



POUVOIR JUDICIAIRE

A/1636/2011 EXP

JTAPI/1253/2024

**JUGEMENT**

**DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**DE PREMIÈRE INSTANCE**

du 18 décembre 2024

dans la cause

**Madame A**\_\_\_\_\_, représentée par Me Jean-Daniel BORGEAUD, avocat, avec élection de domicile

contre

**AÉROPORT INTERNATIONAL DE GENÈVE**, représentée par Me Nicolas WISARD, avocat, avec élection de domicile

**ÉTAT DE GENÈVE**, représenté par Me Benoît CARRON, avocat, avec élection de domicile

**EN FAIT**

1. Madame A\_\_\_\_\_ (ci-après : la requérante) est propriétaire de la parcelle n° 1\_\_\_\_\_ de la commune de C\_\_\_\_\_, à l'adresse 2\_\_\_\_\_, D\_\_\_\_\_, dans le quartier du E\_\_\_\_\_.
-

La parcelle, d'une surface de 2'028 m<sup>2</sup>, supporte une habitation à deux logements, d'une emprise au sol de 212 m<sup>2</sup>, ainsi qu'un garage de 36 m<sup>2</sup>.

Mme A \_\_\_\_\_ a hérité de cette parcelle après le décès de son père, feu Monsieur F \_\_\_\_\_ le \_\_\_\_\_ 2014 et celui de sa mère le \_\_\_\_\_ 2016.

2. Cette parcelle, située à proximité de l'aéroport international de Genève (ci-après : AIG), était classée en zone G \_\_\_\_\_ par le plan de zones de bruit de 1987. Elle est sise en 5<sup>ème</sup> zone de construction (zone villas) et est affectée d'une charge sonore comprise entre 64 et 65 dB(A) de jour.
3. Le 28 août 1992, feu M. F \_\_\_\_\_ a saisi le département devenu le département du territoire (ci-après : le département) d'une demande d'indemnisation pour expropriation, tant formelle que matérielle, de sa parcelle en raison de la dépréciation subie lors de la mise en application du plan de zones de bruit de l'AIG ainsi que pour la prise en charge de mesures d'insonorisation. Il concluait à l'allocation d'une somme de CHF 875'000.-.
4. Par requête du 11 mai 1999, feu M. F \_\_\_\_\_ a saisi la Commission fédérale d'estimation du 1<sup>er</sup> arrondissement d'une demande d'indemnisation et a obtenu, par décision du \_\_\_\_\_ 1999, la condamnation de l'État de Genève à lui verser une indemnité forfaitaire de CHF 360'000.- pour expropriation formelle de ses droits de voisinage, ainsi que la prise en charge de travaux d'insonorisation.
5. Le 1<sup>er</sup> avril 2003, feu M. F \_\_\_\_\_ a déposé auprès du département, en commun avec des propriétaires de parcelles voisines, dont l'État de Genève, une demande de renseignements portant sur la construction d'un bâtiment commercial. Ce projet a toutefois été abandonné en 2009.
6. Le 30 mai 2006, feu M. F \_\_\_\_\_ a adressé simultanément à l'État de Genève, à l'AIG et à la Confédération suisse une demande tendant à obtenir des garanties quant à la constructibilité de sa parcelle 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.
7. L'AIG a répondu par courrier du 14 juillet 2006 au mandataire de feu M. F \_\_\_\_\_, représentant également d'autres riverains de l'aéroport, que celui-ci devait s'adresser à l'État de Genève, autorité compétente, s'il entendait formuler une demande d'indemnisation pour expropriation matérielle.
8. Par requête du 27 mai 2011, feu M. F \_\_\_\_\_ (ci-après : le requérant), sous la plume de son conseil, a saisi la Commission cantonale de conciliation et d'estimation (ci-après : la commission) d'une demande d'indemnisation pour expropriation matérielle dirigée contre l'État de Genève et l'AIG (ci-après : les intimés), aux termes de laquelle il a conclu, sous suite de frais et dépens, à ce que l'État de Genève, subsidiairement l'AIG, soit condamné à lui verser à titre d'indemnisation pour expropriation matérielle, en raison de l'atteinte à sa faculté de bâtir du fait des nuisances sonores inhérentes à l'exploitation de l'aéroport, la somme de CHF 1'091'600.- plus intérêt à 5 % dès le 1<sup>er</sup> juin 2001. À titre préalable, il demandait à

ce que l'État de Genève soit invité à se déterminer sur sa qualité pour défendre ainsi que celle de l'AIG.

L'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2001 de l'annexe 5 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB - RS 814.41), intitulée « valeurs limites d'exposition au bruit des aérodromes civils », avait rendu impossible la délivrance d'une quelconque autorisation de construire sur sa parcelle, les valeurs limites d'immission (ci-après: VLI) fixées étant dépassées.

Le montant de l'indemnité demandée était fondé sur une perte des droits à bâtir avec un taux d'occupation du sol de 40 % relatif à des villas en ordre contigu, conformément à la volonté et à la pratique de l'État de Genève de densifier au maximum les zones villa, et un prix au m<sup>2</sup> de terrain de CHF 800.-. Tous les chiffres utilisés pour les calculs seraient adaptés en cours de procédure.

9. Entre le 27 et le 31 mai 2011, quarante-cinq requêtes avec des conclusions similaires, auxquelles ont été jointes quatre autres procédures, ont été déposées par des riverains de l'aéroport contre l'État de Genève et l'AIG auprès de la commission.
10. Le 20 juillet 2011, le requérant a précisé sa demande quant à la qualité pour défendre de l'État de Genève et celle de l'AIG. L'AIG, assigné à titre subsidiaire, avait été mentionné uniquement pour que le délai de prescription soit interrompu à son égard dans l'hypothèse où l'État de Genève contestait sa qualité pour défendre et être débiteur d'éventuelles indemnités d'expropriation matérielle. Il renoncerait par conséquent aux conclusions subsidiaires à l'encontre de l'AIG « si l'État de Genève admettait avoir la qualité pour défendre et être débiteur d'éventuelles indemnités d'expropriation matérielle ».
11. En septembre 2011, le Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) a repris les causes pendantes devant la commission, à la suite d'une modification législative.
12. Le tribunal a procédé à une tentative de conciliation entre les parties lors d'une audience tenue le 17 septembre 2012. Il a pris acte du fait que celles-ci n'étaient pas parvenues à un accord et qu'ainsi la procédure devait aller de l'avant.
13. Le 14 décembre 2012, l'AIG a produit un plan – élaboré de manière conjointe avec l'État de Genève – situant l'ensemble des parcelles concernées par les requêtes en indemnisation pour expropriation matérielle, avec indication des différentes zones d'affectation et courbes d'exposition au bruit aérien, établies sur la base du cadastre de bruit de l'AIG adopté en mars 2009 par l'office fédéral de l'aviation civile (ci-après : OFAC). Ce cadastre était fondé sur les données de trafic enregistrées durant l'année 2000.
14. Lors de l'audience de comparution des mandataires du 4 février 2013, sept procédures « pilotes », dont celle du requérant, ont été sélectionnées d'entente entre les parties pour être instruites en priorité, les autres procédures ayant été suspendues par décision du même jour avec l'accord des parties.

15. Par écriture du 2 mai 2013, le requérant a complété sa requête et sollicité plusieurs mesures d’instruction, notamment la mise en œuvre d’une expertise. Préalablement, l’État de Genève était invité à se déterminer sur la constructibilité de la parcelle par voie dérogatoire, sur la possibilité de renoncer à exercer son droit de préemption en cas de déclassement en zone de développement industrielle ou similaire, ainsi que sur les indemnités déjà consenties à d’autres riverains de l’aéroport.
16. Dans leurs déterminations communes du 28 juin 2013, sous la plume de leurs conseils respectifs, les intimés ont conclu au rejet de l’ensemble des conclusions formulées par le requérant. Ils ont également conclu à ce que le tribunal statue sur les frais et dépens de la procédure. À titre préalable et subsidiairement, ils ont sollicité plusieurs actes d’instruction et à ce qu’il soit dit et prononcé que le paiement d’une éventuelle indemnité devrait faire l’objet d’une annotation ou d’une inscription au registre foncier. Ils ont produit un chargé de pièces.

La construction de logements par voie d’autorisation dérogatoire sur la parcelle du requérant était exclue compte tenu des nuisances sonores affectant le secteur. Cette parcelle était d’ailleurs destinée à être classée en zone d’activités à teneur du plan directeur cantonal 2015 et du projet de plan directeur cantonal 2030. S’agissant du droit de préemption, l’État de Genève ne pouvait renoncer dans l’abstrait à une prérogative que la loi lui octroyait. S’agissant des indemnités versées à d’autres riverains, c’était à tort que la commission avait considéré que l’État de Genève était redevable d’une indemnité dans les causes A/3\_\_\_\_\_ (ACOM/4\_\_\_\_\_ du \_\_\_\_\_ 2008) et A/5\_\_\_\_\_ (DICCR/6\_\_\_\_\_ du \_\_\_\_\_ 2010). Les solutions transactionnelles passées dans les causes précitées étaient fondées sur un facteur particulier, à savoir le fait que la Fondation pour les terrains industrielles (ci-après : FTI) s’était montrée intéressée à acquérir les parcelles en question.

L’éventuel droit du requérant à une indemnité pour expropriation matérielle était prescrit. Sur le fond, aucune indemnisation n’était due en l’absence d’une restriction du droit de propriété équivalente à une expropriation. Les conditions pour une indemnisation n’étaient de toute manière pas remplies.

Le requérant ne pâtissait d’aucune restriction de son droit de propriété ; il se voyait simplement confronté aux limites de ce droit. sa situation était assimilable à celle d’un propriétaire qui s’était vu refuser l’inclusion de son terrain en zone à bâtir suite à la mise en œuvre des principes de la loi fédérale sur l’aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700). En effet, en raison du dépassement des VLI, l’autorité de planification aurait dû déclarer la parcelle et, de manière plus générale, tout le secteur, impropre à la construction de logements au sens de l’art. 15 LAT et l’affecter à un autre usage. La reconduction en 1987 de la zone 5 pour la parcelle litigieuse n’était ainsi pas conforme au droit fédéral. Il en résultait que la parcelle du requérant n’avait jamais été valablement incluse en zone villas. Le classement futur de la parcelle en zone d’activités constituerait la première mesure d’aménagement conforme à la LAT. Il s’agissait donc d’une situation typique de

« Nichteinzonung », laquelle n'ouvrait, par principe, aucun droit à une indemnité pour expropriation matérielle.

Les conditions donnant exceptionnellement droit à une indemnisation n'étaient par ailleurs pas remplies. Le terrain était impropre à la construction à raison de l'art. 15 LAT, il ne constituait pas une « dent creuse » en plein milieu d'un périmètre largement bâti et le propriétaire n'avait reçu aucune assurance de la part des autorités compétentes, dont il pouvait tirer l'expectative légitime que son terrain serait nécessairement classé durablement en zone résidentielle, pouvant être affectée à la construction d'habitations.

Même considérée comme une restriction à la propriété, l'interdiction de construire résultant de l'art. 22 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE - RS 814.01) ne donnerait pas droit à indemnisation, d'une part, parce qu'il s'agissait d'une mesure de police, d'autre part, parce que les conditions d'indemnisation se rapportant à la gravité de l'atteinte n'étaient pas remplies. En effet, l'interdiction de construire des logements ne déployait des effets qu'à l'égard de nouvelles constructions. Le requérant n'était donc pas atteint dans l'usage actuel de son bien, étant relevé qu'il ne pouvait prétendre avoir un droit acquis et certain aux dérogations prévues par l'art. 59 al. 4 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) pour pouvoir maximiser l'utilisation de son terrain. Le futur classement en zone d'activité de la parcelle permettrait en outre d'y élever de nouvelles constructions et de continuer ainsi à utiliser le bien-fonds de manière économiquement raisonnable. Partant, le requérant n'était pas victime d'une atteinte grave. Il n'était pas non plus atteint s'agissant d'un usage futur, faute d'avoir établi que la réalisation d'une nouvelle habitation sur sa parcelle était hautement probable et qu'il avait la ferme intention de la réaliser. En outre, rien n'indiquait que la réalisation de nouvelles constructions conformes à la future zone d'activités serait compromise.

