

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2649/2017-EXP

ATA/1298/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 19 septembre 2017

dans la cause

BOULANGERIE PÂTISSERIE BILLAUDEL SA
représentée par Me Jean-Marc Siegrist, avocat

contre

VILLE DE GENÈVE

**Recours contre la décision du Tribunal administratif de première instance du
13 juillet 2017 (DITAI/366/2017)**

EN FAIT

- 1) Boulangerie Pâtisserie Billaudel SA (ci-après : Billaudel ou la société) exploite une boulangerie-pâtisserie sur le plateau de Champel, à l'adresse 4, avenue Alfred-Bertrand, 1206 Genève au rez-de-chaussée du bâtiment sis sur la parcelle n° 1'756 feuille n° 71 de la commune de Genève-Plainpalais.

Selon le registre du commerce du canton de Genève, où Billaudel est inscrite depuis le 9 février 2006, celle-ci a pour but statutaire l'exploitation de boulangeries-pâtisseries et de tea-rooms, l'achat et la vente de tous produits alimentaires.

- 2) La halte ferroviaire Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse (ci-après : CEVA) Champel-Hôpital est située sur le plateau de Champel, entre l'avenue de Champel et l'avenue Alfred-Bertrand. Les travaux de réalisation de cette halte ont débuté en 2012 et ont été menés par la direction du projet CEVA qui réunit les chemins de fer fédéraux suisses (ci-après : CFF) et l'État de Genève.

- 3) Le 1^{er} février 2012, Billaudel a conclu avec les CFF une convention (ci-après : la convention) par laquelle ces derniers s'engageaient à indemniser la société d'un montant nécessaire pour faire face à ses charges fixes et maintenir le bénéfice de son exploitation au niveau précédant les travaux.

Dans les faits, pour les années 2012 à 2015, les CFF ont versé à Billaudel des montants annuels de CHF 253'931.04 (2012), CHF 388'595.97 (2013), CHF 441'664.98 (2014), CHF 492'222.65 (2015).

- 4) En août 2012, la Ville de Genève (ci-après : la ville) a lancé un concours de projet en vue de réaménager les espaces publics autour du futur pôle de transport.

Le projet 7000 OAKS, présenté conjointement par Bureau A (architectes) et Thomas Jundt ingénieurs civils SA, a remporté le premier prix en février 2013.

- 5) Le 13 avril 2016, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : DALE) a accusé réception d'une demande d'autorisation de construire, enregistrée sous le numéro de dossier DD 108'937-1, ayant pour objet la réalisation d'aménagements d'espaces publics sur le plateau de Champel. La requérante était la ville.

- 6) Le 5 octobre 2016, les CFF ont informé Billaudel que le droit à l'indemnité allait cesser dès la restitution des emprises de l'avenue Alfred-Bertrand, soit début 2017, vu que les travaux de surface sur le plateau de Champel étaient désormais terminés.

7) Le 24 octobre 2016, Billaudel a écrit aux CFF pour leur rappeler qu'ils avaient convenu que les indemnités s'arrêteraient dès que le chiffre d'affaires atteindrait celui d'avant les travaux, ce qui ne serait pas le cas dès le mois de janvier 2017.

8) Le 21 novembre 2016, les CFF ont répondu que le but de la convention était atteint. Il ne s'agissait pas d'attendre une augmentation de la fréquentation par la mise en service du CEVA.

Dès lors, l'indemnité cesserait dès la fin des travaux CFF en surface. Celle-ci interviendrait dans le premier semestre de l'année 2017.

Si un autre dommage devait empêcher le bon fonctionnement de Billaudel, les CFF invitaient cette dernière à adresser ses prétentions directement auprès du fauteur de trouble concerné.

9) Le 23 janvier 2017, Billaudel a demandé à la ville de reprendre les engagements d'indemnité des CFF pour la période postérieure à la fin des travaux de surface, et ce jusqu'à la mise en service commerciale du CEVA, du fait que s'il était vrai que les travaux de surface des CFF devaient prochainement arriver à leur terme, le plateau de Champel ne retrouverait pas pour autant immédiatement un usage ordinaire compte tenu des travaux d'aménagement que la ville souhaitait réaliser.

Un arrêt de l'indemnité conduirait automatiquement à la faillite de l'un des derniers artisans boulangers, fabricant sur place à Champel, ainsi qu'à la mise au chômage de ses sept employés. Une telle issue serait d'autant plus incompréhensible qu'elle mettrait à néant les efforts financiers consentis par les CFF depuis quatre ans.

