

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1685/2011-EXP

ATA/1777/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 10 décembre 2019

dans la cause

AÉROPORT INTERNATIONAL DE GENÈVE

représenté par Me Nicolas Wisard, avocat

ÉTAT DE GENÈVE

représenté par Me Pierre Martin-Achard, avocat

contre

Monsieur Étienne SATIN

représenté par Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat

EN FAIT

1) Le 30 mai 2006, Monsieur Étienne SATIN, propriétaire de parcelles sises à proximité de l'aéroport de Genève, a adressé simultanément à l'État de Genève et à l'Aéroport international de Genève (ci-après : AIG) une demande tendant à obtenir des garanties quant à la constructibilité de ses parcelles, ou, dans la négative, à l'ouverture d'une procédure d'expropriation et d'indemnisation, ainsi que des travaux d'insonorisation, du fait des nuisances causées par l'exploitation de l'aéroport.

2) Le 27 mai 2011, M. SATIN a déposé une requête en indemnisation pour expropriation matérielle contre l'État de Genève et l'AIG auprès de la commission cantonale de conciliation et d'estimation du canton de Genève en raison de l'atteinte à sa faculté de bâtir du fait des nuisances sonores inhérentes à l'exploitation de l'aéroport, à hauteur de CHF 1'746'000.-, plus intérêts à 5 % à compter du 1^{er} juin 2001.

En septembre 2011, le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) a repris les causes pendantes devant dite commission, suite à une modification législative. La présente cause, enregistrée sous le numéro A/1685/2011 par le TAPI, a été suspendue de décembre 2013 à août 2015 jusqu'à droit jugé dans une procédure semblable.

3) Le 22 novembre 2016, le TAPI a rendu une décision préjudicielle dans la procédure A/1685/2011, sur la question de la prescription, retenant que la requête n'était pas prescrite, le dies a quo du délai devant être fixé au 1^{er} juin 2001, date de l'entrée en vigueur de la deuxième version de l'annexe 5 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41), intitulée « valeur limites d'exposition au bruit des aérodromes civils ».

Le 19 septembre 2017, la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) a rejeté un recours déposé par l'État de Genève et l'AIG contre la décision du TAPI (ATA/1292/2017) et le Tribunal fédéral en a fait de même le 8 octobre 2018 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_605/2017).

4) La décision préjudicielle étant entrée en vigueur, le TAPI a informé les parties de son intention d'entrer en matière sur le fond et d'ordonner une expertise visant à déterminer le montant d'une éventuelle indemnité d'expropriation et portant principalement sur les aspects suivants : calculer la perte de valeur des terrains résultant de l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OPB le 1^{er} juin 2001 et déterminer le solde des droits à bâtir disponible selon la réglementation en vigueur au 1^{er} juin 2001.

- 5) Les parties se sont déterminées les 30 et 31 janvier et 1^{er} février 2019. Le 3 avril 2019, le TAPI les a informées de son intention de nommer Monsieur Étienne LOSDYCK-BABEL, architecte, comme expert.
- 6) Le 3 mai 2019, l'État de Genève et l'AIG se sont déterminés sur le projet d'expertise et ont proposé les questions complémentaires à poser à l'expert.

Ils estimaient que les conditions de l'expropriation n'étaient pas remplies mais, cela étant, la mission d'expertise nécessitait d'être délimitée, pour éviter que l'expert ne soit amené à trancher lui-même des questions juridiques importantes que le TAPI n'avait pas entendu clarifier à titre préalable. L'expert devait se limiter à se prononcer sur l'impact économique de l'interdiction de construire de nouveaux logements sur les parcelles résultant des normes fixées par l'annexe 5 OPB.