Le calcul d'une éventuelle indemnité devrait faire l'objet d'une instruction spécifique. L'estimation devrait notamment tenir compte des autres sources de nuisances sonores qui pourraient affecter la parcelle, des éventuelles indemnités pour expropriation formelle déjà perçues, des droits à bâtir déjà utilisés, ainsi que de toutes les restrictions de droit public ou privé affectant la parcelle, telles que les servitudes. Pour ce qui était de l'impact du classement en zone de développement industrielle et artisanale (ci-après: ZDIA), il nécessiterait en outre de définir les possibilités de construire subsistant sur la parcelle et les prix admis dans ces zones.

17. Par décision 23 décembre 2013 (DITAI/304/2013), dans le prolongement d'une audience de comparution des mandataires du 18 décembre 2013, le tribunal a suspendu l'instruction de la cause jusqu'à droit jugé dans une procédure qui concernait une problématique similaire, décision confirmée par arrêt de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) du \_\_\_\_\_ 2015 (ATA/7\_\_\_\_\_).

18. Par courrier du 18 août 2015, le tribunal a informé les parties de la reprise de l'instruction de la cause.
19. Lors de l'audience de comparution des mandataires du 21 septembre 2015, le conseil de l'État de Genève a notamment demandé que la question de la prescription soit purgée avant que ne soient traitées les autres questions de fond, ce à quoi le conseil de l'hoirie de feu M. F \_\_\_\_\_ s'est opposé.
20. Par écritures des 10 novembre 2015 et 29 janvier 2016, les parties se sont déterminées sur la question de la prescription.
21. Par écritures du 27 juin 2016, les parties se sont déterminées sur la qualité de partie de l'AIG.

Les intimés ont considéré que tant l'État de Genève, en sa qualité de débiteur en première ligne des indemnités pour expropriation matérielle, que l'AIG, en sa qualité d'entité publique financièrement impactée par ces indemnités dès lors que cette charge financière incomberait au final à l'AIG en vertu de l'art. al. 1 de la loi sur l'aéroport international de Genève du 10 juin 1993 (LAIG- H 3 25), avaient la qualité pour défendre.

Quant à la requérante, elle s'en est rapportée à justice sur cette question, dès lors qu'à partir du moment où elle avait obtenu la garantie expresse de l'État de Genève et de l'AIG qu'elle serait payée par l'une ou l'autre de ces collectivités en cas d'octroi d'une indemnisation, elle n'avait ni avantage, ni inconvénient à maintenir l'AIG dans la procédure.

22. Le 22 novembre 2016, le tribunal a rendu une décision préjudicielle 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<sup>er</sup> juin 2001, date de l'entrée en vigueur de la deuxième version de l'annexe 5 de l'OPB (DITAI/723/2016).
23. Par envoi commun du 12 décembre 2016, l'État de Genève et l'AIG ont recouru auprès de la chambre administrative contre cette décision.
24. Lors de l'audience de comparution des mandataires du 30 mars 2017, le conseil de la requérante s'est opposé à une suspension de l'instruction de la cause dans l'attente d'une décision définitive sur la question de la prescription.
25. Par arrêt du \_\_\_\_\_ 2017, la chambre administrative a confirmé la décision préjudicielle du tribunal du \_\_\_\_\_ 2016 (ATA/8\_\_\_\_\_) et le Tribunal fédéral en a fait de même par arrêt du \_\_\_\_\_ 2018 (1C\_9\_\_\_\_\_).
26. Par réplique sur le fond du 5 octobre 2017, la requérante a persisté intégralement dans les termes et conclusions de sa requête, en développant et complétant son argumentation.

En substance, l'atteinte à la propriété subie par les propriétaires fonciers dans le périmètre de l'aéroport était issue d'un acte de puissance publique unilatéral et procédait d'un choix politique à une exploitation intensive de l'AIG.

L'inconstructibilité issue du franchissement des VLI arrêtées dans l'annexe 5 de l'OPB était équivalente à la suppression de la possibilité de construire qui aurait été issue d'une procédure d'expropriation formelle aboutissant à la création d'une servitude de non-bâti. Cette restriction au droit de propriété – conséquence directe de l'application de l'art. 22 LPE – devait être qualifiée de « mesure d'aménagement » au sens de l'art. 5 al. 2 LAT et le moment déterminant pour apprécier l'atteinte était celle de l'entrée en force de la mesure, soit en l'occurrence le 1<sup>er</sup> juin 2001, entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OPB.

Contrairement à ce que soutenaient les intimés, les restrictions de constructibilité issues de l'application de l'OPB ne pouvaient être qualifiées de mesures relevant de la concrétisation du droit de propriété. Si cela avait été le cas, les tribunaux n'auraient pas condamné dans de nombreux dossiers l'État de Genève à verser des indemnités pour expropriation formelle des droits de voisinage à des propriétaires de terrains situés dans le voisinage de l'aéroport. Seul un déclassement (« Auszonung ») pouvait intervenir, puisque la parcelle en cause était incluse, au moment déterminant, à savoir au 1<sup>er</sup> juin 2001, dans une zone à bâtir conforme aux exigences de la LAT.

Les restrictions ne pouvaient pas non plus être qualifiées de mesures de police, faute d'en remplir les conditions. Le caractère excessif des nuisances sonores de l'aéroport n'était en effet pas inéluctable et la mesure n'était pas dirigée contre le perturbateur. Une telle qualification était par ailleurs contraire à la jurisprudence et même si elle était retenue, le cas d'espèce relèverait des exceptions dans lesquelles l'autorité avait l'obligation d'indemniser.

In casu, les conditions de l'expropriation matérielle étaient réalisées : la suppression de la faculté de construire constituait une atteinte particulièrement intense au droit de propriété et impactait le propriétaire qui se voyait privé de la possibilité de construire. La question de savoir si le propriétaire avait eu ou non une intention subjective de réaliser une construction et s'il avait accompli ou pas des démarches dans ce sens ne jouait aucun rôle. De même, une éventuelle future planification industrielle et artisanale du bien-fonds n'avait pas à être prise en compte, dès lors que c'était la situation au 1<sup>er</sup> juin 2001 qui était déterminante pour apprécier l'atteinte à la propriété.

Au demeurant, l'État avait définitivement renoncé à modifier l'affectation du secteur du E\_\_\_\_\_ et cette décision avait été concrétisée lors de la mise à l'enquête publique en décembre 2016 de la première mise à jour du Plan directeur cantonal 2030, adopté par le Grand Conseil en septembre 2013 (ci-après : PDCn 2030), qui renvoyait, pour le secteur concerné, à la fiche A04 intitulée « utilisation diversifiée de la zone 5 ». Force était donc de constater que plus de seize ans après l'entrée en vigueur de l'impossibilité de construire le 1<sup>er</sup> juin 2001, il n'y avait plus aucune perspective consistante de déclassement en zone industrielle et artisanale pour le secteur du E\_\_\_\_\_. Et même si un tel déclassement intervenait, la durée cumulée de l'impossibilité de construire issue du plan de zone de bruit G\_\_\_\_\_ et de celle

écoulée depuis 2001 excédait très nettement la durée admissible sans indemnité de l'expropriation provisoire.

Pour le surplus, le droit cantonal ne respectait pas le principe posé à l'art. 5 al. 1 LAT selon lequel il devait établir un régime de compensation permettant de tenir compte équitablement des avantages et des inconvénients majeurs qui résultaient de mesures d'aménagement.

27. Dans leur duplique commune du 19 février 2018, les intimés ont persisté intégralement dans leurs conclusions et arguments, qu'ils ont complétés, concluant pour le surplus à la condamnation de la requérante en tous les frais et dépens de la procédure.

La thèse de la requérante, selon laquelle les prétentions en indemnisation auraient pu être traitées dans le cadre d'une procédure en expropriation formelle visant à imposer la constitution forcée de servitudes de non bâtir à raison du bruit excessif, était vigoureusement contestée, au motif déjà qu'il existait une différence de nature entre l'expropriation formelle et l'expropriation matérielle. De plus, il n'y avait pas lieu de retenir que toute exposition à un bruit dépassant les VLI occasionnait automatiquement une atteinte à la propriété constitutive d'une expropriation. Contrairement également à ce que soutenait la requérante, la jurisprudence fédérale en matière d'expropriation matérielle à Genève n'avait pas exclu l'analyse préjudicielle de la validité de la reconduction du zoning en 1987. La démonstration du contraire demeurait possible, en considération des particularités concrètes qui affectaient la parcelle concernée. La jurisprudence en matière d'expropriation formelle des droits de voisinage n'était quant à elle d'aucune utilité pour déterminer la nature des limitations de constructibilité issues de la LPE et de l'OPB.

Le fait que le perturbateur fût la collectivité publique n'excluait pas la qualification de la restriction de mesure de police. De même, il ne saurait y avoir indemnisation si la mesure visait à protéger le propriétaire contre lui-même, comme c'était le cas in casu.

S'agissant des conditions générales de l'expropriation matérielle et en particulier de la condition liée à l'importance de l'atteinte, la jurisprudence fixait la limite du tolérable sans indemnisation entre 30 et 40 % de perte de valeur, fourchette qui devrait être retenue en l'espèce. S'agissant du caractère durable de la restriction, celle-ci devait avoir porté sur plus de dix ans, ce qui n'était pas le cas des parcelles ayant fait l'objet d'un classement ultérieur en ZDIA, étant précisé que lorsqu'une mesure d'aménagement était levée ou remplacée par une mesure n'ayant pas les effets d'une expropriation matérielle, le dommage était supprimé et aucune indemnisation n'était due. Enfin, contrairement à ce que soutenait la requérante, le critère de l'intention effective du propriétaire d'exploiter la faculté de construire était prise en compte dans les hypothèses de déclassement partiel ou de « Nichteinzonung ».

Pour le cas où le tribunal admettrait l'existence d'une restriction à la propriété constitutive d'une expropriation matérielle, il devrait être procédé à une analyse différenciée en fonction de caractéristiques communes à certains (sous-) groupes de cas-tests. En effet, il ressortait de leur analyse détaillée de la pratique en matière d'autorisations que les terrains exposés à un niveau de bruit supérieur aux VLI, mais n'excédant pas 3 dB(A) en sus des VLI fixées par l'annexe 5 de l'OPB pour le jour et les heures de nuit, étaient constructibles. Il n'y avait pas matière à expropriation matérielle dans ce cas. Pour les terrains exposés le jour à 64 dB(A) (i.e. VLI + 4), mais dont la charge de bruit nocturne restait dans la fourchette de VLI à VLI + 3, la réalisation de logements demeurait a priori admissible, moyennant des précautions architecturales au sens de l'art. 31 al. 1 OPB, lesquelles ne constituaient pas, en soi, des contraintes susceptibles d'entraîner une expropriation matérielle. Pour les terrains exposés durant la nuit à un niveau de bruit supérieur à VLI + 3, mais n'excédant pas VLI + 4 toutes heures confondues, si la constructibilité était incertaine, les parcelles n'étaient pas pour autant inconstructibles ; les demandes de rénovation, respectivement de transformation de logements existants étaient systématiquement acceptées et les cas de démolition-reconstruction et d'agrandissements raisonnables étaient généralement admis, à certaines conditions, en application de l'art. 31 al. 2 OPB. Il incombait en tout état au propriétaire d'apporter la preuve de l'inconstructibilité de ses parcelles. Enfin, pour les parcelles exposées à un bruit supérieur à VLI + 4 toutes heures confondues, la délivrance d'autorisations de construire dépendait des circonstances. Il fallait néanmoins partir du principe que la constructibilité de ces parcelles n'était plus garantie, à tout le moins pour des logements.