10) Le 8 mars 2017, la ville a refusé d'entrer en matière sur cette demande d'indemnité, indiquant que la date prévisionnelle du début des travaux sur les aménagements d'espaces publics du plateau de Champel serait fixée au printemps 2018 seulement, sous réserve par ailleurs de l'obtention et l'entrée en force de l'autorisation de construire y relative, ainsi que de l'obtention d'un crédit de réalisation du Conseil municipal de la ville. De plus, les perturbations subies sur des fonds voisins en raison de travaux de construction, ne donnaient en règle générale pas lieu à indemnité. Cette dernière n'était due que lorsque les effets dommageables étaient, de par leur nature, leur intensité ou leur durée, exceptionnels, et causaient aux voisins un dommage considérable. En outre, lorsqu'il s'agissait de travaux d'intérêt public, ces conditions s'examinaient de façon tout à fait restrictive.

- 11) Le 25 avril 2017, Billaudel a formellement demandé au Conseil administratif de la ville d'entrer en matière pour une indemnisation de la perte subie jusqu'à la fin des travaux d'aménagement du plateau de Champel.

Compte tenu de l'état actuel du plateau de Champel et des aménagements qui devaient y être réalisés, elle ne verrait son chiffre d'affaires se redresser que de manière progressive.

- 12) Le 18 mai 2017, la ville, sous la plume du conseiller administratif chargé du département des constructions et de l'aménagement, a confirmé le refus d'entrer en matière sur la demande d'indemnisation.

- 13) a. Le 26 mai 2017, Billaudel a déposé une demande de mesures provisionnelles auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), concluant à ce que la ville soit condamnée à lui verser la somme mensuelle de CHF 36'700.-, au titre d'indemnisation pour la perte provoquée par les travaux du plateau de Champel, pour la période postérieure à la fin des travaux de surface du projet CEVA et ce, jusqu'à la mise en service commerciale du CEVA, « sous suite de frais et dépens ».

b. Par décision sur mesures provisionnelles du 1^{er} juin 2017, le TAPI a déclaré irrecevable la demande de mesures provisionnelles formée par Billaudel, au motif qu'elle n'avait pas formellement saisi le TAPI dans ce cadre, ni d'ailleurs d'une quelconque autre demande au fond, relevant au contraire qu'une procédure en expropriation contre la ville ne pourrait être engagée qu'un printemps 2018, au plus tôt, les travaux d'aménagement du plateau de Champel n'étant pas envisagés avant cette date.

- 14) Par acte du 19 juin 2017, Billaudel a déposé un recours au TAPI contre la décision de la ville du 18 mai 2017 et une demande en paiement d'indemnités pour expropriation avec demande de mesures provisionnelles. Préalablement, un transport sur place devait être ordonné. Sur mesures provisionnelles, la ville devait être condamnée à lui verser la somme mensuelle de CHF 32'164.-, au titre d'indemnisation pour la perte provoquée par les opérations d'aménagement du plateau de Champel, dès l'arrêt du versement des subventions par les CFF et jusqu'à droit jugé au fond. Au fond, la décision attaquée devait être annulée et la ville condamnée à lui verser la somme mensuelle de CHF 36'700.-, au titre d'indemnisation pour la perte provoquée par les opérations d'aménagement du plateau de Champel, pour la période postérieure à la fin des travaux de surface du projet CEVA et ce, jusqu'à la mise en service commerciale du CEVA, « sous suite de dépens ».

- 15) Le 5 juillet 2017, la ville a conclu au déboutement de Billaudel sur requête en mesures provisionnelles, ainsi que sur ses autres conclusions, « sous suite de dépens ».

À l'appui de son écriture, la ville a notamment produit des photographies de l'avenue Alfred-Bertrand prises en juin 2014 et le 26 juin 2017. Sur la première, la palissade bordait le trottoir. Le dégagement devant la porte du commerce n'était que de la largeur du trottoir. Sur les secondes, la palissade se trouvait de l'autre côté de la chaussée. Le dégagement devant la porte du commerce était constitué de la largeur du trottoir et de celle de la chaussée carrossable (une voie).

- 16) Par décision du 13 juillet 2017, le TAPI a rejeté la requête sur mesures provisionnelles de Billaudel et réservé la suite et le sort des frais de la procédure.

La question de la qualité pour agir de Billaudel serait examinée dans le cadre du jugement au fond.