L'identification de l'étendue des droits à bâtir avant la restriction résultant de l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OPB dépendait de l'indice d'utilisation du sol (ci-après : IUS) déterminant et des modalités d'imputation, sur les droits à bâtir théoriquement liés aux parcelles, des surfaces de plancher existantes (chiffre 2 des observations). L'IUS déterminant dépendait de l'application de l'art. 59 loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) dans sa version en 2001, lequel prévoyait un taux ordinaire de 20 % qui pouvait, sur dérogation, être augmenté à 25, voire 40 %. Les parties divergeaient sur le taux applicable et soit le TAPI devait trancher, avant de confier le mandat d'expertise, soit l'expert devait procéder à l'estimation selon chacune des variantes d'IUS potentiellement applicable en 2001. Un raisonnement analogue était également fait s'agissant de l'imputation des surfaces de plancher existantes.

Ils développaient ensuite ces deux questions et se prononçaient sur les options méthodologiques (chiffre 3) et proposaient des questions complémentaires (chiffre 4).

- 7) M. SATIN a déposé des observations le 3 mai 2019, proposant des questions complémentaires.
- 8) Le 11 juin 2019, par ordonnance d'expertise (DITAI/263/2019), le TAPI a nommé M. LOSDYCK-BABEL en qualité d'expert et lui a confié la mission d'expertise décrite en sept points. La mission était fixée au chiffre 3 et notamment au point 3.2 elle prévoyait de déterminer la valeur vénale des parcelles concernées avant et après l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OPB le 1^{er} juin 2001, en tenant compte notamment de l'exposition au bruit aérien et de tous les autres éléments de faits et de droits existants au 1^{er} juin 2001. Au chiffre 3.5, elle ordonnait de « prendre en considération dans la cadre de la présente mission les

considérants 11 à 14 de la présente ordonnance ». L'ordonnance fixait également un certain nombre de délais.

Sous considérant 11, le TAPI écartait les propositions faites par l'État de Genève et l'AIG dans leur courrier du 3 mai 2019 sous chiffre 2 visant à délimiter la mission d'expertise. En effet, il appartiendrait à l'expert de procéder à l'estimation selon les différents IUS potentiellement applicables en fonction de la réglementation en vigueur au 1^{er} juin 2001 et de choisir la méthode de calcul pour l'imputation des surfaces brutes de plancher (ci-après : SBP) existantes.

Sous considérant 12, le TAPI invitait l'expert à considérer que les propositions faites par les parties intimées dans leur courrier du 3 mai 2019 sous chiffre 3 et les questions complémentaires formulées sous chiffre 4.5 faisaient implicitement partie de la mission d'expertise.

Sous considérant 13, le TAPI a prévu que les questions complémentaires formulées par l'État de Genève et l'AIG dans leur courrier du 3 mai 2019 sous chiffre 4.2 à 4.4 étaient couvertes par la mission d'expertise telle que définie dans le dispositif de l'ordonnance.

Sous considérant 14, le TAPI a indiqué que les questions complémentaires formulées par le requérant dans son courrier du 3 avril 2019 étaient couvertes par la mission d'expertise telle que définie dans le dispositif de l'ordonnance.

- 9) a. Par acte mis à la poste le 24 juin 2019, l'État de Genève et l'AIG ont interjeté recours auprès de la chambre administrative contre l'ordonnance d'expertise du 11 juin 2019, reçue le 12 juin 2019, en concluant principalement à la réformation du considérant 11 de l'ordonnance auquel renvoyait expressément le chiffre 3,5 du dispositif en admettant les propositions faites par eux dans leur courrier du 3 mai 2019 sous chiffre 2 et intégrant dites propositions dans la délimitation de la mission d'expertise. Ils concluaient également à l'annulation des chiffres 4, 6 et 9 du dispositif de l'ordonnance et à la fixation de nouveaux délais à l'expert et aux parties. Subsidiairement, ils concluaient à l'annulation du considérant 11 et des chiffres 4,6 et 9 du dispositif et au renvoi de la cause au TAPI pour nouvelle décision.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral citée, il était possible d'admettre que constituait un préjudice irréparable une procédure de durée excessive résultant de questions qui devaient être tranchées initialement.

