

GE_GERICHTE JTAPI/1258/2024 vom 18. Dezember 2024

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

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_JTAPI_1258_2024

FR: GE_GERICHTE JTAPI/1258/2024 du 18 décembre 2024

IT: GE_GERICHTE JTAPI/1258/2024 del 18 dicembre 2024

Erwägungen

E. 1

La prétention en indemnisation pour expropriation matérielle ici soumise au tribunal est fondée sur l'inconstructibilité de la parcelle des requérants 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).

E. 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 première instance est compétent pour statuer sur toute demande d'indemnité pour expropriation matérielle.

E. 2.6

; Enrico RIVA, in Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, ad. art. 5 LAT n. 135 ss). 16. Contrairement à ce qui vaut pour l'expropriation formelle, il n'y a pas de loi fédérale qui codifie l'expropriation matérielle et lorsque des dispositions en traitent en droit cantonal, elles se limitent pour l'essentiel aux aspects de compétence et de procédure. Ainsi, les conditions et les limites de l'expropriation matérielle reposent sur la jurisprudence du Tribunal fédéral (Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit public de la construction, 2024, n. 384). Selon cette jurisprudence, il y a expropriation matérielle au sens de l'art. 26 al. 2 Cst. et de l'art. 5 al. 2 LAT lorsque l'usage actuel d'une chose ou son usage futur prévisible est empêché ou limité de façon particulièrement grave, de telle sorte que son propriétaire se trouve privé d'une faculté essentielle découlant du droit de propriété ; une limitation moins importante peut aussi constituer une expropriation matérielle si elle frappe un seul propriétaire ou un nombre restreint de propriétaires de façon telle que, s'ils n'étaient pas indemnisés, ils devraient supporter en faveur de la collectivité un sacrifice particulièrement grave qui violerait le principe de l'égalité de traitement. Dans les deux cas, la possibilité d'une meilleure utilisation n'est prise en considération que si, au moment déterminant, elle apparaît très

- 32/43 - A/4424/2010 probable dans un proche avenir. Par meilleure utilisation possible, on entend généralement la possibilité matérielle et juridique de bâtir (ATF 140 I 176 consid.

E. 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.

E. 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.

E. 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.

E. 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).

E. 7

En l'espèce, suite aux enquêtes, les requérants ont actualisé leurs conclusions, en réduisant à CHF 770'000.-, plus intérêts à 5% dès le 1er juin 2001, le montant de leurs prétentions en indemnisation.

C'est donc sur la base de ces dernières conclusions que le tribunal statuera.

E. 8

Au fond, les requérants considèrent que la restriction à la constructibilité de leur parcelle résultant de l'application des art. 22 LPE et 31 OPB, et de l'annexe 5 de

- 29/43 - A/4424/2010 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 de la parcelle pour du logement ne ferait en réalité que révéler le statut juridique du 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.

E. 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). 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 des requérants, 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. Les requérants ne contestent du reste pas, sur le principe, la méthodologie suivie par les expertes, ni n'avancent d'élément qui permettrait de retenir que lesdits postulats et/ou la méthodologie suivie seraient arbitraires ; l'argumentation contraire des requérants ne constitue en définitive qu'une tentative de leur part de substituer leur propre appréciation à celle des expertes. Sur cette base, le tribunal de céans fera siennes les expertises et les conclusions qui en découlent.

E. 9.5

; 131 II 151 consid. 2.1 ; 131 II 728 consid. 2 ; 125 II 431 consid. 3a ; 123 II 481 consid. 6a ; 121 II 417 consid. 4a ; pour la première fois : ATF 91 I 329 consid. 3 ; arrêts 1C_435/2020 du 5 mai 2021 consid. 3.2 ; 1C_653/2017 du 12 mars 2019 consid. 2.2 ; 1C_215/2015 du 7 mars 2016 consid. 3.1 et les références respectives).

Cette définition jurisprudentielle consacrée (dite formule Barret) pose ainsi deux conditions positives cumulatives pour qu'une restriction à la propriété s'analyse comme une expropriation matérielle, l'une relative à son ampleur, l'autre relative à son impact (Jacques DUBEY, Commentaire romand de la Constitution, 2021 ad. art. 26 n. 100). 17. Pour atteindre une ampleur justifiant une pleine indemnité, une restriction à la propriété doit premièrement soit être particulièrement grave pour le propriétaire, soit exiger de sa part un sacrifice particulier (Jacques DUBEY, op. cit., n. 101).

La gravité de l'atteinte doit se mesurer d'après des critères objectifs et en fonction des cas concrets. Le nombre de propriétaire touchés par la restriction ne joue pas de rôle. Le critère déterminant est de savoir si le propriétaire peut encore, après la restriction, faire un usage économiquement rationnel et conforme à sa destination de l'immeuble. Si tel est le cas, même des restrictions sévères à l'usage de la propriété doivent être supportées sans indemnité (ATF 123 II 481 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_412/2018 du 31 juillet 2019 consid. 4.5 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1747-1748).

Pour être qualifiée de particulièrement grave, l'atteinte doit être intense et durable. Une atteinte est intense si elle touche à la substance même du droit de propriété, en excluant ou limitant de façon importante la possibilité d'utiliser la chose conformément à sa destination normale, de telle sorte que son propriétaire se trouve privé d'une faculté essentielle découlant de son droit de propriété. Elle est durable lorsqu'elle est définitive ou porte sur une longue durée (Piermarco ZEN- RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, n. 1408).

Une interdiction de construire est identifiée en doctrine comme le cas classique d'une atteinte grave au droit de propriété (Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTLIER/Maya HERTIG RANDALL/Alexandre FLÜCKIGER, Droit constitutionnel suisse vol. 2 – les droits fondamentaux, 4ème éd., 2021, n. 927 ; Jacques DUBEY, op. cit., n. 101, en référence à l'ATF 119 Ib 124 consid. 2c ; Jean- Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 390 ; Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n. 1402 ; cf. ATF 119 Ib 124 consid. 2c). Il n'y a pas d'atteinte grave donnant lieu à une indemnisation si une utilisation conforme à la destination, économiquement rationnelle et de qualité est maintenue (arrêt 1C_412/2018 du 31 juillet 2019 consid. 4.5). Le Tribunal fédéral retient en effet que la garantie de valeur de la propriété ne protège pas la faculté de vouer

- 33/43 - A/4424/2010 toujours et partout un fonds à son exploitation financièrement la plus rentable. En matière d'expropriation matérielle, il apparait qu'une diminution de valeur équivalente ou inférieure à 20% de la valeur du bien-fonds n'est pas considérée comme analogue à une expropriation (Cléa BOUCHAT, L'expropriation matérielle en terres vaudoises. Entre droit matériel et droit procédural : clarifications et incertitudes juridiques substantielles, Mélange en l'honneur du Professeur Benoît Bovay 2024, p. 19-42, p. 32, en référence à l'ATF 97 I 632 consid. 7b). La jurisprudence fixe en revanche un seuil de gravité de l'atteinte à la propriété à partir d'une perte de valeur comprise entre 30 et 40% (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 1784 ; Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 391). Cela étant, même si la diminution de valeur du terrain ne dépasse pas un tiers, une obligation d'indemniser peut se justifier selon les circonstances, notamment si le propriétaire ne peut plus utiliser son terrain conformément à la destination fixée par l'affectation précédente (Cléa BOUCHAT, op. cit, p. 33, en référence à l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_473/2017 consid. 2.7). Une restriction temporaire ne satisfait en général pas le critère de l'intensité de l'atteinte (ATF 123 II 481 consid. 9), à moins qu'elle ne dure particulièrement longtemps (cf. ATF 109 Ib 20 consid. 4a ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 1756). La jurisprudence ne fixe pas de manière schématique et générale ce qu'il faut entendre par restriction à la propriété de longue durée. Elle admet néanmoins qu'en règle générale, une interdiction limitée à cinq ans n'est pas constitutive d'une expropriation matérielle, alors qu'une interdiction d'une durée supérieure à dix ans l'est (cf. ATF 123 II 481 consid. 9 ; 121 II 436 consid. 3c ; 120 Ib 465 consid. 5e ; 112 Ib 496 consid. 3a ; 109 Ib 20 consid. 4a ; arrêt 1C_510/2009 du 14 juillet 2010 consid. 4.1 ; Piermarco ZEN-RUFFINEN/Christine GUY-ECABERT, op. cit., n. 1408 et n. 1473 ss).

E. 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).

E. 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

- 30/43 - A/4424/2010 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.

E. 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 (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. d 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).

E. 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

- 34/43 - A/4424/2010 exigences de la LAT, étant entendu que ces exigences doivent être interprétées 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 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

- 35/43 - A/4424/2010 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).

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

- 36/43 - A/4424/2010 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 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

- 37/43 - A/4424/2010 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 mesures de non-classement. Ils soutiennent en particulier que la parcelle litigieuse n'aurait jamais été valablement incluse en 5ème zone et que sa 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 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

- 38/43 - A/4424/2010 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. 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 Ib 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 la parcelle en cause se trouvaient 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) en juin 2001. Elle a été affectée 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, avant

d'être affectée en ZDIA en 2009. 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

- 39/43 - A/4424/2010 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 de la parcelle litigieuse n'a pas été 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). Celle-ci est donc restée classée en 5ème zone, soit une zone résidentielle destinée aux villas (art. 19 al. 3 LaLAT), avant d'être déclassée 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

- 40/43 - A/4424/2010 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). Le tribunal retiendra donc que l'affectation de la parcelle litigieuse 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, le bien-fonds était affecté à une zone à bâtir adoptée conformément au droit fédéral. 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 des requérants 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

Conformément à la jurisprudence citée, il convient de prendre en compte le déclassement ultérieur en ZDIA pour déterminer si la restriction subie est constitutive d'une expropriation matérielle.

E. 35

En l'espèce, 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, alors située en 5ème zone, soit une zone résidentielle destinée aux villas, est affectée d'une charge sonore de 66 dB(A) de jour, 61 dB(A) en première heure de nuit et 55 dB(A) en deuxième heure de nuit, ce qui dépasse de près de 6 dB(A) les VLI du DS II prévues par l'annexe 5 de l'OPB. Désormais classée en DS IV, les VLI sont respectées de jour, mais légèrement dépassées [+ 1dB(A)] la première heure de la nuit. 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) s'agissant de l'affectation préexistante, à savoir la zone 5, 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. En revanche, la nouvelle affectation en ZDIA a eu pour effet de lever théoriquement l'impossibilité totale de construire sur la parcelle. 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

- 41/43 - A/4424/2010 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 considérée comme une restriction grave du droit de propriété. Reste toutefois à déterminer si le terrain se prête encore à une bonne utilisation économique. En l'occurrence, l'expertise réalisée dans le cadre de la procédure a exposé que l'impact successif des diverses mesures d'aménagement qu'a subi la parcelle, soit l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OBP puis son déclassement en ZDIA, a eu en définitive un impact favorable. En

effet, la valeur vénale finale de la parcelle a augmenté d'un pourcent, soit CHF 10'000.-, par rapport à la situation prévalant avant l'entrée en vigueur de la première mesure. Dans ces circonstances, on ne saurait considérer que les requérants auraient subi un dommage justifiant une indemnisation pour expropriation matérielle. Au demeurant, il ne faut pas perdre de vue que ce mécanisme juridique ne saurait avoir pour effet d'indemniser un propriétaire pour une perte de valeur intermédiaire, alors qu'en définitive, ce dernier réalise une plus-value déjà au moment du dépôt de sa demande d'indemnisation. Une telle solution irait à l'encontre du principe même de l'indemnisation pour expropriation matérielle qui vise à compenser la perte de valeur d'un bien-fonds subi par un propriétaire. À cela s'ajoute que la durée éprouvée de la restriction à bâtir liée à l'OPB avant le déclassement était de sept ans, soit une durée qui ne saurait d'emblée être considérée comme particulièrement longue au point de justifier de faire une exception.

La condition de l'ampleur de la restriction au droit de propriété n'est ainsi manifestement pas donnée. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner la seconde condition relative à l'usage futur proche probable.

Dans ces circonstances, il convient d'admettre que, compte tenu du déclassement en ZDIA, les mesures d'aménagement ayant affecté la parcelle des requérants ne sont pas constitutives d'une expropriation matérielle.

E. 36

Au vu de ce qui précède, la requête en indemnisation pour expropriation matérielle doit être rejetée.

E. 37

Les frais de la procédure sont supportés par l'expropriant et arrêtés dans la décision (art. 60 al. 1 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).

E. 38

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

- 42/43 - A/4424/2010 procédures, sur la base d'une répartition équivalente à un septième du montant total des frais d'expertise de la société R_____ SA, qui s'élèvent à CHF 21'540.-, soit CHF 3'077.15 par procédure.

E. 39

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 des frais, d'un montant total de CHF 25'000.-, versées par les intimés pour l'ensemble des sept procédures « pilotes » dans le cadre de l'expertise réalisée par la société R_____ SA, soit CHF 3'571.40 pour la présente procédure. Le solde de CHF 494.25 leur sera restitué.

E. 40

Dans la mesure où, à teneur de leurs dernières conclusions, les intimés ne l'ont pas requis, il ne leur sera pas alloué d'indemnité pour les frais indispensables causés par la procédure (art. 87 al. 2 LPA). Compte tenu de l'issue du litige, aucune indemnité ne sera allouée aux requérants.

- 43/43 - A/4424/2010

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