Pour les parcelles exposées à un bruit non gérable sous l'angle de l'art. 31 al. 1 ou 2 LPE, il fallait distinguer celles classées en ZDIA de celles restées en zone 5. Pour ces dernières, l'interdiction de construire des logements découlant de l'annexe 5 de l'OPB en 2001 avait créé une situation durable. Compte tenu de la destination de la zone 5, l'impossibilité de construire de nouveaux logements pouvait être rapprochée d'un « Bauverbot » puisque l'essentiel des facultés de construction utiles (logement) étaient neutralisées. On pouvait alors envisager sur le principe qu'il se produise une expropriation matérielle par analogie à une « Auszonung ». Une éventuelle indemnisation ne pouvait toutefois intervenir que si la parcelle disposait effectivement d'un solde de droits à bâtir et que le propriétaire avait entrepris les démarches en vue d'une mise en valeur imminente desdits droits.

In casu, la parcelle de la requérante était affectée d'une charge sonore d'environ 64 dB(A) de jour et de respectivement 58-59 dB(A) et 51-52 dB(A) durant la première et deuxième heure de la nuit. Ces charges excédaient certes les VLI fixées dans l'annexe 5 de l'OPB pour le DS II, mais les restrictions de constructibilité devaient être assimilées à un refus de classement ou, à défaut, à des restrictions de police ne donnant pas lieu à indemnisation. Subsidiairement, l'impossibilité de construire des logements depuis l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OPB en 2001 pourrait être rapprochée d'un « Bauverbot ». Autrement dit, on pourrait envisager sur le principe

qu'il se produise une expropriation matérielle par analogie à une « Auszonung ». Toutefois, la reconnaissance d'une restriction grave ne serait pertinente que si la parcelle disposait effectivement d'un solde de droits à bâtir disponible réellement susceptible d'être mis en valeur et que le propriétaire avait entrepris les démarches en vue de leur mise en valeur imminente, ce qui n'était pas le cas ici. En conséquence, cette parcelle ne saurait donner droit à une indemnisation pour expropriation matérielle. Partant, la requérante devait être déboutée de sa requête.

Les intimés ont notamment produit un relevé des dossiers d'autorisation de construire portant sur des logements introduits depuis 2000 dans le périmètre de bruit de l'AIG (pièce 101), établi sur la base de données du service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants (ci-après : SABRA), un résumé statistique (pièce 102) classant les dossiers d'autorisation selon le niveau d'exposition au bruit de la parcelle considérée, le préavis (favorable/défavorable) du SABRA et la décision (refus/acceptation) rendue par le département, ainsi qu'un courrier du Conseiller d'État, Monsieur H\_\_\_\_\_, du 2 décembre 2013, concernant la pratique du département en matière d'autorisations de construire dans les zones villas exposées au bruit aérien et la pratique administrative du département du 1<sup>er</sup> juillet 2015 intitulée « régimes auxquels sont soumises les requêtes en autorisation de construire selon les secteurs de la carte densification secteurs villa » (pièce 103).

28. Le 24 septembre 2018, faisant suite à une demande du tribunal, les intimés ont versé à la procédure une version corrigée des tableaux produits en pièces 101 et 102 (numérotés 101bis et 102bis).
29. La cause a été reconvoquée en audience de comparution des mandataires le 1<sup>er</sup> octobre 2018.

À l'issue de cette audience, un délai a été imparti aux intimés pour indiquer si le département avait élaboré une pratique administrative sur la base des autorisations de construire délivrées ou pas, et depuis quand.

30. Par pli du 29 octobre 2018, les intimés ont exposé au tribunal que les tableaux produits le 24 septembre 2018 reflétaient un usage constant des autorités concernées, en particulier du SABRA, ce depuis 2000 au moins, quant à la délivrance d'autorisations de construire pour des projets sis en DS II entre les courbes VLI et VLI +3. Cet usage, qui était toujours d'actualité, n'était pas codifié par écrit.
31. Par courrier du 20 décembre 2018, le tribunal a informé les parties de son intention d'entrer en matière sur le fond et d'ordonner une expertise, portant dans un premier temps sur les parcelles de la seule cause A/10\_\_\_\_\_, visant à déterminer le montant d'une éventuelle indemnité pour expropriation matérielle.
32. Les parties se sont déterminées les 30 et 31 janvier et 1<sup>er</sup> février 2019, à la suite de quoi, par pli du 3 avril 2019, le tribunal a informé celles-ci de son intention de nommer, sur proposition des parties, Monsieur I\_\_\_\_\_, architecte, comme expert.

33. Le 3 mai 2019, dans la cause A/10\_\_\_\_\_, les parties se sont déterminées sur le projet d'expertise et ont proposé des questions complémentaires à poser à l'expert.
34. Le \_\_\_\_\_ 2019 le tribunal a ordonné une expertise qu'il a confiée à M. I \_\_\_\_\_ (DITAI/\_\_\_\_\_/2019 – A/10\_\_\_\_\_).
35. Par acte du 24 juin 2019, l'État de Genève et l'AIG ont interjeté recours auprès de la chambre administrative contre l'ordonnance d'expertise précitée.
36. Le même jour, ils ont déposé une demande d'interprétation de cette même ordonnance auprès du tribunal, procédure enregistrée sous le numéro de cause A/11\_\_\_\_\_.
37. Par pli du 1<sup>er</sup> juillet 2019, le tribunal a informé les parties de son intention de suspendre l'instruction de la cause en attendant l'issue de la procédure A/10\_\_\_\_\_.
38. Les parties se sont déterminées le 12 juillet 2019.
39. Par décision du \_\_\_\_\_ 2019 (DITAI/\_\_\_\_\_/2019), le tribunal a suspendu l'instruction de la cause jusqu'à la fin de la mission d'expertise dans la procédure A/10\_\_\_\_\_.
40. Par décision du \_\_\_\_\_ 2019 (DITAI/\_\_\_\_\_/2019 - A/11\_\_\_\_\_), le tribunal a suspendu l'instruction de la demande d'interprétation jusqu'à droit jugé dans la procédure de recours.
41. Par arrêt du \_\_\_\_\_ 2019 (ATA/12\_\_\_\_\_ - A/10\_\_\_\_\_), la chambre administrative a déclaré irrecevable le recours interjeté le 24 juin 2019.
42. Par jugement du \_\_\_\_\_ 2020 (JTAPI/13\_\_\_\_\_ - A/11\_\_\_\_\_), le tribunal a rejeté la demande d'interprétation du 24 juin 2019.
43. Le 22 mars 2021 s'est tenue une audience de comparution des mandataires dans la cause A/10\_\_\_\_\_, lors de laquelle les parties ont notamment demandé que l'expert soit relevé de son mandat et proposé que le mandat d'expertise soit confié à la société J\_\_\_\_\_ SA.
44. Par ordonnance du \_\_\_\_\_ 2021 (DITAI/\_\_\_\_\_/2021 - A/10\_\_\_\_\_), le tribunal a relevé M. I \_\_\_\_\_ de son mandat.
45. Par plis des 6, 13 et 14 avril 2021, les parties ont confirmé leur accord pour inclure les sept procédures « pilotes » dans le champ de l'expertise.
46. Le 22 avril 2021, le tribunal a repris l'instruction de la cause et a informé les parties de son intention de nommer la société J\_\_\_\_\_ SA comme experte.
47. Le 3 mai 2021, les parties se sont déterminées sur la mission d'expertise.
48. Par courrier du 19 mai 2021, le tribunal a transmis aux parties un projet de mission d'expertise modifié, sur lequel les parties se sont déterminées par courriers des 28 et 31 mai 2021.
49. Le 8 juin 2021, le tribunal a ordonné une expertise qu'il a confiée à J\_\_\_\_\_ SA, aux fins de déterminer le montant de l'éventuelle indemnité d'expropriation

matérielle à laquelle pouvait prétendre la requérante en raison de l'atteinte à sa faculté de bâtir du fait des nuisances sonores inhérentes à l'exploitation de l'aéroport (DITAI/282/2021). La mission d'expertise était la suivante :

- a. déterminer la valeur vénale de l'immeuble n° 1\_\_\_\_\_ de la commune de C\_\_\_\_\_, avant et après l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OBP le 1<sup>er</sup> juin 2021, en tenant compte notamment de l'exposition au bruit aérien, des droits à bâtir utilisés et potentiels de la propriété compte tenu des différents indices d'utilisation du sol potentiellement applicables selon la réglementation en vigueur, et de tout autre élément de fait et de droit existant à ces dates ;
  - b. chiffrer et commenter cas échéant les variations de valeur ;
  - c. expliciter la méthode utilisée et l'origine des paramètres de référence ; en particulier, définir une méthode d'estimation aisément reproductible ;
  - d. faire toute autre observation ou conclusion utile.
50. Le 15 juillet 2021, J\_\_\_\_\_ SA a fait parvenir au tribunal une offre pour le mandat d'expertise, qu'elle a complétée le 26 août 2021, suite aux remarques formulées par les parties les 30 juillet, 2 et 16 août 2021.
51. Par courrier du 7 octobre 2021, suite à l'acceptation de l'offre d'J\_\_\_\_\_ SA par les parties, le tribunal a invité celle-ci à débiter ses travaux.
52. Le 31 mars 2022, les expertes d'J\_\_\_\_\_ SA, Mesdames K\_\_\_\_\_ et L\_\_\_\_\_, ont rendu un rapport distinct pour chaque procédure « pilote », accompagné qu'un tableau récapitulatif des résultats.

Elles avaient estimé, pour chacune des parcelles évaluées, les valeurs vénales au 31 mai 2001, au 1<sup>er</sup> juin 2011 et, pour les parcelles qui avaient fait l'objet d'un déclassement en ZDIA, les valeurs vénales au 14 novembre 2008 ; elles avaient indiqué l'impact que l'entrée en vigueur de l'OPB avait causé sur ces parcelles (cf. colonne intitulée « Impact entrée en vigueur OPB ») et, pour les parcelles classées ultérieurement en ZDIA, la plus-value générée par ce déclassement (cf. colonne intitulée « Impact déclassement ») ; enfin, l'estimation de la perte de la valeur vénale entre la situation des parcelles à la veille du 1<sup>er</sup> juin 2001 et celle qui résultait de leur classement en ZDIA avait été mise en exergue dans une colonne intitulée « Impact total ». La méthode d'évaluation retenue pour chacun des scénarii était la méthode de la valeur intrinsèque, qui se composait de la valeur résiduelle du bâti et de la valeur du terrain. S'agissant d'une évaluation rétroactive, un intervalle de confiance de l'ordre de 25 % sur les valeurs retenues était à prendre en compte (contre un intervalle de confiance standard de 10 % sur la valeur du jour).

Le modèle méthodologique avait été conçu pour être reproductible. Néanmoins, le prix de terrain n'était pas uniforme entre les parcelles ; il variait selon l'ensemble des critères propres à chacune. De ce fait, l'application du modèle de base supposait une validation des prix de terrain retenus.

Les expertes étaient parties du postulat que les parcelles en zone 5 évaluées au 1<sup>er</sup> juin 2001 étaient inconstructibles en raison du dépassement des VLI induit par les nouvelles courbes de bruit définies par l'OPB. Elles avaient tenu compte d'une inconstructibilité totale.

Pour le calcul de la valeur au 31 mai 2001, le prix de terrain retenu pour les parcelles bâties tenait compte notamment du bruit des avions et intégrait également les droits à bâtir non utilisés. Sur la base des prix valables en 2001, elles avaient estimé qu'à centralité équivalente, les prix de terrains à C\_\_\_\_\_ étaient inférieurs de l'ordre de -15 % à -20 % en raison du bruit des avions par rapport aux communes sans nuisances. Pour les parcelles non-bâties, elles avaient appliqué une majoration de 50 % du prix de terrain, du fait qu'un développement à plus forte densité (IUS 0.26 à 0.40) pouvait être envisagé. Le prix de terrain était adapté à la baisse si un développement n'était pas réalisable pour des raisons notamment de configuration, de taille de la parcelle ou de servitudes. Au 31 mai 2001, la parcelle était évaluée d'un bloc.

Pour le calcul de la valeur au 1<sup>er</sup> juin 2001, elles avaient déterminé une « assiette théorique des constructions », basée sur un IUS de 0.20 correspondant à la densité standard en zone 5. Cette méthode permettait de distinguer la « part de terrain bâtie » (théoriquement rattachée aux constructions existantes) du « solde de la parcelle non-bâti » dans le but de les valoriser distinctement en raison de la différence de densité considérée. Le recours à l'assiette théorique s'inscrivait dans une logique de valeur de remplacement. Basé sur un IUS de 0.20 (correspondant à l'affectation actuelle « habitation à un logement » du bâtiment existant), le prix de terrain pour l'assiette théorique était inférieur au prix retenu au 31 mai 2001, lequel intégrait les droits à bâtir non utilisés. Pour le solde non bâti (solde théorique et parcelle non-bâtie), elles avaient appliqué une majoration de 50 % du prix de terrain, afin de tenir compte d'une densité potentielle plus importante, allant d'un IUS de 0.26 à 0.40.

Pour déterminer la décote pour inconstructibilité, elles avaient considéré que la valeur de terrain se composait pour 75 % des droits à bâtir qu'il contenait et pour 25 % de l'usage qu'il permettait. Sur cette base, elles avaient considéré que la décote pour la perte des droits à bâtir en raison de l'entrée en vigueur de l'OPB sur le solde non bâti était de - 75 %. Aucun impact n'était en revanche retenu sur le 25 % (usage) de la valeur du terrain, qu'il soit bâti ou non-bâti, l'usage de l'habitation et du terrain d'agrément demeurant plein et entier malgré l'inconstructibilité.

En résumé, de fait et avant décote, la somme des valeurs de l'assiette théorique et du solde non-bâti au 1<sup>er</sup> juin 2001 était égale à la valeur du terrain en bloc au 31 mai 2001. Par ailleurs, les prix de terrain, splittés au 1<sup>er</sup> juin 2001 était évalués par déduction itérative et compte tenu du coefficient de valorisation de + 50 % appliqué entre terrain bâti (IUS 0.20) et solde théorique non-bâti à développer. La décote pour inconstructibilité était ensuite appliquée.

Elles avaient écarté le calcul de variantes de valeur selon différents scénarii de densité du fait qu'il n'y avait pas de relation mathématique permettant d'attribuer un prix de terrain à une densité. En conséquence, d'une part, le prix de terrain retenu pour l'assiette théorique couvrait une densité de 0.20 à 0.25 et, d'autre part, le prix de terrain retenu et valorisé pour le terrain non bâti couvrait une densité de 0.26 à 0.40.

Les expertes ont intégré dans leur rapport un tableau des transactions en zone 5 intervenues en 2000 et 2001 pour des terrains situés en zone de nuisances sonores aéroportuaires sur la commune de C\_\_\_\_\_. Les données étaient recueillies sur la base des publications dans la Feuille d'avis officielle (FAO). Elles ont relevé six transactions pour des terrains non construits, avec un prix moyen à CHF 350.-/m<sup>2</sup>, ainsi que treize transactions pour des terrains bâtis, avec un prix moyen de CHF 606.-/m<sup>2</sup> pour le terrain, y compris le bâti, et de CHF 3'933.-/m<sup>2</sup> de SBP estimée, précisant qu'elles n'avaient pas connaissance de l'état des biens échangés, de sorte que les comparaisons devaient être considérées avec prudence. Elles ont constaté que pour les parcelles de plus de 1'000 m<sup>2</sup> et de moins de 2'000 m<sup>2</sup> (soit cinq transactions), le prix au m<sup>2</sup> de terrain se situait (hors extrêmes) entre CHF 400.- et CHF 700.-, et le prix par m<sup>2</sup> de SBP entre CHF 5'000.- et CHF 6'800.-. Pour les terrains non construits, elles ont observé que le prix de terrain, proche de CHF 200.-/m<sup>2</sup> pour un IUS de l'ordre de 0.20 à 0.25, était valorisé à partir d'une densification supérieure à 0.25. Il n'y avait toutefois pas de relation mathématique reportable entre la densité et le prix de terrain.

Elles se sont également référées aux statistiques établies par M\_\_\_\_\_ Sàrl (ci-après : M\_\_\_\_\_) qui mentionnaient un prix de terrain en zone 5 à C\_\_\_\_\_ entre CHF 350.- et CHF 450.- en 2001 et entre CHF 500.- et CHF 700.- en 2008.

Dans le cas d'espèce, les expertes ont retenu les valeurs suivantes :

<b>Données cadastrales :</b>		
Parcelle	n° 1_____	2'028 m <sup>2</sup>
Bâtiment	n° C400	212 m <sup>2</sup>
Bâtiment (garage)	n° C557	36 m <sup>2</sup>
SBP existante estimée	212 m <sup>2</sup> (IUS 0.10)	
Lr exposition au bruit (2009)	06-22h	64-65 dB(A), soit +4 à +5 dB(A)
	22-23h	57-59 dB(A), soit +2 à +4 dB(A)
	23-24h	52-54 dB(A), soit +2 à +4 dB(A)
<b>Estimation des bâtiments :</b>		
Valeur résiduelle		<b>630'000</b>

<b>Estimation au 31.05.2001 :</b>					
Parcelle bâtie	2'028 m <sup>2</sup>		à 220 /m <sup>2</sup>		446'160
Valeur terrain hors aménag.	2'028 m <sup>2</sup>		à 220 /m <sup>2</sup>		446'160
Aménagements extérieurs	1'780 m <sup>2</sup>		à 38 /m <sup>2</sup>		68'257
Valeur terrain y. c. aménag.	<b>510'000</b>				
Valeur vénale	<b>1'140'000</b>				
<b>Estimation au 01.06.2001 :</b>					
		Prix de base	Décote	Prix retenu	
Assiette théorique	1'060 m <sup>2</sup>	178 /m <sup>2</sup>	0 %	178 /m <sup>2</sup>	188'680
Solde théorique	968 m <sup>2</sup>	267 /m <sup>2</sup>	-75 %	67 /m <sup>2</sup>	64'614
Valeur terrain hors aménag.	2'028 m <sup>2</sup>	220 /m <sup>2</sup>	- 43%	125 /m <sup>2</sup>	253'294
Aménagements extérieurs	812 m <sup>2</sup>			à 38 /m <sup>2</sup>	31'138
Valeur terrain y. c. aménag.	2'028 m <sup>2</sup>			à 138/m <sup>2</sup>	<b>280'000</b>
Valeur vénale	<b>910'000</b>				
<b>Impact OPB</b>	<b>- 230'000 (- 20 %)</b>				

Les aménagements extérieurs n'étaient valorisés que sur l'assiette théorique. En effet, dans la mesure où le solde non-bâti était valorisé pour son potentiel de développement, les aménagements n'avaient plus de fonction et n'étaient donc pas indemnisés.

53. Le 23 août 2022, les parties se sont déterminées sur le cadre général de l'expertise. Selon les intimés, le tableau récapitulatif comportait des erreurs de calcul concernant les résultats des colonnes intitulées « impact déclassement » et « impact total ». Pour le surplus, ils n'avaient pas de remarques à formuler en l'état au sujet de la méthodologie suivie par J\_\_\_\_\_ SA.

Pour sa part, la requérante a notamment relevé une différence dans la méthode de calcul pour l'imputation des SBP existantes, question qui devrait être tranchée par le tribunal. Par ailleurs, la méthode pour le calcul de la valeur du terrain n'apparaissait pas adéquate dans certains cas, la décote pour inconstructibilité de 25 % était excessive et le prix du terrain retenu en zone 5 paraissait particulièrement faible. La question se posait de savoir s'il ne convenait pas d'étendre le périmètre

d'examen des transactions représentatives à d'autres communes du voisinage de l'aéroport soumises à des nuisances comparables afin de disposer d'un échantillonnage plus large et fiable. Elle se réservait le droit de solliciter un complément d'expertise sur ce point et persistait dans les autres actes d'instructions demandés pour le surplus.

54. Le 13 octobre 2022, les intimés ont transmis au tribunal leurs questions à poser aux expertes. Ils ne contestaient ni le principe de la méthodologie suivie par J \_\_\_\_\_ SA, ni les valeurs retenues, qui apparaissaient conformes au marché ainsi qu'aux usages en matière d'expertise.

Concernant les autres actes d'instruction évoqués par la requérante, ils sortaient du cadre des déterminations sur les expertises, étant relevé que les informations et documents demandés, qui concernaient des parties tierces, étaient couvertes par le secret de fonction et la protection des données.

55. Le 14 octobre 2022, la requérante a transmis au tribunal une liste de questions à poser aux expertes.

56. Par courrier du 27 octobre 2022, J \_\_\_\_\_ SA s'est déterminée au sujet des « erreurs de calcul » soulevées par les intimés, qui n'en étaient pas. En effet, il était volontaire de calculer les écarts de valeurs sur le foncier uniquement, sans quoi, un propriétaire qui aurait réalisé des travaux de rénovation entre les dates considérées se verrait pénaliser par une indemnité moindre. Le calcul de la valeur vénale de l'immeuble entier permettait de valider l'appréciation du prix de terrain puisque les transactions comparables incluaient toujours le bâtiment et que l'expert raisonnait sur une valeur globale pour affiner sa fixation du prix de terrain.

57. Le 11 novembre 2022, le tribunal a procédé à l'audition de Mmes K \_\_\_\_\_ et L \_\_\_\_\_ sur les sept rapports d'expertise rendus.

Les expertes ont confirmé avoir appliqué un IUS standard de 0.20 pour calculer l'assiette théorique et procéder au découpage de la parcelle pour le calcul au 1<sup>er</sup> juin 2001 (« temps2 »), précisant que le prix de terrain retenu au 31 mai 2001 (« temps1 ») pour la parcelle bâtie correspondait à la valeur du terrain dans son entier. Elles ont également confirmé avoir majoré de 50 % le prix du m<sup>2</sup> pour le solde théorique non-bâti pour toutes les expertises.

Au sujet de la décote pour inconstructibilité, le ratio 75 % - 25 % résultait de leur pratique. Cette méthode était reproductible pour tous les dossiers et ne prenait donc pas en considération la taille du terrain.

Elles étaient parties du postulat que le prix d'un terrain qui n'avait plus de droit à bâtir mais qui était lié à une habitation était plus élevé qu'un terrain nu et isolé en ZDIA (sans bâtiment jouxtant). Selon elles, il y avait une utilisation différente d'une telle parcelle par rapport à une parcelle isolée et elles observaient que, selon la configuration des parcelles, ce solde non-bâti apportait réellement une amélioration à l'usage de la parcelle.

Concernant la valeur du terrain des parcelles nues devenues inconstructibles au 1<sup>er</sup> juin 2001 et du prix au m<sup>2</sup> appliqué par analogie aux terrains situés en zone agricole non soumis à la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11), les expertes ont précisé que de tels terrains de moins de 2'500 m<sup>2</sup> n'étaient pas assujettis à la LDFR, raison pour laquelle le prix retenu était plus élevé que le prix de CHF 8.-/ m<sup>2</sup> fixé par la Commission foncière agricole (ci-après : CFA) pour les parcelles de plus de 2'500 m<sup>2</sup> ; même si la surface de la parcelle était supérieure à 2'500 m<sup>2</sup>, elles n'avaient pas retenu le prix de CHF 8.-/m<sup>2</sup>, considérant que ces terrains, non situés en zone agricole, pourraient avoir d'autres usages possibles que l'agriculture (par ex. des jardins familiaux ou un champ de panneaux solaire).

Concernant la méthode de calcul pour l'imputation des SBP existantes, elles avaient écarté celle consistant à prendre en considération la surface totale de la parcelle pour calculer des SBP potentielles, car la problématique était le choix de l'indice à appliquer en l'absence de projet sur la parcelle. Elles ont considéré, en leur qualité d'expertes, qu'il était trop aléatoire de fixer un IUS potentiel. Il s'agissait-là d'un choix d'expert en l'absence de bases légales régissant directement la question.

Le comparatif des transactions immobilières contenu dans les expertises ne contenait pas de transactions réalisées sur les communes de N\_\_\_\_\_ et de O\_\_\_\_\_, du fait qu'il y avait d'autres caractéristiques qui définissaient ces communes que la problématique des nuisances de l'aéroport.

Les expertes ont pris note que le bureau M\_\_\_\_\_ parvenait à des prix de terrain plus élevés, mais ont maintenu que la valeur du terrain retenue dans leurs expertises était corroborée par la comparaison des transactions réellement effectuées en 2001.

Elles avaient écarté la possibilité au « temps1 » d'une démolition du bâti et d'une reconstruction avec un indice plus élevé, même pour les parcelles de plus de 2'000 m<sup>2</sup>, ceci dans un souci d'égalité de traitement entre les différents dossiers.

Enfin, elles ont confirmé ne pas avoir fait de cas par cas dans les expertises rendues. L'estimation visait une valeur globale pour une transaction globale et les valeurs avaient été établies au plus proche de ce qui leur semblait juste. Une des difficultés résidait dans le fait qu'elles procédaient à des estimations pour des valeurs de 2001, raison pour laquelle elles étaient parties d'un certain nombre de postulats pour éviter au maximum les inégalités de traitement et les valeurs irréalistes.

Les parties ont indiqué, s'agissant des « erreurs » de calculs relevées par les intimés, que suite aux explications d'J\_\_\_\_\_ SA, elles n'avaient plus de questions à ce propos.

À l'issue de l'audience, le conseil de la requérante a sollicité divers actes d'instruction complémentaires.

58. Par courriers des 21 et 22 décembre 2022 et 23 janvier 2023, les parties se sont déterminées sur les modalités des actes d'instruction requis.

59. Le 15 mars 2023, le tribunal a procédé à l'audition de Monsieur P \_\_\_\_\_, associé gérant auprès de M \_\_\_\_\_, en qualité de témoin.

La société M \_\_\_\_\_ effectuait environ 250 expertises par année. Elle collectait les données des prix des terrains sur la base des transactions récentes qu'elle soumettait ensuite à une dizaine de courtiers immobiliers qui se positionnaient sur la grille de prix.

Le prix entre CHF 350.- et CHF 450.- le m<sup>2</sup> pour des terrains en zone villa à C \_\_\_\_\_ en 2001 figurant sur le site de la société se rapportait à un terrain construit avec un indice de construction de 0.20, sans tenir compte d'une densification. Les prix des terrains pour la commune de C \_\_\_\_\_ n'intégraient pas les nuisances générées par le trafic aérien. À partir de l'entrée en vigueur de l'OPB, leur bureau n'était plus capable de donner un prix certain du m<sup>2</sup> de terrain.

S'agissant de l'augmentation du prix maximum entre 2001 et 2002, elle concernait l'entier de la commune, hors nuisances de l'aéroport. En 2023, le prix du terrain à C \_\_\_\_\_ se situait entre CHF 750.- et CHF 1'100.- le m<sup>2</sup>, hors nuisances. En 2001, le prix du terrain en zone industrielle était d'environ CHF 150.- le m<sup>2</sup>.

Il n'y avait pas lieu d'appliquer une décote de CHF 100.- à CHF 150.-/m<sup>2</sup> à une parcelle soumise aux nuisances sonores de l'aéroport comme c'était le cas pour une parcelle située en premier et deuxième rang d'une route importante, car il ne s'agissait pas du même type de nuisances.

Enfin, il a indiqué qu'entre avril 2000 et le 31 mai 2001, il y avait eu un « vide » lors duquel des autorisations de construire avaient été délivrées (par ex. projet de sept villas au Q \_\_\_\_\_ - DD 12 \_\_\_\_\_ délivrée le \_\_\_\_\_ 2001 à teneur de la base de données sad-consult).

Le conseil de l'État de Genève a versé à la procédure une copie de l'accord transactionnel conclu le 16 août 2010 dans la cause A/5 \_\_\_\_\_. Il n'avait pas encore reçu l'aval du propriétaire pour produire celui conclu dans la cause A/3 \_\_\_\_\_. Il a confirmé qu'il n'y avait pas eu d'autres transactions conclues au sujet de prétentions en expropriation matérielle liées au bruit aéroportuaire.

60. Le 5 avril 2023, le tribunal a procédé à l'audition de Monsieur R \_\_\_\_\_, directeur général de la FTI, en qualité de témoin.

En 2008, le prix du terrain pour une parcelle en zone villa classée ensuite en ZDIA était de CHF 180.-/m<sup>2</sup>. Il s'agissait d'une pratique historique de la FTI qui pratiquait ce montant pour les zones villa et CHF 150.- pour les zones agricoles avant déclassement.

La valeur intrinsèque du bâtiment pouvait être ajoutée au prix de la valeur du terrain et la présence d'une villa sur un terrain ne dépréciait pas le prix du terrain. À sa connaissance, la surface de la parcelle n'avait pas d'incidence sur le prix retenu de CHF 180.-/ m<sup>2</sup>.

Il a confirmé que l'État de Genève bénéficiait d'un droit de préemption sur les parcelles en ZDIA qui seraient vendues à un prix considéré comme excessif.

Le conseil de l'État de Genève a versé à la procédure une copie caviardée de l'accord transactionnel conclu le 1<sup>er</sup> juillet 2010 dans la cause A/3\_\_\_\_\_.

61. Par écriture commune du 19 juin 2023, les intimés ont transmis leurs observations finales, dans lesquelles ils maintenaient leur position, concluant pour le surplus à la condamnation de la requérante en tous les frais de procédure.

L'inconstructibilité d'une parcelle, si elle était bien imposée par l'ensemble des normes topiques (art. 22 LPE, art. 31 OPB et les VLI de l'annexe déterminante de l'OPB), ne survenait pas du seul fait que la parcelle était exposée à une charge sonore supérieure à la VLI applicable. L'inconstructibilité s'imposait lorsque la charge sonore en question excédait la mesure qu'il était possible de gérer par des mesures techniques ou architecturales (art. 31 al. 1 OPB) ou lorsque l'octroi d'une autorisation n'était pas possible au titre de l'art. 31 al. 2 OPB.

En l'occurrence, la parcelle de la requérante était exposée à un niveau de bruit interdisant la construction de logements. Cette limitation de constructibilité était assimilable à un refus de classer, dès lors qu'elle ne faisait que révéler le statut juridique du bien-fonds. Il ne s'agissait donc pas, par essence, d'une restriction à la propriété. S'il fallait y voir une restriction, elle découlait d'un motif de police et n'était donc pas indemnisable.

Indépendamment de ce qui précédait, la dépréciation de la parcelle avait été estimée à CHF 230'000.-, soit - 20 % par rapport à sa valeur initiale. La condition de la gravité n'était donc pas remplie. En outre, la requérante n'ayant entrepris aucune démarche pour mettre en valeur ses droits à bâtir au 1<sup>er</sup> juin 2001, elle n'avait pas été privée d'un usage futur proche de ses droits de propriété, de sorte que sa parcelle ne saurait donner lieu à une quelconque indemnisation pour expropriation matérielle.

À titre ultra-subsidiaire, si, par impossible, le tribunal devait considérer qu'une indemnité pour expropriation matérielle devait être allouée à la requérante, celle-ci devrait porter intérêt depuis le 30 mai 2006. Il y aurait lieu d'appliquer le taux d'intérêt de 5 % l'an jusqu'à 31 décembre 2009, puis, dès cette date, le taux fixé en application de l'art. 76 al. 5 de la loi fédérale sur l'expropriation du 20 juin 1930 (LEx - RS 711).

Enfin, dès lors que la requérante devait être déboutée des fins de sa requête, il lui revenait de supporter les frais de procédure.

62. Dans ses observations finales du 29 juin 2023, la requérante a conclu à ce que les intimés, conjointement et solidairement, subsidiairement l'AIG, et plus subsidiairement l'État de Genève, soi(en)t condamné(s) à lui verser à titre d'indemnisation pour expropriation matérielle la somme de CHF 516'000.- plus intérêts à 5 % dès le 1<sup>er</sup> juin 2001, sous suite de frais et dépens.

Au vu de sa composition, le tribunal disposait d'un certain pouvoir d'appréciation au regard de l'expertise réalisée par J\_\_\_\_\_ SA, notamment pour y apporter un regard critique et, le cas échéant, se départir des montants retenus par les expertes.

La suppression en zone à bâtir de la possibilité de construire conformément à l'affectation de la zone constituait l'essence même de l'atteinte à la propriété qui remplissait une gravité suffisante. Dans la mesure où un avantage qui résultait d'une mesure d'aménagement au sens de l'art. 5 LAT était majeur à partir d'un montant de CHF 30'000.-, par effet miroir, un inconvénient devenait majeur à partir de ce même montant.

S'agissant de la convention passée dans la cause A/5\_\_\_\_\_ produite par l'État de Genève, quelques enseignements pouvaient en être tirés, soit notamment que les intimés, sans pour autant reconnaître le bien-fondé des prétentions émises par le propriétaire, reconnaissaient que les nuisances de l'aéroport avaient généré l'inconstructibilité des parcelles, que le prix signé en 2010 était de CHF 300.- le m<sup>2</sup> et que le montant négocié était très proche du montant de la prétention émise. Sous l'angle de l'égalité de traitement, le justiciable qui n'avait pas eu la chance de pouvoir négocier une solution transactionnelle ne devait pas être moins bien traité que celui qui avait reçu CHF 300.- le m<sup>2</sup> sans risque judiciaire.

S'agissant de l'analyse des transactions 2000-2001 effectuée par J\_\_\_\_\_ SA, elle devait être considérée avec prudence. J\_\_\_\_\_ SA indiquait en effet un prix au m<sup>2</sup> de terrain incorporant une valeur estimée du bâti et un prix au m<sup>2</sup> de SBP estimée, sans toutefois connaître le nombre de niveaux pour l'estimation de la SBP et sans disposer du prix au m<sup>2</sup> de terrain sans la valeur du bâti. J\_\_\_\_\_ SA avait par ailleurs expurgé de son analyse un tiers des transactions pour arriver à un prix moyen entre CHF 400.- et CHF 700.- par m<sup>2</sup> de terrain y compris le bâti, alors qu'en excluant seulement les deux transactions extrêmes, le prix moyen était de CHF 800.- le m<sup>2</sup> incluant le bâti. En tout état, il n'y avait aucun prix au m<sup>2</sup> de terrain sans la construction qui émergeait de cette analyse des transactions.

Ensuite, J\_\_\_\_\_ SA retenait pour des terrains bâtis des prix au m<sup>2</sup> de terrain variables, sans que la variation ne soit compréhensible. Par ailleurs, le lien entre le tableau incluant le bâti dans le prix au m<sup>2</sup> et le prix au m<sup>2</sup> du terrain nu retenu n'était pas exposé. On comprenait que ces chiffres étaient issus d'une appréciation des expertes, mais il n'y avait aucune explication sur la manière dont on passerait d'un prix au m<sup>2</sup> de terrain y compris le bâti à un prix de terrain sans le bâti. En outre, la méthode d'J\_\_\_\_\_ SA consistant à prendre en considération des valeurs de bâti sans avoir d'informations à cet égard comportait un risque d'erreur important.

La détermination du prix de terrain par l'analyse des transactions avait donc un caractère très aléatoire. À l'inverse, la détermination du prix du terrain par M\_\_\_\_\_ avait le mérite d'être crédible, simple et d'éviter d'intégrer des facteurs aléatoires relatifs au bâti. Il convenait donc de retenir la fourchette de prix entre CHF 350.- et CHF 450.- le m<sup>2</sup> de terrain définie par M\_\_\_\_\_ et prendre le prix

moyen de cette fourchette, à savoir CHF 400.- le m<sup>2</sup>, compte tenu du caractère global, sur la commune de C\_\_\_\_\_, de la détermination de la fourchette de prix.

S'agissant de la décote pour inconstructible, il était injustifié de calculer les droits à bâtir uniquement sur le 75 % de la surface résiduelle en retenant une valeur d'usage de 25 %. En effet, l'indice de 0.20 retenu par J\_\_\_\_\_ SA impliquait déjà une surface d'usage de jardin qui était prise en considération à ce stade, proportionnelle aux SBP de la construction. La surface de ce jardin représenterait 80 % de l'assiette théorique pour une construction d'un seul niveau, mais 90 % pour deux niveaux. Si le fait de disposer d'un jardin un peu plus grand que celui défini par l'assiette théorique pouvait avoir une valeur qui ne soit pas nulle, déduire 25 % de la valeur du terrain à titre d'usage était tout à fait excessif. L'assiette théorique incluait déjà un espace extérieur important en appliquant un IUS de 0.20. Qu'il y eut une valeur qui ne soit pas nulle était admis, cependant le pourcentage de 25 % appliqué par l'expert était contesté dans une zone soumise à des nuisances sonores du trafic aérien excessives ; y bénéficier d'un jardin encore plus grand n'avait pas un tel impact financier. Plus la parcelle était grande, moins l'intérêt de disposer d'un grand jardin était marqué. De plus, le prix au 1<sup>er</sup> juin 2001 retenu pour ce jardin supplémentaire était issu d'un prix de base du terrain faible, de CHF 200.- à CHF 220.- le m<sup>2</sup>.

Dans le cas d'espèce, et sur la base des prix d'M\_\_\_\_\_, le calcul de l'indemnité se présentait comme suit, étant relevé que, pour simplifier la feuille de calcul, le montant de l'ordre de CHF 38.- par m<sup>2</sup> relatif aux aménagements extérieurs avait été appliqué à l'intégralité de la surface de la parcelle, sans déduction de la surface au sol de la villa :

<b>Parcelle n° 1_____</b>	<b>31.05.01</b>	<b>01.06.01</b>	<b>27.06.23</b>
Surface totale	2'028 m <sup>2</sup>		
SBP existante	212 m <sup>2</sup>		
Assiette théorique (IUS 0.20)	1'060 m <sup>2</sup>		
Prix /m <sup>2</sup>	400	400	850
Valeur assiette théorique (hors aménag. ext.)	424'000	424'000	901'000
Solde théorique non bâti	968 m <sup>2</sup>		
Prix au m <sup>2</sup> majoré de 50 %	600		1'275

Calcul de la perte de valeur au 01.06.2001 de la portion inconstructible (sans valeur d'usage résiduelle)	580'800		1'234'200
Prix au m <sup>2</sup> de valeur d'usage résiduelle sans droits à bâtir		67	125
Total (valeur d'usage résiduelle sans droits à bâtir)		64'856	121'000
<b>Valeur terrain au 31.05.2001</b>	1'004'800		2'135'200
<b>Valeur terrain au 01.06.2001</b> (assiette théorique + valeur d'usage résiduelle)		488'856	1'113'200
Différence (impact OPB) au 01.06.2001		515'944	1'022'000
<b>Indemnité (arrondi)</b>		<b>516'000</b>	<b>1'022'000</b>

Dans ses calculs, elle s'en était tenue à la méthode de l'assiette théorique de l'expert, sans renoncer pour autant à celle de sa demande consistant à prendre en compte la surface de la parcelle pour calculer les SBP potentielles.

Par ailleurs, compte tenu du temps écoulé depuis l'entrée en force de la restriction et la fixation du montant de l'indemnisation, une valeur en fonction des prix 2023 avait été intégrée dans le calcul. Pour éviter toute contestation, il avait été tenu compte d'un prix de CHF 850.-/m<sup>2</sup>, inférieur au prix moyen de la fourchette définie par M\_\_\_\_\_.

Enfin, l'indemnité devait porter intérêt à 5 % dès le 1<sup>er</sup> juin 2001.

Sur le principe de l'expropriation, la requérante a repris, en les développant, les arguments exposés dans ses précédentes écritures et répondu aux arguments des intimés. S'agissant des documents produits par les intimés sous pièce 103, ils confirmaient qu'il n'y avait aucune possibilité d'obtenir une autorisation de construire en zone villa pour créer des nouveaux logements. La politique d'aménagement du territoire préconisée par l'État de Genève selon la fiche A20 du PDCn allait dans le même sens puisqu'elle excluait la délivrance de toute autorisation de construire en zone 5 lorsque la VLI du DS II était dépassée. Quant aux pièces produites le 24 octobre 2018, il ne s'agissait en aucun cas d'une pratique publiée, mais d'une reconstitution a posteriori d'autorisations éparées. Par ailleurs, ces tableaux ne prenaient pas en compte l'objet de l'autorisation, de sorte qu'il y avait un mélange entre les autorisations relatives à la création de nouveaux logements et celles concernant la réfection de toitures ou de façades, un léger

agrandissement ou la construction d'une piscine par exemple. De plus, ces tableaux mentionnaient le niveau de bruit mesuré, mais pas la VLI applicable en fonction du DS de la zone. Or, dans certaines zones, le DS III – pour lequel les VLI étaient plus élevées – était applicable. Ainsi et contrairement à ce que soutenait les intimés, il n'en résultait aucune pratique limpide pour le citoyen. Quoi qu'il en fut, comme toute restriction d'un droit fondamental, une atteinte au droit de la propriété devait être issue d'une base légale expresse. Aussi, la question d'une éventuelle pratique administrative à ce sujet n'était pas pertinente.

Enfin, il convenait de retenir que l'art. 36 de la loi sur l'aéroport international de Genève du 10 juin 1993 (LAIG- H 3 25) instituait une obligation juridique de l'AIG d'inclure dans ses charges d'exploitation les indemnités correspondant aux moins-values foncières issues des allègements octroyés au regard de l'obligation de respecter les VLI.

63. Les arguments formulés par les parties à l'appui de leurs conclusions respectives ainsi que le contenu des pièces qu'elles ont versées à la procédure seront repris et discutés ci-après dans la partie « En droit » dans la mesure utile.

## **EN DROIT**

1. La prétention en indemnisation pour expropriation matérielle ici soumise au tribunal est fondée sur l'inconstructibilité de la parcelle du requérant découlant de l'application des art. 22 LPE et 31 OPB, ainsi que de l'annexe 5 de l'OPB, de sorte qu'elle doit être soumise à la juridiction cantonale compétente pour les cas d'expropriation matérielle, selon les règles formelles cantonales applicables (ATF 132 II 475 ; cf. aussi arrêt du Tribunal fédéral 1C\_534/2009 du 2 juin 2010 consid. 3).
2. Conformément à l'art. 43 al. 2 de la loi genevoise sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 10 juin 1933 (LEx-GE - L 7 05), le Tribunal administratif de première instance est compétent pour statuer sur toute demande d'indemnité pour expropriation matérielle.
3. Adressée d'abord à la commission, dont la compétence a été reprise par le tribunal, selon les formes prescrites par l'art. 45 LEx-GE, la requête est dès lors recevable.
4. Selon l'art. 61A LEx-GE, la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) s'applique dans le silence de la LEx-GE.
5. À teneur de l'art. 69 al. 1 1ère phr. LPA, la juridiction administrative chargée de statuer est liée par les conclusions des parties.
6. Selon la jurisprudence, des conclusions nouvelles prises après le délai de recours, par exemple au stade de la réplique, sont irrecevables (ATA/24/2024 du 9 janvier 2024 consid. 12.3 ; ATA/991/2021 du 27 septembre 2021 ; ATA/122/2016 du 9 février 2016 consid. 2b et les références citées), à moins qu'elles ne réduisent l'objet du litige (ATA/34/2014 du 21 janvier 2014 consid. 3 et les références citées).

7. En l'espèce, suite aux enquêtes, la requérante a actualisé ses conclusions, en réduisant à CHF 516'000.-, plus intérêt à 5% dès le 1<sup>er</sup> juin 2001, le montant de ses prétentions en indemnisation.

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

8. Au fond, la requérante considère que la restriction à la constructibilité de sa parcelle résultant de l'application des art. 22 LPE et 31 OPB, ainsi que de l'annexe 5 de l'OPB est constitutive d'une expropriation matérielle sujette à indemnisation.

Pour leur part, les intimés soutiennent que les parcelles en cause ne sont pas exposées à un niveau de bruit interdisant la construction de logements, de sorte que la requérante ne subirait pas de restriction à son droit de propriété. Subsidiairement, la restriction serait assimilable à un refus de classer (délimitation du droit de propriété), respectivement devrait être qualifiée de mesure de police. Enfin, si une restriction du droit de propriété équivalente à une expropriation devait être admise, ils estiment que les conditions d'une indemnisation ne seraient pas réunies.

9. D'emblée, il sera relevé que le juge apprécie en principe librement une expertise et n'est pas lié par les conclusions de l'expert. Toutefois, il ne peut s'en écarter que lorsque des circonstances ou des indices importants et bien établis en ébranlent sérieusement la crédibilité ; il est alors tenu de motiver sa décision de ne pas suivre le rapport d'expertise. Inversement, si les conclusions d'une expertise judiciaire apparaissent douteuses sur des points essentiels, le juge doit recueillir des preuves complémentaires pour tenter de dissiper ses doutes. À défaut, en se fondant sur une expertise non concluante, il pourrait commettre une appréciation arbitraire des preuves et violer l'art. 9 Cst. (ATF 142 IV 49 consid. 2.1.3 ; 138 III 193 consid. 4.3.1).

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

10. L'art. 22 LAT soumet l'octroi d'une autorisation de construire aux conditions que la construction ou l'installation soit conforme à la zone (al. 2 let. a) et que le terrain soit équipé (al. 2 let. b). Il réserve en outre les autres conditions posées par le droit fédéral et le droit cantonal (al. 3).
11. La législation fédérale sur la protection de l'environnement fixe des conditions supplémentaires à l'octroi d'une autorisation de construire dans les zones affectées par le bruit. Selon l'art. 22 al. 1 LPE, les permis de construire de nouveaux immeubles destinés au séjour prolongé de personnes ne seront délivrés, sous réserve de l'al. 2, que si les VLI ne sont pas dépassées. Dans le cas contraire, les permis de construire ne seront délivrés que si les pièces ont été judicieusement disposées et si les mesures complémentaires de lutte contre le bruit qui pourraient encore être nécessaires ont été prises (art. 22 al. 2 LPE). Cette disposition est précisée par l'art. 31 OPB dans les termes suivants : lorsque les VLI sont dépassées, les nouvelles constructions ou les modifications notables de bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit, ne seront autorisées que si ces valeurs peuvent être respectées par la disposition des locaux à usage sensible au bruit sur le côté du bâtiment opposé au bruit (let. a) ou par des mesures de construction ou d'aménagement susceptibles de protéger le bâtiment contre le bruit (let. b). À teneur de l'art. 31 al. 2 OPB, si les mesures fixées à l'al. 1 ne permettent pas de respecter les VLI, le permis de construire ne sera délivré qu'avec l'assentiment de l'autorité cantonale et pour autant que l'édification du bâtiment présente un intérêt prépondérant.
12. En matière de bruit du trafic aérien, les VLI déterminantes sont celles figurant à l'annexe 5 de l'OPB, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2001.  
  
Pour le DS II, attribué aux parcelles en cause (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.
13. 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 de la requérante, située en 5<sup>ème</sup> zone, soit une zone résidentielle destinée aux villas, est affectée d'une charge sonore comprise entre 64 et 65 dB(A) de jour, de 57 à 59 dB(A) en première heure de nuit et de 52 à 54 dB(A) en deuxième heure de nuit ; les VLI prévues par l'annexe 5 de l'OPB sont donc dépassées de +4 à +5 dB(A) la journée et de +2 à +4 dB(A) la nuit.

Or, dès lors que le respect des VLI constitue une condition déterminante à l'obtention d'une autorisation de construire des bâtiments comprenant des locaux à usage sensible au bruit, tels que les logements (art. 2 al. 6 ch. a OPB), il en résulte une incompatibilité entre le régime du droit cantonal (art. 19 al. 3 LaLAT) et le régime du droit fédéral (art. 22 LPE, art. 31 OPB et les VLI de l'annexe

déterminante de l'OPB), qui a pour effet de rendre le périmètre impropre à l'habitat résidentiel, soit inconstructible en l'état.

14. À cet égard, les intimés soutiennent que la parcelle de la requérante est demeurée constructible à l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OPB, malgré le dépassement des VLI applicables, eu égard à une pratique qu'auraient adoptée les autorités compétentes en matière d'autorisation de construire.

Cette approche ne saurait cependant être suivie.

En effet, comme vu précédemment, la LPE, qui concrétise notamment le principe posé à l'art. 3 al. 3 let. b LAT, contient, en matière de protection contre le bruit, des normes qui doivent être appliquées par les autorités chargées de l'aménagement du territoire, soit dans le cadre de l'établissement ou de la révision des plans d'affectation, soit au stade de l'autorisation de construire. Ces normes entraînent donc, le cas échéant, des restrictions pour les propriétaires des biens-fonds exposés au bruit et, dans une zone à vocation exclusivement résidentielle, peuvent rendre impossible la construction des bâtiments prévus par le plan d'affectation (ATF 132 II 475 consid. 2.4 et 2.6).

Dans son arrêt du 8 octobre 2018 (1C\_605/2017), rendu dans l'une des procédures « pilotes », le Tribunal fédéral a notamment confirmé que la restriction à la constructibilité de parcelles susceptible de fonder une expropriation matérielle devait découler d'un plan ou d'une norme et non de la pratique administrative (consid. 3.3 et 3.5). Aussi, la question d'une éventuelle pratique en matière de délivrance d'autorisations de construire n'est pas pertinente.

L'eut-elle été, les tableaux produits par les intimés sous pièces 101bis et 102bis, qui répertorient les dossiers d'autorisation de construire introduits entre 2000 et 2018 dans le périmètre des VLI de l'aéroport, ne permettent pas d'établir l'existence d'une pratique qui aurait permis, dans certains cas, l'octroi d'autorisations de construire à des fins d'habitation dans les secteurs exposés au bruit aérien. Non seulement, et ceci est admis par les intimés, il n'existe pas de pratique codifiée dans ce sens, mais l'analyse à laquelle se sont livrés ces derniers dans leur duplique ne permet nullement de retenir une pratique claire à ce sujet. Comme le relève la requérante, ces tableaux, établis à la demande des intimés, mettent en exergue les dossiers d'autorisation selon le niveau d'exposition au bruit des parcelles concernées et selon la décision rendue (refus/acceptation, préavis favorable/défavorable du SABRA), sans prendre toutefois en considération l'objet de l'autorisation. Il en résulte ainsi un mélange entre les demandes relatives à la création de nouveaux logements et celles portant sur une démolition/reconstruction, des agrandissements raisonnables ou la rénovation de logements existants, voire encore sur la construction de piscines ou de constructions de peu d'importance. Ces tableaux incluent également des zones dans lesquels le DS III, pour lequel les VLI sont plus élevées, est généralement appliqué, ce qui fausse encore les conclusions qui peuvent en être tirées.

Il s'ensuit qu'aucune pratique claire autorisant la construction de logements – ou autres locaux à usage sensible au bruit – dans les secteurs exposés au bruit aérien ne peut être dégagée des tableaux précités.

Les documents produits sous pièce 103 confirment quant à eux l'impossibilité d'obtenir la délivrance d'une autorisation de construire dans les zones d'habitation affectées par un niveau de bruit supérieur aux VLI. Dans son courrier du 2 décembre 2013 à l'attention du tribunal, concernant l'octroi d'autorisations de construire dans les zones villas exposées au bruit aérien, le Conseiller d'État H\_\_\_\_\_ confirme en effet la volonté des autorités cantonales d'appliquer de manière stricte le droit fédéral et le PDCn 2030 en donnant un poids prédominant à la protection de la santé, reléguant les intérêts à la réalisation de logements au second plan. Ce n'est donc que lorsque les VLI sont respectées, cas échéant au moyen de mesures architecturales ou constructives au sens de l'art. 31 al. 1 OPB, qu'une autorisation de construire peut être délivrée, étant relevé que le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de confirmer que les mesures visées par cette dernière disposition ne permettent généralement pas de parvenir à un tel résultat, vu la nature particulière du bruit aérien (arrêts 1C\_526/2020 du 29 juin 2021 consid. 5.3.5 ; 1C\_588/2016 du 26 octobre 2017 consid. 4.2; 1C\_196/2008 du 13 janvier 2009 consid. 2.4).

Le Conseiller d'État précise également que l'application de l'art. 31 al. 2 OPB – qui donne la possibilité à l'autorité compétente d'accorder, à titre exceptionnel et donc par voie dérogatoire, des autorisations de construire, à certaines conditions, pour autant que l'édification du bâtiment présente un intérêt prépondérant – doit être envisagée « de manière restrictive », à condition notamment qu'aucun nouveau logement ne soit créé, qu'il s'agisse d'une démolition/reconstruction ou d'un agrandissement raisonnable d'un logement existant, et que la parcelle, sise en zone villas, soit vouée à des zones d'activités selon les projets d'aménagement en cours désignés par la fiche A20 du PDCn 2030. Selon cette fiche, pour les zones à bâtir existantes, lorsque la VLI du DS II est dépassée, les secteurs sont affectés à de la mixité avec une large majorité d'activités et/ou à des équipements sans locaux à usage sensible au bruit. En deçà de la courbe VLI DS II, l'affectation en logement est possible sans restriction. S'agissant des mesures constructives visées par l'art. 31 al. 1 let. b OPB, il est précisé qu'elles ne doivent pas justifier le développement d'habitations et de locaux à usage sensible dans des zones proches de l'aéroport et fortement soumises au bruit de l'aviation.

Quant au document intitulé « pratique administrative » du 1<sup>er</sup> juillet 2015, produit également sous pièce 103, il ne fait que formaliser les éléments du courrier précité, en prévoyant que, lorsque les VLI sont dépassées, une autorisation de construire à des fins d'habitation n'est délivrée que s'il s'agit d'un agrandissement mesuré d'un logement existant et à condition qu'aucun nouveau logement ne soit créé. Comme le relève la requérante, cette pratique administrative confirme, s'il le fallait encore, l'inconstructibilité des parcelles en cause.

15. Reste à déterminer si les conditions de l'expropriation matérielle sont en l'occurrence remplies.
16. À teneur de l'art. 26 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), la propriété est garantie. La garantie de la propriété ne garantit pas la propriété de manière illimitée, mais uniquement dans les limites qui lui sont imposées par l'ordre juridique dans l'intérêt public (ATF 146 I 70 consid. 6.1 ; 145 II 140 consid. 4.1). Comme tout droit fondamental, celle-ci peut être restreinte aux conditions fixées à l'art. 36 Cst. La restriction doit ainsi reposer sur une base légale, plus particulièrement une loi au sens formel si la restriction est grave, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité. L'atteinte au droit de propriété est tenue pour particulièrement grave lorsque la propriété foncière est enlevée de force ou lorsque des interdictions ou des prescriptions positives rendent impossible ou beaucoup plus difficile une utilisation du sol actuelle ou future conforme à sa destination (ATF 140 I 168 consid. 4). Ne constitue en revanche pas une atteinte grave la simple réduction des possibilités de construire (ATF 115 Ia 363 consid. 2a).

Selon l'art. 26 al. 2 Cst., une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation. Cette disposition consacre une exception au principe habituel selon lequel il n'y a pas d'obligation de l'État d'indemniser les dommages causés de manière licite (Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 2011, p. 880 ss et les références citées ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2018, n. 1708 ss et les références citées). Dans de tels cas, l'État est donc tenu de verser une indemnité au propriétaire lésé même lorsque la restriction apportée au droit de propriété est admissible.

17. La LAT reprend ce principe en prévoyant qu'une juste indemnité est accordée lorsque des mesures d'aménagement apportent au droit de propriété des restrictions équivalant à une expropriation (art. 5 al. 2 LAT).
18. L'art. 5 al. 2 LAT vise, comme évènement déclencheur, une mesure d'aménagement, par quoi il faut comprendre toute planification qui répond au mandat constitutionnel, garantit une utilisation rationnelle et mesurée du territoire et relève de ce fait du domaine de la LAT. La notion de « mesure d'aménagement » doit être comprise largement. Outre les plans d'affectation selon l'art. 14 LAT, elle inclut également des actes législatifs et des décisions. Exceptionnellement, toutefois, une réglementation générale peut elle aussi entraîner directement une atteinte au droit de propriété sur un bien-fonds et entre alors dans le champ d'application de l'art. 5 al. 2 LAT. Cela est notamment le cas de l'interdiction de construire des locaux à usage sensible au bruit – qui est une conséquence directe de l'application de l'art. 22 LPE – dans une zone à bâtir soumise à des VLI (arrêt 1C\_460/2014 du 15 juin 2015 consid. 2.2.2 ; cf. également ATF 132 II 475 consid. 2.6 ; Enrico RIVA, in Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, 2016, ad. art. 5 LAT n. 135 ss).

19. 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 probable dans un proche avenir. Par meilleure utilisation possible, on entend généralement la possibilité matérielle et juridique de bâtir (ATF 140 I 176 consid. 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).

20. 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 propriétaires 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, 4<sup>ème</sup> 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 toujours et partout un fonds à son exploitation financièrement la plus rentable. En matière d'expropriation matérielle, il apparaît qu'une diminution de valeur équivalente ou inférieur 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).

21. La seconde condition posée par l'art. 5 al. 2 LAT, relative à l'impact de la restriction, porte sur l'usage actuel ou futur proche probable du bien immobilier. Est ainsi déterminante pour l'appréciation de l'obligation d'indemniser la question de savoir si une meilleure utilisation du terrain aurait été ultérieurement possible si aucune restriction de la propriété n'avait été imposée. Se pose ainsi en pratique la question de savoir si le terrain était propre à la construction au moment où une mesure d'aménagement l'a frappé d'une interdiction de construire. Pour en décider, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il convient de prendre en compte l'ensemble des facteurs juridiques et matériels qui peuvent exercer une influence sur les possibilités de bâtir, les facteurs juridiques étant prépondérants (ATF 131 II 151 consid. 2.4.1 ; 122 II 455 consid. 4a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C\_412/2018 du 31 juillet 2019 consid. 4.5 ; Enrico RIVA, op. cit., ad. art. 5 LAT n. 171 ; Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n. 1789).

Les facteurs juridiques découlent de l'application correcte de toutes les normes pertinentes en matière d'aménagement du territoire et de construction. Il faut généralement que le terrain soit situé dans une zone constructible conformes aux exigences de la LAT, étant entendu que ces exigences doivent être 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).

22. La date déterminante pour apprécier l'existence d'une expropriation matérielle est celle de l'entrée en vigueur de la mesure restrictive (ATF 132 II 218 consid. 2.4), soit en l'occurrence le 1<sup>er</sup> juin 2001, date de l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OPB, comme l'a admis le Tribunal fédéral dans son arrêt du 8 octobre 2018 cité précédemment (1C\_605/2017 consid. 3.4 ; cf. également arrêt 1C\_460/2014 du 15 juin 2015 consid. 2.2).
23. À propos de l'expropriation matérielle, la jurisprudence du Tribunal fédéral distingue généralement deux hypothèses : d'une part le déclassement (« Auszonung ») – ouvrant la voie à une indemnité – et d'autre part le refus de classement (non-classement, « Nichteinzonung ») – excluant en principe une indemnité.