Les deux questions qu'ils estimaient devoir être tranchées préalablement à l'expertise auraient une incidence importante quant au chiffrage de l'éventuelle indemnité pour expropriation matérielle à laquelle ils pourraient être condamnés, la présente procédure étant une procédure pilote pour une cinquantaine de procédures en cours.

b. Par acte mis à la poste le 24 juin 2019, l'État de Genève et l'AIG ont déposé une demande d'interprétation de l'ordonnance d'expertise auprès du TAPI qui l'a enregistrée sous le numéro de procédure A/2409/2019.

Par décision du 8 octobre 2019 (DITAI/470/2019), le TAPI a suspendu l'instruction de cette demande jusqu'à droit jugé dans la procédure de recours.

- 10) Le 18 juillet 2019, M. SATIN a déposé des observations, concluant à l'irrecevabilité du recours.
- 11) Le 19 août 2019, M. SATIN a déposé des observations complémentaires relatives à l'irrecevabilité du recours, et conclu au versement d'une indemnité de procédure.
- 12) Le 10 septembre 2019, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile et devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue, s'agissant d'une décision incidente (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. b LPA).
- 2) En vertu de l'art. 57 let. c LPA, les décisions incidentes sont susceptibles de recours si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse.
3. a. L'art. 57 let. c LPA a la même teneur que l'art. 93 al. 1 let. a et b de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, le préjudice irréparable suppose que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée (ATF 127 II 132 consid. 2a ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, 2^{ème} éd. p. 432 n. 1265 ; Bernard CORBOZ, Le recours immédiat contre une décision incidente, SJ 1991 p. 628). Un préjudice est irréparable lorsqu'il ne peut être ultérieurement réparé par une décision finale entièrement favorable au recourant (ATF 138 III 46 consid. 1.2). Un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de la procédure peut constituer un tel préjudice (ATF 127 II 132 consid. 2a). Le simple fait d'avoir à subir une procédure et les inconvénients qui y sont liés ne constitue toutefois pas en soi un préjudice irréparable (ATF 133 IV 139 consid. 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_149/2008 du 12 août 2008 consid. 2.1). Un dommage de pur fait, tel que la prolongation de la procédure ou un accroissement

des frais de celle-ci, n'est notamment pas considéré comme un dommage irréparable de ce point de vue (ATF 133 IV 139 précité consid. 4).

b. La seconde hypothèse de l'art. 57 let. c LPA suppose cumulativement que l'instance saisie puisse mettre fin une fois pour toutes à la procédure en jugeant la question tranchée dans la décision préjudicielle ou incidente et que la décision finale immédiate qui pourrait ainsi être rendue permette d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (ATF 133 III 629 consid. 2.4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_413/2018 du 26 septembre 2018 consid. 3).

En l'espèce, les recourants n'invoquent pas, à juste titre, que la seconde hypothèse serait réalisée mais estiment que la décision dont est recours cause un préjudice irréparable.

4. a. À l'appui de leur argumentation, les recourants se fondent sur le raisonnement tenu par le Tribunal fédéral dans deux arrêts. Le premier, l'ATF 136 II 165 (JdT 2011 I 418) concerne un arrêt du Tribunal administratif fédéral (ci-après : TAF) dans lequel celui-ci renvoyait une cause à une commission d'estimation pour qu'elle examine l'un des deux fondements juridiques de la demande d'indemnisation faite par les recourants. Ce faisant, le TAF avait tranché un aspect partiel du litige puisqu'il avait éliminé l'autre fondement juridique de la demande. Ce type de décision était qualifiée de décision incidente, au sens de l'art. 93 LTF. Compte tenu du fait que la procédure d'expropriation durait depuis six ans et qu'un certain temps allait encore s'écouler avant qu'une décision finale ne puisse être contestée devant le Tribunal fédéral, l'on ne saurait exiger des recourants qu'ils attendent la décision finale pour recourir, avec la reprise de la procédure depuis le début comme conséquence en cas d'admission du recours.
- b. L'argumentation des recourants se fonde également sur un deuxième arrêt du Tribunal fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 1C_494/2015 du 3 novembre 2017 = DEP 2018 p. 258 = DC 2018 p. 308) visant à prouver qu'un préjudice irréparable doit être reconnu.

Dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a rappelé avoir admis exceptionnellement d'entrer en matière sur un recours dirigé contre une décision incidente, en l'occurrence, une décision de renvoi à l'autorité inférieure, alors que la procédure d'octroi d'une nouvelle concession durait depuis treize ans et ne pouvait s'achever avant longtemps. Cette entrée en matière avait notamment eu lieu parce que si certains des griefs dignes d'intérêt soulevés par les recourants, comme celui de la nécessité d'une planification préalable, n'étaient examinés, le cas échéant admis, que dans plusieurs années, cela prolongerait la procédure de plusieurs années. Dans ce cas, il était relevé que la partie intimée, qui avait intérêt à l'avancement de la procédure, n'avait pas conclu à l'irrecevabilité du recours.

Les recourants citent encore un arrêt du Tribunal fédéral (1C_520/2018 du 15 octobre 2018) à l'appui de leur argumentation, qui concerne une autorisation préalable de construire. La condition du préjudice irréparable pouvait être considéré comme réalisée lorsque la question litigieuse revêtait une importance de principe et que le projet devrait être profondément remanié en cas d'admission du recours. Il s'agissait de garantir la sécurité du droit et la transparence dans l'intérêt bien compris des parties.

5. Les recourants estiment que deux questions devraient être tranchées préalablement à la délimitation de la mission d'expertise. La première consiste à déterminer quel IUS devait être appliqué lors du calcul de la valeur des droits à bâtir afférents aux parcelles de l'intimé en 2001 et lequel devait être retenu pour quantifier le terrain encore disponible à la construction après déduction des surfaces de plancher existantes.

Selon la thèse des recourants, le TAPI a englobé ces questions dans celles que devra trancher l'expert sur la base de ses connaissances spécialisées. Or, il s'agirait de questions juridiques que l'expert ne serait pas en droit de trancher. Il en résulterait soit une expertise lacunaire, puisque ne prenant pas en compte toutes les variantes juridiques possibles, soit faussée parce qu'une variante juridique erronée aurait été choisie par l'expert, alors que seul le TAPI, après une analyse juridique motivée, pouvait mener ce raisonnement.

6. L'expertise représente un moyen de preuve ordonné lorsque l'établissement ou l'appréciation de faits pertinents requiert des connaissances et compétences spécialisées – par exemple techniques, médicales, scientifiques, comptables – que l'administration ou le juge ne possède pas (art. 38 LPA ; Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, Code annoté de procédure administrative genevoise, 2017, n. 460 ad art. 38). La constatation des faits est, en procédure administrative tant fédérale que cantonale, gouvernée par le principe de la libre appréciation des preuves (art. 20 al. 1 phr. 2 LPA ; ATF 139 II 185 consid. 9.2 ; 130 II 482 consid. 3.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_668/2011 du 12 avril 2011 consid. 3.3). Le juge forme ainsi librement sa conviction en analysant la force probante des preuves administrées : ce n'est ni le genre ni le nombre des preuves qui est déterminant, mais leur force de persuasion (ATA/573/2015 du 2 juin 2015). Le juge n'est donc pas lié par les conclusions d'une expertise ; toutefois s'il entend s'en écarter, il doit motiver sa décision et ne saurait sans motifs sérieux substituer son opinion à celle de l'expert (Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, op. cit. n. 461 ad art. 38 et les références citées).

En l'espèce, l'expertise porte sur la détermination de la valeur vénale de parcelles avant et après l'entrée en vigueur en 2001 de dispositions restreignant les possibilités de construire sur ces parcelles (ch. 3.2 dispositif de l'ordonnance d'expertise). La mission inclut également de commenter le cas échéant la

variation de valeur et l'explication de la méthode utilisée ainsi que l'origine des paramètres de références (ch. 3.3 et 3.4 dispositif de l'ordonnance d'expertise).