Billaudel requérait, sur mesures provisionnelles, le versement d'une indemnité par la ville remplaçant celle qui était versée jusqu'alors par les CFF et que ces derniers avaient cessé de verser du fait de l'achèvement des travaux de surface du CEVA sur le plateau de Champel. À ce stade de la procédure, l'existence de nuisances excessives n'était nullement rendue vraisemblable, étant encore précisé que la ville n'était de toute manière pas le maître d'ouvrage des travaux qui se déroulaient à ce moment-là. Il n'était pas non plus démontré, à ce stade, l'existence d'un dommage considérable. Le TAPI ne pouvait par ailleurs prononcer des mesures provisionnelles de manière anticipée, soit portant sur des immissions encore inexistantes liées à un chantier qui n'avait pas encore débuté. Enfin, contrairement à ce que soutenait Billaudel, l'octroi des mesures provisionnelles sollicitées conduirait à une anticipation du jugement qu'elle espérait obtenir sur le fond.

Au vu de tous ces éléments, le TAPI ne pouvait prononcer des mesures provisionnelles à ce stade, étant observé qu'une audience de conciliation avait été appointée très prochainement, soit pour le 25 juillet prochain déjà, ce qui relativisait en tout état l'urgence de la mesure.

- 17) Le 25 juillet 2017, le TAPI a tenu une audience de comparution personnelle des parties.

a. Le conseil de Billaudel a annoncé qu'un recours contre la décision du 13 juillet 2017 allait être déposé car il s'agissait d'une « question de vie ou de mort ».

Il n'était pas contesté que la situation était celle ressortant des photographies produites par la ville. Il manquait toutes les places de parking. Le marché hebdomadaire qui avait lieu sur le plateau n'avait plus lieu non plus. L'arrêt de bus et les taxis avaient été déplacés.

Les travaux du CEVA continuaient, mais ils ne se servaient plus « de cet accès » pour les continuer. Les CFF avaient versé l'indemnité pour mai 2017 et verseraient probablement celle de juin 2017.

L'audition de témoins était requise, notamment les personnes du CEVA (sic) qui expliqueraient pourquoi elles avaient accordé l'indemnisation, ainsi que celle de clients de la boulangerie.

b. La secrétaire administrative de Billaudel a indiqué que la boulangerie faisait également office de tea-room, à l'intérieur depuis 2006. À cette époque, la société avait fait des travaux d'agrandissement et refait le laboratoire. Il y avait six tables pour le tea-room que Billaudel avait réalisé pour offrir un service supplémentaire. La société avait voulu faire une terrasse extérieure sur le trottoir, mais elle ne l'avait jamais réalisée en raison des travaux du CEVA.

Tous les clients qui venaient en voiture, en bus ou en taxi ne venaient plus depuis les travaux. Quand la gare du CEVA serait en service, pour autant qu'il y ait un accès, la secrétaire administrative était bien consciente qu'il y aurait de la clientèle.

Si le chantier continuait en août, la société recevrait également une indemnité pour ledit mois. L'arrêt de bus avait été déplacé d'environ 100 m et se trouvait devant la boulangerie Pouly.

c. La représentante de la ville a précisé que les travaux demandés par la ville étaient prévus au plus tôt au printemps-été 2018. L'autorisation de construire était en cours d'instruction. La ville avait déposé la semaine précédente un projet modifié pour répondre à la demande de la direction générale des transports (ci-après : DGT) et était également dans l'attente de la délivrance de l'obtention du crédit.

Le marché devrait de nouveau avoir lieu en face de l'église. Il serait déplacé d'une dizaine de mètres. Les travaux dureraient une bonne année. La palissade devait rester en place le temps du début des travaux pour des questions de sécurité. Il s'agirait de travaux standards d'aménagement de surfaces, qui n'avaient aucune commune mesure avec les travaux du CEVA.

Le projet qui était déposé en autorisation de construire prévoyait une zone piétonne, zone 20, de sorte que les places de stationnement seraient supprimées.

d. Après ces explications, le TAPI a tenté une conciliation entre les parties. Les parties n'étant pas parvenues à un accord, le TAPI a imparti à la ville un délai au 4 septembre 2017 pour transmettre sa réponse au fond.

18) Par acte déposé au guichet du greffe de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) le 27 juillet 2017, Billaudel

a interjeté recours contre la décision du TAPI du 13 juillet 2017. Principalement, elle a conclu à l'annulation de la décision attaquée et à ce que la ville soit condamnée à lui verser la somme de CHF 32'164.-, au titre d'indemnisation pour la perte provoquée par les opérations d'aménagement du plateau de Champel, dès l'arrêt du versement des subventions par les CFF jusqu'à droit jugé au fond, « sous suite de dépens ».

Le 30 juin 2017, les CFF lui avaient indiqué qu'ils avaient pris du retard dans l'avancement des travaux, de sorte que leur départ serait quelque peu retardé. Ils n'avaient néanmoins pas avancé de date précise. De plus, ils lui avaient versé la somme de CHF 35'000.-, au titre d'indemnisation pour le mois de juin 2017.

Toutes les conditions relatives à l'octroi de mesures provisionnelles étaient réalisées. En effet, au vu de l'état actuel du plateau de Champel, on ne pouvait pas retenir que Billaudel ne subirait plus aucun dommage une fois les travaux de surface du CEVA terminés. Par ailleurs, on ne saurait nier l'existence de nuisances excessives. Le plateau de Champel s'apparentait aujourd'hui à une zone de chantier. Le joli parc qui s'y trouvait restait inaccessible et la zone était toujours sécurisée par des palissades de chantier. Ces dernières seraient d'ailleurs maintenues à l'emplacement actuel jusqu'à l'été 2018 au moins, car elles faisaient office de mur de soutènement et de protection. Dès lors, les lieux étaient toujours impraticables et invisibles pour les piétons. De plus, l'emprise de l'avenue Alfred-Bertrand n'avait pas été restituée, ni réaménagée. L'arrêt du bus du plateau de Champel, situé devant Billaudel, n'existait plus. Il en allait de même de l'arrêt de taxi et des places de parking destinées à un stationnement de courte durée. Enfin, malgré ce qui avait été convenu entre les parties, il n'y avait pas eu de retour à l'état initial avant travaux.

En raison de la perte de la clientèle subie, causée par les travaux du CEVA, puis par l'inactivité de la ville et enfin par le chantier que celle-ci mènerait à moyen terme, Billaudel risquait la faillite et la mise au chômage de ses sept employés. De plus, d'importants moyens en temps et argent avaient été investis dans l'entreprise.

S'il était vrai que les CFF avaient été chargés, à l'époque, de créer non seulement une halte ferroviaire à cet endroit, mais également d'aménager le plateau de Champel, la situation avait évolué depuis lors. Les travaux d'aménagements extérieurs du plateau de Champel n'étaient plus à la charge des CFF, mais de la ville. Il était ainsi légitime de demander au « fauteur de trouble concerné » d'être indemnisé, ce d'autant plus que la ville négligeait ses obligations de coordination, de planification et d'aménagement du territoire.

Les indemnités octroyées annuellement par les CFF jusqu'à ce jour oscillaient entre CHF 253'931.04 et CHF 492'222.65 (2012-2015), ce qui

correspondait à un dommage journalier d'environ CHF 1'080.-. Ce dommage devait être qualifié d'« appréciable ».

Les trois conditions impliquant le paiement d'indemnités, à savoir l'existence d'un dommage considérable, ainsi que l'intensité et la durée des effets préjudiciables subis à cause des travaux de construction, étaient réalisées.

L'audience de conciliation du 25 juillet 2017 n'avait aucune influence sur l'urgence de la situation, puisque celle-ci portait non pas sur la demande de mesures provisionnelles mais sur la procédure d'expropriation.

- 19) Le 28 juillet 2017, le TAPI a transmis son dossier sans formuler d'observations.
- 20) Le 14 août 2017, la ville a conclu à ce que Billaudel soit déboutée des fins de toutes ses conclusions et à la confirmation de la décision du TAPI du 13 juillet 2017, « sous suite de dépens ».

Aucune des conditions relatives au versement d'une indemnité d'expropriation, a fortiori au titre de mesures provisionnelles, n'était réalisée. La ville n'avait pas démarré les travaux qui pourraient, par hypothèse, fonder une demande de Billaudel. La zone de chantier était actuellement liée à la réalisation du CEVA, la ville n'ayant pas démarré ses travaux d'aménagement. De plus, si, effectivement, au début des travaux des CFF, la palissade de chantier était située très proche de la devanture de l'arcade de Billaudel, depuis novembre 2015, la circulation sur l'avenue Alfred-Bertrand avait été rétablie et la palissade éloignée de la façade des immeubles. La largeur du trottoir le long de ladite avenue était donc de 2,30 m et la chaussée avait une largeur de près de 4 m. Ainsi, la palissade était aujourd'hui située à plus de 6 m de la devanture de la boulangerie. Elle générait tout au plus une nuisance de vue. Quant à la suppression des places de stationnement et au déplacement de l'arrêt de bus, mesures elles aussi prises dans le cadre des travaux du CEVA, elles ne sauraient être considérées comme des nuisances de chantier. Il s'agissait de mesures pérennes, le secteur étant destiné à devenir, pour l'essentiel, à priorité piétonne. Ces nuisances n'ouvraient ainsi pas le droit au versement d'une indemnisation pour expropriation.

La ville n'avait passé aucun accord avec Billaudel et elle ne s'était pas engagée à restituer la parcelle en l'état antérieur.

La requête en autorisation de construire avait été déposée il y avait plus d'un an et son instruction était complexe. La délivrance de l'autorisation de construire était donc soumise à l'obtention de nombreux préavis des services cantonaux concernés, notamment du service du feu et de la DGT, qui tous deux avaient demandé une modification du projet déposé. On ne pouvait dès lors lui reprocher de retarder la mise en œuvre de ses travaux.

Enfin, le montant du dommage allégué par Billaudel n'était pas démontré. Les chiffres d'affaires allégués n'étaient pas attestés par une fiduciaire. Aucune précision n'était en outre donnée sur les charges pour la même période. Seules les charges salariales, pour les années 2016-2017, avaient été produites et elles étaient sujettes à interrogation. S'il y avait eu une baisse d'activité, cette baisse aurait dû avoir pour conséquence une baisse des charges. Aucune indication n'était donnée sur une éventuelle réduction de loyer, qui aurait pu être demandée par Billaudel à son bailleur.

Enfin, le fait que, sur la base d'une convention conclue avec Billaudel, les CFF aient accepté de payer une indemnité, quelle qu'elle fût, pendant la durée de son chantier, n'était pas suffisant pour démontrer le bien-fondé de la requête formée contre la ville, ni sur le principe du droit au versement d'une indemnité, ni, pour autant que ce droit fût établi, sur son montant. Les nuisances provoquées par le chantier CEVA étaient certainement sans commune mesure avec celles qui pourraient, éventuellement, découler du chantier d'aménagement à venir de la ville. Les CFF avaient apparemment concrètement indemnisé une perte de chiffre d'affaires, sans tenir compte de la baisse de charges, notamment salariales, qui devait, ou aurait dû, en découler.

- 21) Le 23 août 2017, Billaudel a répliqué, persistant dans ses conclusions.

Dans les faits, la situation antérieure aux travaux n'avait, pour l'instant, pas été rétablie. Le plateau de Champel était actuellement, et pour les mois à venir, une zone de chantier. Il y avait, d'une part les travaux liés au chantier du CEVA, et d'autre part les travaux d'aménagement du plateau de Champel qui allaient être entrepris par la ville. Les aménagements provisoires, situés devant le commerce, n'avaient pas tous été enlevés et le parc situé sur le plateau restait inaccessible. Quant à l'avenue Alfred-Bertrand, son emprise n'avait pas été entièrement restituée.

Il était évident que la bonne marche des affaires n'allait pas reprendre avant la fin des travaux et la remise en l'état du plateau de Champel. Billaudel subirait dès lors un dommage considérable durant l'attente du début des travaux ainsi que durant la période de réalisation de ces derniers. Une indemnisation versée par la ville pour la perte provoquée par les opérations d'aménagement du plateau de Champel était justifiée.

Les remarques de la ville quant au dommage indemnisé par les CFF tombaient à faux, dans la mesure où cette indemnisation n'était pas destinée à couvrir une perte de chiffre d'affaires, mais devait assurer à l'ayant droit un montant nécessaire pour faire face à ses charges fixes et maintenir le service à la clientèle au niveau précédant les travaux.

- 22) Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées par courrier du 25 août 2017.

EN DROIT

- 1) Les décisions du TAPI peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative (art. 132 al. 1 et 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05).

En l'espèce, la décision du TAPI est une décision incidente, rejetant une demande de mesures provisionnelles, qui ne représente qu'une étape vers la décision finale (arrêt du Tribunal fédéral 2C_98/2017 du 13 mars 2017 consid. 1 ; ATA/660/2017 du 13 juin 2017 consid. 1 ; ATA/613/2017 du 30 mai 2017 consid. 2).

Le délai de recours s'agissant d'une décision incidente est de dix jours (art. 62 al. 1 let. b de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ces points de vue.

- 2) Le recours contre une décision incidente n'est ouvert que si ladite décision, à supposer qu'elle soit exécutée, cause un préjudice irréparable à son destinataire. Il est également ouvert si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 57 let. c LPA).

En l'espèce, l'admission du recours ne mettrait pas fin au litige, lequel porte sur une demande en paiement d'indemnités pour expropriation matérielle. La seconde hypothèse visée par l'art. 57 let. c LPA n'est ainsi pas réalisée en l'espèce.

- 3) Reste à examiner si la décision litigieuse est susceptible de causer un préjudice irréparable à la recourante.

Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, un préjudice est irréparable au sens de cette disposition lorsqu'il ne peut être ultérieurement réparé par une décision finale entièrement favorable au recourant (ATF 138 III 46 consid. 1.2 ; 134 III 188 consid. 2.1 et 2.2 ; 133 II 629 consid. 2.3.1). Le préjudice irréparable suppose que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée, comme un intérêt économique ou un intérêt tiré du principe de l'économie de la procédure (ATF 135 II 30 ; 134 II 137 ; 127 II 132 consid. 2a ; ATA/1187/2015 du

3 novembre 2015 consid. 2c). 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 ; ATA/305/2009 du 23 juin 2009 consid. 2b et 5b et les références citées). 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 II 629 consid. 2.3.1 ; 131 I 57 consid. 1 ; 129 III 107 consid. 1.2.1 ; 127 I 92 consid. 1c ; 126 I 97 consid. 1b).

La chambre administrative a précisé à plusieurs reprises que l'art. 57 let. c LPA devait être interprété à la lumière de ces principes (ATA/660/2017 du 13 juin 2017 consid. 3 ; ATA/231/2017 du 22 février 2017 consid. 3c et les références citées).

En l'occurrence, la recourante soutient à ce titre que le refus de la ville d'entrer en matière sur sa demande d'indemnisation la mènerait à la faillite.

La question de la recevabilité du recours sur cet aspect souffrira toutefois de demeurer indécise au vu de ce qui suit.

- 4) Dans le corps de son mémoire de recours, la recourante propose l'audition d'un collaborateur des CFF, lequel permettrait de renseigner la chambre de céans sur les travaux. Elle suggère également la tenue d'un transport sur place pour démontrer que le plateau de Champel s'apparente encore aujourd'hui à une zone de chantier.

a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes (arrêts du Tribunal fédéral 2C_545/2014 du 9 janvier 2015 consid. 3.1), de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 138 I 154 consid. 2.3.3 p. 157). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 p. 236 ; ATA/1111/2017 du 18 juillet 2017 consid. 2a).

Le droit d'être entendu ne contient pas non plus d'obligation de discuter tous les griefs et moyens de preuve du recourant ; il suffit que le juge discute ceux qui

sont pertinents pour l'issue du litige (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237 ; ATA/1111/2017 précité consid. 2a).

b. En l'espèce, le dossier contient des photographies récentes de la zone à la fin juin 2017. Lors de l'audience devant le TAPI, la recourante a confirmé ne pas contester que la situation actuelle était celle ressortant desdites photographies. Par ailleurs et en tout état de cause, la ville ne conteste pas qu'il y a des travaux sur le plateau de Champel, notamment des palissades de chantier.

Il ne sera dès lors pas donné suite à ces requêtes.

- 5) À teneur de l'art. 21 LPA, l'autorité administrative peut ordonner, d'office ou sur requête, des mesures provisionnelles lorsqu'il est nécessaire de régler provisoirement la situation en cause jusqu'au prononcé de la décision finale.

Selon la jurisprudence constante de la chambre administrative, des mesures provisionnelles ne sont légitimes que si elles s'avèrent indispensables au maintien d'un état de fait ou à la sauvegarde d'intérêts compromis (ATF 119 V 503 consid. 3 ; ATA/955/2016 du 9 novembre 2016 consid. 4 ; ATA/1244/2015 du 17 novembre 2015 consid. 2 ; ATA/1110/2015 du 16 octobre 2015 consid. 3).

L'octroi de mesures provisionnelles présuppose l'urgence, à savoir que le refus de les ordonner crée pour l'intéressé la menace d'un dommage difficile à réparer (ATF 130 II 149 consid. 2.2 ; 127 II 132 consid. 3 = RDAF 2002 I 405).

Le prononcé de telles mesures ne saurait, en principe tout au moins, anticiper le jugement définitif ni équivaloir à une condamnation provisoire sur le fond, pas plus qu'aboutir abusivement à rendre d'emblée illusoire la portée du procès au fond (ATA/177/2017 du 10 février 2017 consid. 4). Ainsi, dans la plupart des cas, les mesures provisionnelles consistent en un minus, soit une mesure moins importante ou incisive que celle demandée au fond, ou en un aliud, soit une mesure différente de celle demandée au fond (Cléa BOUCHAT, l'effet suspensif en procédure administrative, 2015, p. 21 n. 50 ; Isabelle HAENER, Vorsogliche Massnahmen in Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, RDS 1997 II 253-420, p. 265).

- 6) a. Conformément à l'art. 26 Cst., la propriété est garantie (al. 1) ; une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation (al. 2).

b. En vertu de l'art. 1 de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx-GE - L 7 05), le droit d'expropriation pour cause d'utilité publique peut être exercé pour des travaux ou des opérations d'aménagement qui sont dans l'intérêt du canton ou d'une commune (al. 1) ; il ne peut être exercé que dans la mesure nécessaire pour atteindre le but poursuivi (al. 2).

Selon l'art. 2 LEx-GE, peuvent notamment faire l'objet de l'expropriation les droits réels immobiliers (propriété et droits réels restreints), les droits immobiliers résultant des dispositions légales en matière de rapports de voisinage, les droits personnels portant sur des immeubles, qu'ils appartiennent à des communes, à des établissements publics ou à des particuliers (al. 1) ; l'expropriation peut être totale ou partielle, définitive ou temporaire (al. 2).

c. Dans le cadre d'expropriations de droits de voisinage, la jurisprudence fédérale a précisé que l'application de l'art. 679 du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210) ne doit pas avoir pour conséquence d'entraver la collectivité publique dans l'accomplissement de ses tâches. Ainsi, lorsque les immissions proviennent d'un ouvrage d'intérêt public, pour lequel le propriétaire ou le concessionnaire bénéficie du droit d'exproprier, et que ces immissions ne peuvent être évitées ou ne peuvent l'être qu'à des coûts disproportionnés, le voisin se voit privé des droits garantis par le code civil (ATF 134 III 248 consid. 5.1). Il peut alors prétendre au versement d'une indemnité d'expropriation, obtenue à l'issue d'une procédure d'expropriation formelle, qui se substitue à l'action privée. Il appartient donc non plus au juge civil, mais au juge de l'expropriation de statuer sur l'existence du droit à l'indemnité et sur le montant de celle-ci (ATF 134 III 248 précité consid. 5.1 ; 121 II 317 consid. 4c ; 94 I 286 consid. 6). Cette expropriation formelle des droits de voisinage (art. 5 de la loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930 - LEx - RS 711) n'est en réalité rien d'autre que la constitution forcée d'une servitude foncière grevant le fonds voisin en faveur du fonds du propriétaire de l'ouvrage d'intérêt public ; son objet consiste dans l'obligation de tolérer les immissions (ATF 132 II 427 consid. 3, in SJ 2007 I 260 ; arrêt du Tribunal fédéral 5A_587/2015 du 22 février 2016 consid. 2.3.1 ; ATA/415/2017 du 11 avril 2017 consid. 2c).

En tant que restriction ou suppression de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.), l'expropriation formelle doit respecter les règles régissant toute restriction des droits fondamentaux (art. 36 Cst.) : elle doit ainsi être fondée sur une base légale, se justifier par un intérêt public et respecter le principe de proportionnalité. Dès lors que l'expropriation porte une atteinte majeure à la propriété, elle ne peut avoir lieu que moyennant indemnité pleine et entière (art. 16 LEx, dont le texte est repris à l'art. 14 LEx-GE) ; celle-ci est néanmoins soumise à la condition que les immissions soient excessives. Sont considérées comme excessives les immissions qui proviennent du trafic routier, ferroviaire ou aérien, lorsque ces inconvénients n'étaient pas prévisibles, qu'ils touchent le propriétaire d'une manière tout à fait particulière (principe de la spécialité) et qu'ils sont graves (ATF 141 I 113 consid. 6.5.1; 136 II 263 consid. 7 ; 132 II 427 précité consid. 3; 134 III 248 précité consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 5A_587/2015 précité consid. 2.3.1 ; ATA/415/2017 précité consid. 4a).

Une indemnité n'est ainsi due que si les conséquences nuisibles subies par les fonds voisins en raison des travaux de construction sont exceptionnelles par leur nature, leur intensité et leur durée et qu'elles causent aux voisins un préjudice considérable. En règle générale, de simples inconvénients temporaires ne donnent en revanche pas lieu à indemnisation (ATF 132 II 427 consid. 3 ; 113 Ia 353 consid. 3). On peut en effet exiger du voisin d'un ouvrage public qu'il supporte les immissions excessives temporaires liées à un chantier pendant un temps relativement long, sans indemnisation (Anne-Christine FAVRE, L'expropriation formelle, en particulier pour les grandes infrastructures de transport, in Thierry TANQUEREL/François BELLANGER, La maîtrise publique du sol : expropriation formelle et matérielle, préemption, contrôle du prix, 2009, p. 33). D'une manière générale, lorsque l'intérêt public de l'ouvrage est en jeu, on retiendra moins facilement le caractère excessif des immissions et on placera plus haut le seuil de la tolérance (ATF 117 Ib 15 précité consid. 2). L'intérêt public de l'ouvrage dont la réalisation a provoqué les immissions doit en effet être pris en considération pour apprécier le caractère excessif ou inévitable des atteintes (SJ 1987 p. 145 consid. 6c ; ATA/415/2017 précité consid. 4a).

Pour déterminer si les immissions sont excessives et si le préjudice est important, le juge doit se fonder sur des critères objectifs, en se mettant à la place d'une personne raisonnable et moyennement sensible, et en prenant en considération l'ensemble des circonstances du cas particulier pour apprécier les intérêts en présence. Il dispose en la matière, comme du reste pour fixer l'indemnité équitable (art. 4 CC), d'un large pouvoir d'appréciation (ATF 138 III 49 consid. 4.4.5 ; arrêt du Tribunal fédéral 5C.117/2005 du 16 août 2005 consid. 2.1 ; ATA/415/2017 précité consid. 4a).

- 7) En l'occurrence et en premier lieu, il ressort de la chronologie du dossier que la recourante a conclu – uniquement – avec les CFF une convention le 1^{er} février 2012 ayant pour but de résoudre, préventivement, les éventuelles conséquences négatives liées aux travaux des CFF dont pourrait souffrir la recourante (art. 1.1 de la convention). L'indemnisation n'était toutefois pas destinée à couvrir une perte de chiffres d'affaires. Elle devait assurer à la recourante un montant nécessaire pour faire face à ses charges fixes et maintenir le bénéfice de son exploitation au niveau précédant les travaux (art. 1.2 de la convention). Quand bien même les CFF ont averti la recourante, par courrier du 5 octobre 2016, que son droit à l'indemnité allait cesser début 2017, elle a allégué dans son acte de recours avoir encore perçu une somme de CHF 35'000.-, au titre d'indemnisation pour le mois de juin 2017. Elle a de plus déclaré par-devant le TAPI que si le chantier des CFF était toujours en cours au mois d'août 2017, elle allait recevoir une indemnité pour ledit mois. On ne peut donc pas exclure que la recourante perçoive encore l'indemnité, alors même qu'elle sollicite la ville pour la reprise des engagements d'indemnisation des CFF.

Par ailleurs, et après un examen *prima facie* du dossier, la recourante n'a pas rendu vraisemblable que la ville serait maître d'ouvrage des travaux actuellement en cours sur le plateau de Champel. Sur ce point, la recourante reconnaît d'ailleurs dans ses écritures que l'intimée n'a toujours pas commencé ses travaux. Le suivi administratif des dossiers de la DD 108'937-1 (<http://etat.geneve.ch/sadconsult/sadconsult.asp?wci=frmFicheSyno&td=DD&nm=108937/1>, consulté le 11 septembre 2017) atteste que la demande d'autorisation de construire DD 108'937-1 est toujours en instruction. On ne saurait de surcroît faire grief à la ville de ne pas avoir anticipé la fin des travaux des CFF et le début des siens, puisque sa requête a été reçue par le DALE il y a plus d'un an.

Enfin et en tout état de cause, s'agissant des immisions alléguées – outre le fait qu'il n'a pas été démontré que la ville en était à l'origine –, les palissades telles qu'elles se présentent sur une photographie prise le 26 juin 2017 figurant au dossier n'entravent pas ou ne limitent pas l'accès au commerce de la recourante, le trottoir étant dégagé et la palissade était aujourd'hui située à plus de 6 m de la devanture de la boulangerie. Quant à la suppression des places de stationnement (privées ou taxi) et au déplacement de l'arrêt de bus, ces mesures ont été prises dans le cadre des travaux du CEVA et sont pérennes.

Dans la mesure où les nuisances alléguées ne sont, à première vue, pas le fait de la ville et ne sont pas excessives, il n'y a pas lieu de vérifier l'existence d'un dommage important, cette condition étant cumulative (ATA/415/2017 précité consid. 11).

Au vu de ces éléments, c'est à bon droit que le TAPI a rejeté la requête sur mesures provisionnelles formée par la recourante.

- 8) Compte tenu de ce qui précède, le recours sera rejeté.
- 9) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante qui succombe (art. 87 al. 1 LPA) et aucune indemnité ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA). La ville disposant d'un service juridique, il ne lui sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA ; ATA/302/2016 du 12 avril 2016 consid. 19 ; ATA/1056/2015 du 6 octobre 2015 consid. 16b et les références citées).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, en tant qu'il est recevable, le recours interjeté le 27 juillet 2017 par Boulangerie Pâtisserie Billaudel SA contre la décision du Tribunal administratif de première instance du 13 juillet 2017 ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de Boulangerie Pâtisserie Billaudel SA ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

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 ;

communique le présent arrêt à Me Jean-Marc Siegrist, avocat de la recourante, à la Ville de Genève, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, MM. Thélin, Verniory et Pagan,
Mme Krauskopf, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler-Enz

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :