RIVA, op. cit., ad. art. 5 LAT n. 233). L'indemnité pour une expropriation matérielle se calcule en règle générale selon la méthode de la différence, en

- 50/57 - A/1689/2011 comparant la valeur vénale de l'immeuble concerné avant la restriction de propriété avec celle après l'intervention (cf. ATF 122 II 326 consid. 6c/bb p. 335 ; 114 Ib 174 consid. 3a p. 177). La valeur vénale correspond au produit qui aurait pu être objectivement obtenu en cas de vente sur le marché libre au jour de référence (cf. ATF

122 II 246 consid. 4a p. 250). Le cas échéant, d'autres inconvénients, tels que les dépenses devenues inutiles pour la planification ou des travaux comparables, doivent également être indemnisés ; à cet égard, la protection constitutionnelle de la confiance légitime selon l'art. 9 Cst. et la garantie de la propriété selon l'art. 26 Cst. doivent être intégrées comme base juridique (cf. ATF 119 Ib 229 consid. 4a p. 237 ; arrêt 1C_487/2009 du 10 août 2010 consid. 8.1). 53. En cas d'expropriation formelle, la jurisprudence admet qu'au lieu d'une indemnité calculée sur la base de la valeur vénale ou de la moins-value correspondante, le préjudice dit subjectif soit indemnisé. Cela suppose que l'intérêt financier du propriétaire à continuer d'utiliser son bien-fonds soit plus important que celui de le vendre dans le commerce libre. Lors du calcul du préjudice subjectif, on détermine concrètement les pertes subies par le propriétaire du fait de l'expropriation. Lors de l'évaluation de la valeur vénale ou de la moins-value et du dommage subjectif, il convient de distinguer soigneusement les hypothèses correspondantes - soit l'immeuble serait vendu, soit le propriétaire le conserverait (cf. ATF 113 Ib 39 E. E. 2a p. 41 s. ; arrêt 1C_2/2014 du 4 avril 2014 consid. 2.2, in : RtiD 2014 II 280). Il convient en outre de rappeler que la réparation du dommage subjectif comprend également les autres inconvénients ou inconvenances (cf. ATF 112 Ib 514 consid. 2 p. 518). 54. La fixation de l'indemnité obéit en principe aux mêmes règles en cas d'expropriation formelle et matérielle (cf. Peter HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 6e éd. 2016, p. 650 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7e éd. 2016, N. 2493 ; Pierre TSCHANNEN/Ulrich ZIMMERLI/Markus MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4e éd. 2014, § 65 N. 29). Il n'est pas exclu, même en cas d'expropriation matérielle, de déterminer l'indemnité sur la base du préjudice subjectif. Cela suppose toutefois que ce préjudice présente un lien étroit avec une valeur foncière juridiquement garantie. Ainsi, dans un cas plus ancien, le Tribunal fédéral a protégé l'application des règles de calcul du préjudice subjectif dans le cas d'une expropriation matérielle suivie d'une expropriation formelle. Il s'agissait d'un terrain dézonné avec une servitude de droit de superficie, qui avait de ce fait une valeur plus élevée pour le propriétaire que la valeur vénale dans l'ancienne zone (cf. ATF 112 Ib 514 consid. 2 p. 517 s.). 55. Le dommage correspond à la différence entre l'état actuel du patrimoine et celui qui existerait sans le fait dommageable (cf. ATF 144 III 155 consid. 2.2 p. 157 avec renvois). La réparation du gain manqué est due selon les principes du droit de la responsabilité civile lorsqu'il s'agit d'un gain habituel ou d'un gain dont on peut être certain d'une autre manière (ATF 132 III 379 consid. 3.3.3 p. 384 avec renvois).

- 51/57 - A/1689/2011 L'adéquation du lien de causalité joue un rôle particulier dans le calcul du dommage dans le cadre d'une expropriation matérielle dans la mesure où des facteurs fixes de dépréciation, dont l'effet est indépendant de l'intervention assimilable à une expropriation, doivent être déduits de la valeur vénale (cf. ATF 97 I 112 consid. 3b p. 115 ; Enrico RIVA, op. cit., n. 239 ad art. 5 LAT). 56. Dans la mesure du possible, il faut se fonder sur les prix qui ont déjà été payés dans d'autres cas, pour des objets de même genre et dans une situation semblable (méthode comparative ou statistique) (Enrico RIVA, op. cit., ad. art. 5 LAT n. 231 ss les références citées ; Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n. 1532). La méthode comparative ou statistique doit être appliquée à l'estimation du prix du terrain (sans les bâtiments). Cette méthode prescrit au juge de l'expropriation de rechercher parmi les transactions récentes - à savoir celles qui sont intervenues peu avant le « dies aestimandi » - qui ont eu lieu dans la région les prix payés pour des fonds de même nature, de même qualité, de même situation (cf. ATF 115 Ib

408 consid. 2, ATF 114 Ib 286 consid. 7; cf. HEINZ HESS/HEINRICH WEIBEL, *Das Enteignungsrecht des Bundes*, vol. I, Berne 1986, n. 80 ss ad art. 19; PIERRE MOOR, *Droit administratif*, vol. III, Berne 1992, p. 417). En l'occurrence, les transactions postérieures à l'été 2001, de même que celles qui portent sur des terrains situés dans d'autres communes, même également soumises aux nuisances de l'aéroport, sont sans pertinence. 57. La « pleine valeur vénale » du bien exproprié correspond au prix de vente qui aurait objectivement pu être obtenu sur le marché, au jour déterminant, par une aliénation privée (ATF 122 II 246 consid. 4a et les références citées). Cette pleine valeur vénale doit être fixée selon des critères objectifs, soit en tenant compte de tous les éléments de fait et de droit qui seraient pris en considération par des acheteurs potentiels. Les éléments de nature juridique relèvent des réglementations de droit public qui définissent les utilisations légales possibles du bien exproprié. Les éléments de fait sont tous ceux qui, par leur nature, influent sur le prix de l'objet visé : la situation de cet objet (notamment sur le plan géographique, en fonction de l'usage qui en est fait) et ses qualités intrinsèques (bien-fonds équipé ou non, terrain stable ou non) (Jean-Marc SIEGRIST, *L'estimation des biens expropriés*, in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER, *La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix*, 2009, p. 44 ss). 58. Le montant du dommage est calculé en fonction de l'état de fait existant au moment de l'entrée en vigueur de la restriction du droit de propriété; c'est à ce moment-là que les valeurs vénales du bien-fonds (avant et après restriction) sont estimées. Cette date, qui relève du droit fédéral, est contraignante. La date déterminante retenue peut désavantager le propriétaire lorsque la collectivité conteste l'existence d'une expropriation, que la procédure dure longtemps et que, dans l'intervalle, les prix des terrains ont considérablement augmenté. Dans ce cas, il faut compenser ce désavantage par l'attribution d'une indemnité dépassant le montant des intérêts ou

- 52/57 - A/1689/2011 par le report de la date de calcul (Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY- ECABERT, op. cit., n. 1534 s.) 59. L'indemnité comprend un capital et son intérêt (Piermarco ZEN- RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n. 1527). L'intérêt est calculé à partir du jour où l'exproprié a interpellé l'expropriant ou dès qu'il a manifesté de manière non équivoque son intention de se faire indemniser. Il court, au plus tôt, dès l'entrée en force de la mesure constitutive d'expropriation (Piermarco ZEN- RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n. 1536). Pour faire valoir sa demande d'indemnisation et de versement d'intérêts, l'ayant droit n'est pas tenu au respect d'une forme particulière; la demande ne doit pas non plus être adressée au juge. La seule exigence existante est que la collectivité ne puisse avoir aucun doute sur la volonté du propriétaire d'obtenir une indemnité. Une lettre demandant le versement d'une indemnité suffit, même lorsque cette demande n'est faite que pour le cas où l'interdiction de bâtir ne serait pas annulée (Enrico RIVA, op. cit., ad art. 5 n 248.). 60. Les cantons sont compétents pour fixer le taux d'intérêts dans les limites de la garantie de la propriété. À Genève, l'art. 81E LEx-GE prévoit que l'indemnité définitive porte intérêt au taux fixé en application de l'art. 76 al. 5 LEx, 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 Tribunal administratif fédéral (ci-après: TAF) a édicté une instruction sur la fixation du taux d'intérêt usuel au sens de l'art. 76 anc. al. 5 LEx (cf. décision du 9 novembre 2009 de la Cour I, chambre I, intérêt au taux usuel ; consultable sur <https://www.bvger.ch> > Le Tribunal > Les missions du Tribunal administratif fédéral > Surveillance > Intérêt au taux usuel). Le taux d'intérêt usuel prévu

aux art. 19bis al. 4, 76 al. 5 et 88 al. 1 LEx correspond au taux d'intérêt de référence applicable aux contrats de bail publié sur le site internet de l'office fédéral du logement (cf. www.bwo.admin.ch > Droit du bail > Taux de référence > Evolution du taux de référence et du taux d'intérêt moyen ; arrêts du TAF A-862/2021 du 6 juillet 2022 consid. 7.7.1 et les références citées). L'intérêt est dû jusqu'au moment où l'indemnité d'expropriation est payée à l'exproprié (arrêt du TAF A-862/2021 du précité consid. 7.7.2). 61. En l'espèce, les expertes ont procédé au calcul de la variation de valeur résultant de l'inconstructibilité, en estimant la valeur vénale des immeubles avant et après l'entrée en vigueur des mesures d'aménagement litigieuses, conformément à la pratique en la matière. Afin de déterminer la valeur des bien-fonds, elles ont appliqué la méthode de la valeur intrinsèque, composée de la valeur résiduelle du bâti et de la valeur du terrain, et se sont appuyées sur une analyse des transactions intervenues en zone villas entre 2000 et 2001 et entre 2007 et 2008 pour fixer un prix au m2, lequel a été confirmé en audience, étant rappelé que le tribunal n'a pas de motif raisonnable de mettre en doute leurs postulats d'analyse et leurs

- 53/57 - A/1689/2011 conclusions, lesquels ont été dûment explicités tant dans leurs expertises que lors de leurs auditions.

En l'occurrence, les expertes retiennent une valeur vénale initiale, au 31 mai 2001, soit avant l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OPB, de CHF 3'650'000.- pour la parcelle n° 1 _____, de CHF 2'460'000.- pour les parcelles nos 2 _____ et 3 _____ et de CHF 2'220'000.- pour la parcelle n° 4 _____. Elles retiennent ensuite une valeur vénale de CHF 150'000.- pour la parcelle n° 1 _____ au 1er juin 2001, suite à l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OPB, respectivement de CHF 1'270'000.- pour les parcelles n° 2 _____ et 3 _____ et de CHF 1'140'000.- pour la parcelle n° 4 _____ au 14 novembre 2008, suite à l'entrée en vigueur de la mesure de déclassement en ZDIA. En définitive, il découle de l'expertise que la moins-value s'élève à CHF 3'500'000.- la parcelle n° 1 _____, à CHF 1'190'000.- pour les parcelles nos 2 _____ et 3 _____ et à CHF 1'080'000.- pour la parcelle n° 4 _____. L'objectif de l'indemnisation pour expropriation matérielle étant de replacer le propriétaire concerné dans la situation qui était la sienne avant l'entrée en vigueur de la mesure litigieuse, il convient d'arrêter le montant de l'indemnisation à CHF 3'500'000 pour la parcelle n° 1 _____, lequel correspond à la moins-value éprouvée. Ce montant porte intérêts à compter du 30 mai 2006, date à laquelle le requérant a sollicité pour la première fois une indemnisation de l'État et de l'AIG pour expropriation matérielle, comme suit : - 5% l'an du 30 mai 2006 au 31 décembre 2009 ; - 3% l'an du 1er janvier 2010 au 1er décembre 2010 ; - 2.75 % l'an du 2 décembre 2010 au 1er décembre 2011 ; - 2.5% l'an du 2 décembre 2011 au 1er juin 2012 ; - 2.25% l'an du 2 juin 2012 au 2 septembre 2013 ; - 2% l'an du 3 septembre 2013 au 1er juin 2015 ; - 1.75% l'an du 2 juin 2015 au 1er juin 2017 ; - 1.5% l'an du 2 juin 2017 au 2 mars 2020 ; - 1.25% l'an du 3 mars 2020 au 1er juin 2023 ; - 1.5 % l'an du 2 juin 2023 au 1er septembre 2023 ; - 1.75 % l'an à compter du 2 décembre 2023, sous réserve d'une évolution ultérieure de ce taux, jusqu'au moment où l'indemnité d'expropriation est payée au requérant.

Le montant de l'indemnisation sera arrêté à CHF 1'190'000.- pour les parcelles nos 2 _____ et 3 _____, et à CHF 1'080'000.- pour la parcelle n° 4 _____.

- 54/57 - A/1689/2011 Ces montants portent intérêts à compter de l'entrée en vigueur du déclassement, soit le 14 novembre 2008, comme suit : - 5% l'an du 14 novembre 2008 au 31 décembre 2009 ; - 3% l'an du 1er janvier 2010 au 1er décembre 2010 ; - 2.75 % l'an du 2 décembre 2010 au 1er décembre 2011 ; - 2.5% l'an du 2 décembre 2011 au 1er juin 2012 ; -

2.25% l'an du 2 juin 2012 au 2 septembre 2013 ; - 2% l'an du 3 septembre 2013 au 1er juin 2015 ; - 1.75% l'an du 2 juin 2015 au 1er juin 2017 ; - 1.5% l'an du 2 juin 2017 au 2 mars 2020 ; - 1.25% l'an du 3 mars 2020 au 1er juin 2023 ; - 1.5 % l'an du 2 juin 2023 au 1er septembre 2023 ; - 1.75 % l'an à partir du 2 décembre 2023, sous réserve d'une évolution ultérieure de ce taux, jusqu'au moment où les indemnités d'expropriation sont payées au requérant. 62. Au surplus, le tribunal laisse le soin aux parties de procéder selon les modalités prévues par les art. 77 ss LEx-GE, notamment s'agissant de la réquisition de la mention au registre foncier du versement de l'indemnité pour expropriation matérielle telle que prévue par l'art. 30F al. 2 LaLAT. 63. Les frais de la procédure sont supportés par l'expropriant et arrêtés dans la décision (art. 60 al. 1 LEx-GE). Toutefois, en cas d'abus de la part de l'exproprié, le tribunal peut, d'office ou à la demande de l'expropriant, mettre une partie ou la totalité des frais à la charge de l'exproprié (art. 60 al. 2 LEx-GE). Le tribunal peut allouer aux expropriés, auxquels la procédure d'expropriation a occasionné des frais (entre autres honoraires d'avocats), une indemnité équitable à titre de dépens, dont le montant est déterminé dans la décision (art. 60 al. 3 LEx-GE). La LPA s'applique (art. 61A LEx-GE). 64. Compte tenu la particularité du cas d'espèce liée à la réalisation conjointe de sept expertises judiciaires dans le cadre des sept procédures « pilotes » sélectionnées d'entente entre les parties lors de l'audience du 4 février 2013, il convient de répartir les frais de procédure équitablement en fonction de l'issue de chacune des sept procédures, sur la base d'une répartition équivalente à un septième du montant total des frais d'expertise de la société O_____ SA, qui s'élèvent à CHF 21'540.-, soit CHF 3'077.15 par procédure. 65. En l'espèce, en application de l'art. 60 al. 1 LEx-GE, les frais liés à la présente procédure, soit CHF 3'077.15, seront mis entièrement à la charge de l'État de Genève et de l'AIG, pris conjointement et solidairement ; ils sont couverts par les avances de frais, d'un montant total de CHF 25'000.-, versées par les intimés pour

- 55/57 - A/1689/2011 l'ensemble des sept procédures « pilotes » dans le cadre de l'expertise de la société O_____ SA, soit CHF 3'571.40 pour la présente procédure. Le solde de CHF 494.25 leur sera restitué. 66. Une indemnité de procédure de CHF 7'000.- sera mise à la charge de l'État de Genève et de l'AIG, conjointement et solidairement, en faveur du requérant.

- 56/57 - A/1689/2011

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.