Parmi les questions qui devaient être tranchées par le TAPI et non l'expert, selon les recourants, figure celle de savoir quel IUS s'appliquait au calcul des droits à bâtir de l'intimé en 2001. Force est de constater, s'agissant de ce point qu'une règle de trois permettrait de passer d'un montant calculé sur la base d'un IUS de X à celui calculé sur la base d'un IUS Y, si le TAPI l'estime nécessaire. À cela s'ajoute que le mandat d'expertise contient déjà la mission de procéder à l'estimation selon les différents IUS potentiellement applicables et de choisir la méthode de calcul pour l'imputation des SBP existantes (ordonnance d'expertise consid. 11). En outre, le mandat d'expertise contient également au point 4 de la consigne donnée à l'expert d'« expliciter la méthode utilisée et l'origine des paramètres de référence ». Le TAPI sera donc en mesure, sur la base des chiffres retenus par l'expert d'extrapoler, si besoin est, ceux afférents à l'IUS qu'il jugera applicable. Il n'est dès lors pas nécessaire de trancher ces questions au préalable, comme le soutiennent les recourants et l'expertise contiendra tous les éléments nécessaires à l'application du droit que le TAPI sera amené à faire.

Quant à la question des droits à bâtir subsistant sur les parcelles compte tenu des constructions déjà existantes, le même raisonnement peut être fait. La question de savoir quelle méthode sera utilisée pour effectuer ce calcul peut donc rester ouverte, car une fois que les différentes variables auront été fixées par l'expert, toutes les différentes méthodes et leurs mérites respectifs pourront être discutés par le TAPI, sans que cela prolonge la procédure.

Finalement, s'agissant du montant des intérêts moratoires qui rendraient le préjudice « d'autant plus irréparable » aux yeux des recourants, rien ne permet de retenir que la modification du mandat d'expertise, dans le sens voulu par les recourants, empêcherait qu'un recours soit interjeté contre le jugement du TAPI, le cas échéant pour un autre motif, et la durée de la procédure n'en serait donc pas modifiée.

Il faut retenir que le rapport d'expertise ne constitue pas le jugement du TAPI, mais vise à déterminer certains faits. Le TAPI pourra prendre en compte les éléments de fait nécessaires, déterminés par l'expert, pour procéder à la fixation de l'éventuelle indemnité d'expropriation matérielle.

7. Il découle de ce qui précède que le raisonnement des recourants ne saurait être suivi, l'analogie faite avec les cas exceptionnels jugés par le Tribunal fédéral n'étant pas pertinente puisqu'il n'est pas nécessaire de trancher préalablement à l'expertise les questions de l'IUS applicable ou de la méthode de calcul à appliquer pour déterminer les droits à bâtir qui subsistent après déduction de la SBP des bâtiments existants.

En conséquence, déposé contre une décision incidente qui ne remplit pas les conditions de l'art. 57 let. c LPA, le recours sera déclaré irrecevable.

8. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge des recourants qui succombent (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée à M. SATIN qui y a conclu (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

déclare irrecevable le recours interjeté le 24 juin 2019 par l'Aéroport international de Genève et l'État de Genève contre l'ordonnance d'expertise du Tribunal administratif de première instance du 11 juin 2019 ;

met un émolument de CHF 1'000.- à la charge conjointe et solidaire de l'Aéroport international de Genève et de l'État de Genève ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à Monsieur Étienne SATIN, à la charge conjointe et solidaire de l'Aéroport international de Genève et de l'État de Genève ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqua le présent arrêt à Me Nicolas Wisard, avocat des recourants, à Me Pierre Martin-Achard, avocat de l'État de Genève, ainsi qu'à Me Jean-Daniel Borgeaud, avocat de Monsieur Étienne SATIN.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, MM. Thélin, Pagan et Verniory, Mme Cuendet, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

M. Mazza

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :