Urteilskopf

121 II 350

51. Extrait de la décision de la Ire Cour de droit public du 10 octobre 1995 dans les causes Looten et consorts contre Etat de Genève et Commission fédérale d'estimation du 1er arrondissement (recours de droit administratif).

Regeste (de):

Enteignung von Nachbarrechten; Lärm-Immissionen eines Flughafens; dies aestimandi und Verzinsung der Entschädigung - Art. 19, 19bis und 76 EntG.

Massgebender Zeitpunkt für die Bestimmung des Verkehrswerts des enteigneten Rechts; Grundgedanken von Art. 19bis EntG und Übersicht über die Rechtsprechung vor Einführung dieser Bestimmung (E. 5a-c). Anwendung der gleichen Regeln auf die Minderwerts-Entschädigung (E. 5d).

Verzinsung der Enteignungsentschädigung bei vorzeitiger Besitzeinweisung oder - wenn der Betrieb eines öffentlichen Werkes zu übermässigen Einwirkungen für die Nachbarn führt - bei "vorzeitiger Inbesitznahme" des Enteignungsobjekt bildenden Rechtes (E. 5e).

Besonderheiten des Verfahrens im vorliegenden Fall, die eine spezielle Wahl des dies aestimandi und des Beginns des Zinsenlaufes rechtfertigen (E. 6).

Enteignungsentschädigung in Form von Sachleistungen; massgebender Zeitpunkt für die Bestimmung des Wertes der vorzunehmenden Arbeiten (E. 7).

Regeste (fr):

Expropriation de droits de voisinage; immissions de bruit d'un aéroport; dies aestimandi et intérêts sur l'indemnité - art. 19, 19bis et 76 LEx.

Date à prendre en considération pour le calcul de la valeur vénale du droit exproprié; principes de l'art. 19bis LEx et rappel de la jurisprudence antérieure à l'adoption de cette disposition (consid. 5a-c). Application des mêmes règles lorsqu'une indemnité d'expropriation est allouée en raison de la dévaluation d'un immeuble (consid. 5d).

Intérêts sur l'indemnité d'expropriation en cas d'envoi en possession anticipé ou - lorsque l'exploitation d'un ouvrage public provoque des nuisances excessives pour les voisins - de "prise de possession anticipée" du droit objet de l'expropriation (consid. 5e).

Particularités de la procédure, dans le cas d'espèce, justifiant l'adoption de solutions spéciales pour le choix du dies aestimandi et du point de départ des intérêts (consid. 6).

Indemnité d'expropriation sous forme de prestations en nature; date déterminante pour l'estimation du coût des travaux (consid. 7).

Regesto (it):

Espropriazione dei diritti derivanti da rapporti di vicinato; immissioni provenienti da un aeroporto; dies aestimandi e interessi sull'indennità - art. 19, 19bis e 76 LEspr.

Data determinante per il calcolo del valore venale del diritto espropriato; concetto dominante dell'art. 19bis LEspr e riassunto della giurisprudenza anteriore all'adozione di tale norma (consid. 5a-c). Applicazione dei medesimi principi all'indennità per minor valore (consid. 5d).

Interesse sull'indennità nel caso di anticipata immissione in possesso o - allorquando l'esercizio di un'opera provochi eccessivi disturbi ai vicini - di "presa in possesso anticipata" del diritto oggetto di espropriazione (consid. 5e).

Particolarità della procedura giustificanti in concreto una scelta speciale del dies aestimandi e della data di decorrenza degli interessi (consid. 6).

Indennità d'espropriazione sotto forma di prestazioni in natura; data determinante per la stima del costo dei lavori (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 351

BGE 121 II 350 S. 351

Le 12 juillet 1985, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt par lequel il a résolu des questions de principe qui lui étaient soumises dans diverses causes connexes: cause Jeanneret, d'une part, qui a été liquidée par cet arrêt; causes Looten et consorts, d'autre part, pour lesquelles le Tribunal fédéral a dit que l'instruction devait se poursuivre (cf. ATF 121 II 317 ss). Dans ces dernières causes, le Tribunal fédéral a reconnu le droit de certains des propriétaires touchés (les expropriés) d'obtenir une indemnité pour l'expropriation formelle des droits de voisinage. Après avoir repris l'instruction, le Tribunal fédéral a décidé de résoudre certaines questions de principe: le choix de la date déterminante pour l'évaluation du montant dont est réduite la valeur vénale des immeubles expropriés ("dies aestimandi"); le choix de la date déterminante pour le calcul du coût des éventuelles mesures d'insonorisation qui pourraient être ordonnées; le choix de la date à partir de laquelle les intérêts sur les indemnités (prestations en argent) doivent courir.
Erwägungen

Extrait des considérants:

5. a) L'indemnité d'expropriation est en principe payable en argent (art. 17 LEx; RS 711). Pour la fixer, l'autorité d'estimation doit prendre en considération tous les préjudices subis par l'exproprié du chef de la suppression ou de la diminution de ses droits (art. 19, 1ère phrase LEx); cette indemnité comprend en conséquence la pleine valeur vénale du droit exproprié (art. 19 let. a LEx), le montant dont est réduite la valeur vénale de la partie restante en cas d'expropriation partielle d'un immeuble ou de plusieurs immeubles dépendant économiquement les uns des autres
BGE 121 II 350 S. 352

(art. 19 let. b LEx), et le montant de tous autres préjudices subis par l'exproprié, en tant qu'ils peuvent être prévus, dans le cours normal des choses, comme une conséquence de l'expropriation (art. 19 let. c LEx). b) En adoptant le 20 juin 1930 la loi fédérale sur l'expropriation (avec l'art. 19, non modifié depuis lors), le législateur avait renoncé à déterminer la date à prendre en considération pour le calcul de la valeur vénale. Dans son message relatif au projet de loi, le Conseil fédéral avait évoqué la date du dépôt des plans, tout en retenant que ce choix pourrait parfois se révéler injuste; c'est pourquoi il n'avait pas proposé de règle générale (FF 1926 II 32). Lors des débats au Conseil national, le rapporteur avait exposé qu'à défaut d'entente sur une des trois dates envisagées - dépôt des plans, ouverture de la procédure de conciliation, inspection locale par la commission d'estimation - il fallait s'en remettre à la jurisprudence, qui déciderait en s'inspirant des besoins de la pratique (cf. BOCN 1928 p. 599). Dans un arrêt rendu en 1963 (cause Zumbrunnen c. CFF, ATF 89 I 343), le Tribunal fédéral a pris acte de certaines variations sur ce point dans la jurisprudence et il a résolu la question dans ce sens que la date déterminante (dies aestimandi) était celle de la décision de la commission d'estimation. Il s'est fondé à ce propos sur les art. 16 et 19 let. a LEx, qui garantissent à l'exproprié une "indemnité pleine et entière" de même que "la pleine valeur du droit exproprié" (cf. aussi la garantie constitutionnelle, non écrite jusqu'à l'adoption en 1969 de l'art. 22ter al. 3 Cst., d'une "juste indemnité" en cas d'expropriation): il faut, au moins en théorie, que le montant alloué lui permette d'acquérir un bien équivalent à celui dont il est privé contre son gré et, en conséquence, il est nécessaire que le dies aestimandi soit le moins éloigné possible du jour du versement de l'indemnité (ATF 89 I 343 consid. 5). Cette jurisprudence n'a pas été remise en question jusqu'à l'entrée en vigueur de l'art. 19bis LEx, le 1er août 1972 (cf. notamment ATF 92 I 246).
c) En 1970, le Conseil fédéral a proposé à l'Assemblée fédérale de réviser la loi sur l'expropriation en introduisant de nouvelles dispositions sur le plan de l'organisation et dans le domaine de la procédure; selon le message, la révision n'avait pas pour but de modifier les règles de fond (FF 1970 I 1022). L'Assemblée fédérale a cependant introduit dans la loi à cette occasion une nouvelle norme de droit matériel: l'art. 19bis LEx, adopté le 18 mars 1971, dispose en effet qu'est "déterminante la valeur vénale (art. 19, let. a) au jour de l'audience de conciliation" (art. 19bis

BGE 121 II 350 S. 353

al. 1 LEx). Le législateur a toutefois prévu l'obligation pour la commission d'estimation, à la demande de l'exproprié et s'il n'y a plus d'oppositions ou de demandes au sens des art. 7 à 10 LEx qui soient encore pendantes, de fixer immédiatement "un paiement s'élevant au montant probable de l'indemnité pour la valeur vénale"; la voie du recours de droit administratif n'est pas ouverte contre ce prononcé (art. 19bis al. 2 LEx). Aux termes de l'art. 19bis al. 3 LEx, les art. 88 à 101 LEx sont applicables par analogie au paiement du montant ainsi fixé et la renonciation à l'expropriation n'est plus possible une fois le délai légal de paiement expiré (il s'agit du délai de vingt jours prévu à l'art. 88 al. 1 LEx). Enfin, si l'indemnité définitive dépasse le montant déjà versé, la différence portera intérêt au taux usuel dès l'acquisition de la propriété (recte: du droit exproprié - cf. art. 91 al. 1 LEx; cf. ATF 100 Ib 418 consid. 1b) jusqu'au moment du paiement; par ailleurs un montant perçu en trop devra être remboursé (art. 19bis al. 4 LEx). Le paiement d'un acompte avant la décision finale de la commission permet - au moins en théorie - à l'exproprié d'acquérir immédiatement un bien équivalent. Dans cette mesure, la réglementation des al. 2 à 4 de l'art. 19bis LEx tend à garantir l'octroi d'une indemnité pleine et entière, quand bien même le dies aestimandi a été avancé au début de la procédure d'expropriation (cf. ATF 116 Ia 106 consid. 3a, ATF 115 Ib 13 consid. 7b; cf. HEINZ HESS/HEINRICH WEIBEL, Das Enteignungsrecht des Bundes, vol. I, Berne 1986, n. 7 ad art. 19bis LEx).

d) Selon la jurisprudence, le paiement du "montant probable de l'indemnité", au sens de l'art. 19bis al. 2 LEx, peut entrer en considération non seulement lorsque la propriété fait l'objet d'une expropriation, mais aussi lorsqu'il s'agit de grever un immeuble d'une servitude en faveur de l'expropriant. Cette interprétation résulte du texte de l'art. 91 al. 1, 1ère phrase LEx, aux termes duquel l'expropriant acquiert "la propriété de l'immeuble exproprié ou le droit que l'expropriation constitue en sa faveur sur l'immeuble" par l'effet du paiement "de l'indemnité ou du montant fixé selon l'art. 19bis al. 2 LEx"; l'application de cette dernière disposition ne dépend donc pas de l'objet de l'expropriation, au sens de l'art. 5 al. 1 LEx (ATF 115 Ib 13 consid. 7). Au demeurant, l'imposition forcée d'une servitude sur un fonds - telle qu'une interdiction de bâtir - diminue sa valeur vénale (cf. ATF 115 Ib 13 consid. 7b, ATF 114 Ib 321 consid. 3; pour calculer l'indemnité selon l'art. 19 let. b LEx, on applique la méthode dite de la différence). Il en découle que l'art. 19bis al. 1 LEx est également applicable, à tout le moins en
BGE 121 II 350 S. 354

principe, au choix du dies aestimandi pour la détermination de cette valeur vénale et le calcul de la moins-value. Dans leur commentaire de la loi fédérale sur l'expropriation, HESS et WEIBEL soutiennent néanmoins que l'art. 19bis LEx ne s'appliquerait que dans l'hypothèse visée à l'art. 19 let. a LEx (HESS/WEIBEL, op.cit., n. 1 ad art. 19bis LEx); cette opinion ne saurait être suivie. L'indemnité d'expropriation forme une unité dont les divers éléments sont interdépendants (cf. ATF 105 Ib 327; cf. HESS/WEIBEL, op.cit., n. 13 ss et 47 ss ad art. 19 LEx). Si l'on prenait en considération plusieurs dates d'estimation, selon que l'on applique l'art. 19 let. a LEx, d'une part, ou l'art. 19 let. b ou c LEx, d'autre part, on pourrait être confronté à de nombreux problèmes de ce point de vue; les auteurs précités n'ignorent du reste pas ces difficultés (cf. HESS/WEIBEL, op.cit., n. 48 ad art. 19 LEx). e) La loi prévoit le paiement d'intérêts au taux usuel non seulement lorsque l'indemnité définitive dépasse le montant déjà versé en application de l'art. 19bis al. 2 LEx (cf. art. 19bis al. 4, 1ère phrase LEx - lorsque l'indemnité définitive est moins élevée: cf. ATF 108 Ib 502), mais aussi dans le cas où l'expropriant est autorisé à prendre possession du droit ou à exercer celui-ci avant le paiement de l'indemnité (envoi en possession anticipé, art. 76 LEx). L'art. 76 al. 5 Lex dispose que "l'indemnité définitive portera intérêt au taux usuel dès le jour de la prise de possession"; en outre, si les intérêts ne suffisent pas à réparer le préjudice, l'exproprié doit être indemnisé "de tout autre dommage résultant pour lui de la prise de possession anticipée". Lorsque les immissions de bruit provenant de l'exploitation d'une entreprise d'intérêt public ont pour effet de paralyser les droits de défense des voisins (cf. art. 684 CC), la situation qui en résulte équivaut, pour le propriétaire touché, à la constitution d'une servitude foncière ayant pour contenu l'obligation de tolérer les immissions excessives (ATF 121 II 317, consid. 4a et les arrêts cités). Ce droit ne peut être constitué en faveur de l'expropriant qu'au moment du paiement de l'indemnité d'expropriation (art. 91 al. 1 LEx). On conçoit mal que ce droit puisse auparavant faire l'objet d'une décision d'envoi en possession anticipé (une telle décision peut être rendue au plus tôt à l'audience de conciliation, conformément à l'art. 76 al. 2 LEx). En effet, à l'ouverture de la procédure d'expropriation destinée à statuer sur les prétentions d'un propriétaire voisin, ces immissions sont déjà actuelles, en règle générale
BGE 121 II 350 S. 355

(cf. par exemple ATF 119 Ib 348 consid. 2, ATF 110 Ib 43 consid. 1). Cette "prise de possession" du

droit objet de l'expropriation intervient ainsi indépendamment de toute décision; elle correspond néanmoins, selon la jurisprudence, à l'autorisation d'envoi en possession fondée sur l'art. 76 LEx et les intérêts courent en principe à partir de ce moment-là (ATF 111 Ib 15 consid. 8, ATF 106 Ib 241 consid. 3).
6. a) L'application des principes exposés au considérant précédent ne soulève pas de difficultés particulières lorsqu'une procédure ordinaire d'expropriation est ouverte en vue de l'acquisition du terrain ou des droits nécessaires à la construction ou à l'exploitation d'un ouvrage. Les plans établis par l'expropriant (art. 27 LEx) sont publiés (art. 30 LEx) et les prétentions de tous les propriétaires touchés doivent en principe être produites dans le même délai (art. 36 LEx). La procédure de conciliation commence sitôt après l'expiration du délai de production (art. 45 al. 1 LEx) et, à défaut d'entente sur les indemnités, la procédure d'estimation doit être ouverte (art. 57 LEx). L'envoi en possession anticipé des droits nécessaires peut être autorisé dès l'audience de conciliation (art. 76 al. 2 LEx). En règle générale, la durée maximale de la procédure d'expropriation, jusqu'à la décision finale sur l'estimation, ne dépasse pas quelques années.
La "prise de possession anticipée" des droits des propriétaires voisins de se défendre contre les immissions excessives (cf. supra, consid. 5e) intervient, en fait, alors que toutes les opérations liées à l'acquisition du terrain sont achevées, au moment de la mise en service de l'ouvrage ou après une certaine période d'exploitation. Un nouveau délai de production des demandes d'indemnité est alors ouvert (art. 41 LEx) et la procédure est reprise (avec, le cas échéant, une nouvelle audience de conciliation - cf. ATF 116 Ib 11 consid. 2b/dd). b) Dans les causes actuellement pendantes, le déroulement des procédures est particulier à de nombreux égards. En effet, l'Etat de Genève n'a pas demandé l'ouverture de procédures ordinaires d'expropriation pour l'acquisition des droits nécessaires à la construction et à l'agrandissement de l'aéroport de Genève. Saisi d'une demande d'indemnité présentée en 1979 par un propriétaire voisin - Louis Jeanneret (cf. cause E.40/1989, déjà liquidée) -, en raison du bruit provoqué par le trafic aérien, l'Etat de Genève avait alors renoncé à requérir du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (ci-après: le Département fédéral) l'octroi
BGE 121 II 350 S. 356

du droit d'expropriation. Le Département fédéral, interpellé directement par ce propriétaire en 1980, avait refusé de conférer ce droit à l'exploitant de l'aéroport (cf. ATF 110 Ib 368 ss). Dans son premier arrêt Jeanneret, rendu le 3 octobre 1984, le Tribunal fédéral a prononcé qu'il incombait au Département fédéral d'inviter le canton de Genève à faire ouvrir, par le président de la commission fédérale d'estimation, "une procédure d'expropriation destinée uniquement à statuer sur les prétentions à indemnité présentées par le recourant" (ATF 110 Ib 368 consid. 3c). Ce jugement n'excluait pas l'ouverture d'une procédure ordinaire, avec avis publics, de telle sorte que tous les propriétaires se trouvant dans une situation analogue à celle de Jeanneret eussent d'emblée pu faire valoir leurs prétentions (cf. art. 30 LEx); si tel avait été le cas, les audiences de conciliation dans les diverses causes auraient normalement eu lieu à des dates assez rapprochées les unes des autres. En l'occurrence, le Département fédéral a conféré à l'Etat de Genève, le 19 mars 1985, le droit d'expropriation dans l'affaire Jeanneret; l'audience de conciliation a eu lieu le 16 octobre 1985. Dans les autres causes, l'Etat de Genève a demandé le droit d'expropriation au fur et à mesure que les propriétaires concernés lui annonçaient qu'ils feraient valoir des prétentions; le Département fédéral a rendu, à chaque fois, une décision spéciale. Les autorités ont ainsi choisi de suivre les règles de la procédure sommaire, selon les art. 33 ss LEx. En conséquence, les audiences de conciliation, dans les causes actuellement pendantes, ont eu lieu successivement entre le 9 avril 1987 et le 7 juillet 1993. En dépit de ces différences formelles, les cas dans lesquels le Tribunal fédéral a déjà reconnu, dans son principe, le droit des propriétaires d'obtenir une indemnité pour l'expropriation des droits de voisinage, sont très semblables: il s'agit de parcelles déjà construites depuis de nombreuses années, où se trouvent des maisons d'habitation familiales (villas, chalets). En outre, dans toutes ces causes, il n'est pas possible de déterminer précisément le moment à partir duquel les immissions provoquées par l'exploitation de l'aéroport sont devenues excessives (au cours des années 1960, voire au début des années 1970?), et partant de connaître la date de la "prise de possession" effective des droits faisant l'objet de l'expropriation. Il n'y a néanmoins pas lieu de faire des distinctions, sur ce point, entre les différents immeubles concernés. c) L'application pure et simple de la règle de l'art. 19bis al. 1 LEx (cf. supra, consid. 5a-d) et de la jurisprudence relative à la prise de possession (cf. supra, consid. 5e) conduirait, dans les présentes causes, à des résultats tout à fait insatisfaisants.
BGE 121 II 350 S. 357

En effet, pour l'évaluation de la valeur vénale des différentes propriétés (dont dépend le calcul de la moins-value selon l'art. 19 let. b LEx), on devrait se fonder sur le niveau des prix des terrains et des coûts de construction à des périodes assez éloignées les unes des autres. Plusieurs années se sont

écoulées entre les audiences de conciliation dans ces diverses causes connexes; or les prix ont sensiblement varié dans l'intervalle. Si le dies aestimandi était fixé à la date de la "prise de possession" (comme dans l'hypothèse où l'envoi en possession anticipé est autorisé à l'audience de conciliation - cf. art. 76 al. 2 LEx), l'indemnité de moins-value portant intérêt serait sensiblement plus faible. L'espacement exceptionnel, dans le temps, des diverses dates déterminantes (en raison de l'absence de procédure d'expropriation dans un premier temps, puis de l'ouverture successive de plusieurs procédures sommaires) et la nature particulière des causes justifient, à cet égard, d'adopter des solutions spéciales. d) Il convient en l'occurrence de fixer le dies aestimandi à une date unique pour toutes les causes (cette date peut néanmoins, en l'état, être fixée approximativement). Cette date doit être antérieure à celles des différentes audiences de conciliation, mais elle ne saurait être fixée avant celle de l'arrêt du Tribunal fédéral obligeant le canton de Genève à demander l'ouverture de procédures d'expropriation permettant aux propriétaires touchés de faire valoir leurs prétentions (arrêt du 3 octobre 1984, ATF 110 Ib 368; cf. supra, consid. 6b). Les procédures de conciliation auraient pu être ouvertes, dans toutes les causes, au cours de l'année 1985, quelques mois après le prononcé de ce jugement; il en aurait d'ailleurs effectivement été ainsi, comme cela a été exposé, si l'Etat de Genève avait choisi la procédure ordinaire avec avis publics. Il se justifie dès lors de retenir, pour le calcul de la moins-value, la valeur vénale en automne 1985. L'application de cette règle a certes pour conséquence d'opposer aux expropriés un dies aestimandi antérieur à la date à laquelle ils ont été invités à présenter leurs prétentions au juge de l'expropriation. Toutefois, les indemnités allouées, le cas échéant, porteront intérêt à partir d'une date antérieure à l'ouverture effective de la procédure de conciliation (ce qui peut représenter, dans une certaine mesure, une compensation). Il se justifie en effet, dans ces conditions, de fixer le point de départ des intérêts au début de l'année du dies aestimandi, soit au 1er janvier 1985.
e) Au cas où l'indemnité globale ainsi calculée (moins-value et intérêts) ne couvrirait pas tous les préjudices subis par l'exproprié, une indemnité
BGE 121 II 350 S. 358

complémentaire pourrait être allouée sur la base de l'art. 19 let. c LEx. Cela étant, dans la procédure du recours de droit administratif, le Tribunal fédéral ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties; il ne peut pas allouer à l'exproprié une indemnité totale supérieure à celle qu'il a demandée (ATF 119 Ib 348 consid. 1b).
7. Conformément à la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, la prestation en argent peut à certaines conditions être remplacée, en tout ou en partie, par des prestations en nature, sous forme de mesures d'insonorisation ou d'isolation acoustique (pose de fenêtres antibruit, etc.), dont l'exécution peut être imposée à l'expropriant (ATF 119 Ib 348 consid. 6). Les prix actuels sont déterminants pour estimer, le cas échéant, le coût des travaux d'insonorisation (en fonction des procédés nouveaux et des matériaux disponibles sur le marché). En outre, si de telles mesures sont ordonnées, il est évident qu'il doit être tenu compte des améliorations ainsi apportées dans le calcul de la dévaluation de la partie restante de l'immeuble (art. 19 let. b LEx).