On parle de déclassement lorsqu'un bien-fonds classé dans une zone à bâtir est frappé d'une interdiction de construire. Cela présuppose toutefois qu'au moment de l'entrée en force de la mesure de planification qui produirait l'effet d'une expropriation matérielle, la parcelle en question se trouvait comprise dans une zone à bâtir édictée conformément aux prescriptions de la législation fédérale en matière d'aménagement du territoire. Dans un tel cas, une indemnisation est due si les autres conditions de l'expropriation sont remplies. Il y a en revanche refus de classement lorsque la modification d'un plan d'affectation, qui a pour effet de sortir une parcelle de la zone à bâtir où elle se trouvait auparavant, intervient pour adapter ce plan aux exigences de la LAT, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> 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).

24. 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).

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).

25. Les déclassements peuvent entraîner une expropriation matérielle. Toutefois, il n'existe pas de présomption en faveur d'une nécessité d'indemnisation à la suite d'un déclassement. Dans chaque cas de déclassement, c'est en fonction de la situation qu'il convient de décider si l'interdiction de bâtir a l'effet d'une expropriation matérielle ou non. Le déclassement instaure une interdiction de bâtir sur un terrain qui appartient à une zone à bâtir conforme au droit fédéral et qui remplit donc la condition préalable faisant en sorte que la constructibilité du terrain fasse partie du contenu de la propriété. C'est dans la suppression de cette faculté de construire que réside la privation d'un attribut essentiel de la propriété (Enrico RIVA, op. cit., ad. art. 5 LAT n. 207).
26. 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).
27. 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).
28. Les intimés soutiennent que la restriction de constructibilité découlant de l'OPB doit être qualifiée de mesure de non-classement, car elle relèverait de la

concrétisation du droit de propriété. Ils soutiennent en particulier que le régime actuel des zones à bâtir ne serait pas conforme au droit fédéral. Il en résulterait que les parcelles litigieuses n'auraient jamais été valablement incluses en 5<sup>ème</sup> zone.

29. 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.).
30. L'introduction dans la Constitution de l'art. 22<sup>quater</sup> 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).
31. Pour déterminer les conséquences du passage de l'ancien au nouveau droit foncier en matière d'indemnisation, le Tribunal fédéral a établi une distinction entre les mesures étatiques qui apportent une restriction au droit de la propriété et celles qui ne font que déterminer son contenu. Cette distinction lui a permis de considérer que des règles limitant la faculté de bâtir se bornent à définir le contenu de la propriété foncière. Elles ne constituent qu'exceptionnellement une restriction à la garantie de la propriété et, partant, une expropriation matérielle donnant lieu à une indemnité. En d'autres termes, le droit de construire ne constitue plus, selon cette conception, une faculté essentielle de la propriété immobilière, mais une prérogative conférée au propriétaire par l'ordre juridique, qui en trace les conditions et les limites. La ligne de démarcation entre les mesures constitutives d'expropriation matérielle, d'une part, et celles ne donnant pas lieu à indemnisation, d'autre part, se situe par conséquent clairement du côté des premières mesures, laissant les restrictions à

tolérer sans indemnité occuper le terrain (cf. ATF 105 Ia 330 ; Maya HERTIG RANDALL, op. cit., p. 125 ss).

C'est dans ce cadre que le Tribunal fédéral a développé les notions de déclassement et de celles de non-classement, respectivement de refus de classement, détaillées précédemment.

32. 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).

33. En l'occurrence, il est établi que la parcelle en cause se trouve en zone à bâtir depuis de nombreuses années (cf. plan des zones de construction annexé à la loi du 9 mars 1929). Elle a été affectée à la zone villas dès le 19 décembre 1952, date à laquelle la 5<sup>ème</sup> zone a été scindée en zone destinée aux villas (zone 5A) d'une part et en zone agricole (zone 5B) d'autre part.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1980 est entrée en vigueur la LAT. Elle charge la Confédération, les cantons et les communes d'établir des plans d'aménagement pour celles de leurs tâches dont l'accomplissement a des effets sur l'organisation du territoire (art. 2 al. 1 LAT). Les autorités compétentes doivent notamment élaborer des plans d'affectation, qui règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT) et délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). Aux termes de l'art. 15 LAT, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 30 avril 2014, les zones à bâtir comprenaient les terrains propres à la construction qui étaient déjà largement bâtis ou qui seraient probablement nécessaires à la construction dans les quinze ans à venir et seraient équipés dans ce laps de temps.

La LAT impartissait aux cantons un délai de huit ans à compter de son entrée en vigueur, soit avant le 1<sup>er</sup> janvier 1988, pour se doter de plans d'affectation conformes (art. 35 al. 1 LAT).

La LaLAT est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> 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 5<sup>ème</sup> 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 5<sup>ème</sup> zone, soit une zone résidentielle destinée aux villas (art. 19 al. 3 LaLAT).

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 1<sup>er</sup> 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 5<sup>ème</sup> zone devait être considéré comme conforme à la LAT (arrêt 1A.211/2003 du 29 mars 2004 consid. 2.3). Dans ces deux arrêts, le Tribunal fédéral a jugé qu'à travers la modification législative de 1987, le canton de Genève avait voulu mettre en place une réglementation conforme au droit fédéral et que les classements ultérieurs en zone non constructible devaient être qualifiés de déclassements (cf. Enrico RIVA, op. cit., ad. art. 5 LAT n. 187). Plus récemment, la chambre administrative a retenu que le plan des zones d'affectation annexé à la LaLAT, qui a reconduit l'affectation de la parcelle litigieuse en zone de bois et forêts, a été adopté en conformité avec la LAT et a, en conséquence, refusé de procéder au contrôle préjudiciel de la validité de la zone (ATA/146/2008 du 1<sup>er</sup> avril 2008 consid. 3).

Il sied encore de relever que l'affectation en zone résidentielle de la parcelle litigieuse n'a pas été modifiée par le législateur genevois depuis l'entrée en vigueur de la LaLAT, nonobstant sa situation et malgré l'évolution de la législation fédérale en matière du territoire et de protection de l'environnement, et le développement judiciaire du litige opposant les riverains de l'aéroport et l'État de Genève (cf. ACOM/121/2008 du 17 décembre 2008 dans la cause A/202/2007-LEX ; DICCR/27/2010 du 21 avril 2010 dans la cause A/3915/2017 LEX). L'État de Genève a d'ailleurs définitivement renoncé à adapter l'affectation du secteur concerné avec l'adoption de la première mise à jour du PDCn 2030, qui renvoie, pour ce secteur, à la fiche A04, avec pour objectif la poursuite de la densification sans modification de zone de la zone villa, excluant ainsi un éventuel classement du secteur en zone plus adaptée aux nuisances existantes.

Au vu de ce qui précède, il n'y a donc pas lieu de s'écarter du plan de zones actuel.

Le tribunal retiendra donc que l'affectation de la parcelle litigieuse en zone 5, telle que délimitée en 1952, a valablement été reconduite en 1987 et que partant, au moment déterminant, le bien-fonds était affecté à une zone à bâtir adoptée conformément au droit fédéral.

D'ailleurs, il faut constater que, depuis plus de 70 ans, toutes les autorisations de construire en zone villas ont été fondées sur la délimitation de cette zone à bâtir de 1952. Le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 24 juin 1996 (ATF 122 II 349), s'est d'ailleurs basé sur ce plan pour calculer une indemnité d'expropriation concernant des parcelles situées sur le territoire de la commune de C\_\_\_\_\_, en zone villas. Dans ces conditions, les intimés ne sauraient prétendre, 37 ans après l'adoption de la LaLAT, que la planification cantonale ne répondrait toujours pas aux exigences de la LAT.

34. Il résulte de ce qui précède que les prétentions de la requérante 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.
35. Dans un premier temps, il faut examiner si la requérante pouvait réellement, dans un avenir proche, développer le potentiel constructible de sa parcelle, puis, dans un second temps, examiner la gravité de l'atteinte.

S'agissant de la condition de l'usage futur proche probable, si la requérante n'a certes à ce jour pas démontré l'intention de réaliser un projet concret, cette condition de l'expropriation matérielle peut être considérée comme remplie. En effet, comme vu ci-dessus, sous l'angle juridique, sa parcelle est située en 5<sup>ème</sup> zone et cette affectation n'a pas été modifiée. L'affectation en zone à bâtir est en outre conforme aux exigences du droit fédéral. Par ailleurs, aucun élément du dossier ne laisse présumer que la réalisation d'un projet de construction sur sa parcelle, notamment tel qu'identifié par la requérante (ordre contigu avec une densité de 0.4), nécessiterait la mise en œuvre d'instruments juridiques de l'aménagement du

territoire, à l'instar de l'adoption préalable d'un plan d'affectation spécial. En outre, vu la construction déjà existante, rien n'amène le tribunal à douter du fait que la parcelle est suffisamment équipée ou pourrait rapidement l'être sans nécessiter de travaux importants. En somme, avant l'entrée en vigueur de la restriction litigieuse, la possibilité de réaliser un nouveau projet de construction sur la parcelle de la requérante ne dépendait que de sa seule volonté, sans qu'il n'existât d'obstacle juridique ou factuel particulier rendant impossible ou difficile à l'excès l'obtention d'une autorisation de construire.

En revanche, sous l'angle de l'ampleur de l'atteinte, l'expertise réalisée dans le cadre de la procédure conclut à une perte de valeur de 20 % pour la parcelle, soit CHF 230'000.-. À cet égard, le tribunal rappelle qu'il n'a pas de motif raisonnable de s'écarter des conclusions de l'expertise. Si certes, comme vu précédemment, l'entrée en vigueur de l'annexe 5 de l'OPB a eu pour effet d'entraîner l'inconstructibilité de la parcelle, cette perte de valeur identifiée n'atteint pas le seuil de gravité déterminé par la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'expropriation matérielle. À cela s'ajoute que, malgré l'existence d'une charge de bruit excessive, la requérante est autorisée à continuer à vivre sur sa parcelle - qui comporte deux logements - et est libre de la vendre, de sorte qu'il peut être admis qu'elle conserve un usage conforme à la destination, économiquement rationnel et de qualité de son bien-fonds. Il n'apparaît pas au demeurant que la requérante supporterait un sacrifice particulier par rapport aux autres propriétaires voisins (*Sonderopfer*) justifiant d'admettre un dommage grave dans sa situation, dès lors que tous les propriétaires compris dans le même périmètre qu'elle sont touchés de manière identique par la restriction litigieuse. Cette restriction à son droit de propriété ne saurait donc être qualifiée de grave.

Dans ces circonstances, le tribunal retiendra que le dommage éprouvé par la requérante n'atteint pas une ampleur suffisante, de sorte que l'une des conditions positives cumulatives ouvrant ainsi la voie à une éventuelle indemnisation pour expropriation matérielle n'est pas remplie. Force est ainsi de constater que la restriction de propriété subie par la requérante n'est pas constitutive d'une expropriation matérielle.

36. Au vu de ce qui précède, la requête en indemnisation pour expropriation matérielle sera rejetée.
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).
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

procédures, sur la base d'une répartition équivalente à un septième du montant total des frais d'expertise de la société J \_\_\_\_\_ SA, qui s'élèvent à CHF 21'540.-, soit CHF 3'077.15 par procédure.

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 de 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 de la société J \_\_\_\_\_ SA, soit CHF 3'571.40 pour la présente procédure. Le solde de CHF 494.25 leur sera restitué.
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 à la requérante.

**PAR CES MOTIFS**  
**LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**  
**DE PREMIÈRE INSTANCE**

1. déclare recevable la requête formée le 27 mai 2011 par Madame A\_\_\_\_\_ ;
2. la rejette ;
3. met à la charge de l'ÉTAT DE GENÈVE et de l'AIG, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 3'077.15, lequel est couvert par les avances de frais ;
4. ordonne la restitution à l'ÉTAT DE GENÈVE et à l'AIG du solde des avances de frais, soit CHF 494.25 ;
5. dit qu'il n'est pas alloué d'indemnités de procédure ;
6. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les 30 jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Sophie CORNIOLEY BERGER, présidente, Michel GROSFILLIER et Diane SCHASCA, juges assesseurs.

**Au nom du Tribunal :**  
**La présidente**  
**Sophie CORNIOLEY BERGER**

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le

La greffière