

Tribunal fédéral – 1C_662/2021
I^e Cour de droit public
Arrêt du 17 février 2023

Expropriation
Enteignung



Indemnité d'expropriation
Entschädigung

Bundesgericht – 1C_662/2022
I. öffentliche Abteilung
Urteil vom 17. Februar 2023

Art. 26 al. 2 Cst. ; 16 ss LEx
Art. 26 Abs. 2 BV ;
16 ff EntG

Indemnité d'expropriation – Selon l'art. 16 LEx et conformément à l'art. 26 al. 2 Cst., l'expropriation ne peut avoir lieu que moyennant indemnité pleine et entière. Selon l'art. 19 LEx, doivent être pris en considération, pour la fixation de l'indemnité, tous les préjudices subis par l'exproprié du chef de la suppression ou de la diminution de ses droits. En conséquence, l'indemnité comprend : (a) la pleine valeur vénale du droit exproprié ; (b) en cas d'expropriation partielle d'un immeuble ou de plusieurs immeubles dépendant économiquement les uns des autres, le montant dont est réduite la valeur vénale de la partie restante ; (c) le montant de tous autres préjudices subis par l'exproprié, en tant qu'ils peuvent être considérés, selon le cours normal des choses, comme une conséquence de l'expropriation. Selon l'art. 20 LEx, l'estimation de la valeur vénale doit tenir compte dans une juste mesure de la possibilité de mieux utiliser l'immeuble (consid. 3.2).

En l'espèce, la méthode pour évaluer la valeur d'un terrain placé en zone ferroviaire à partir de l'état locatif, en tenant compte du rendement généré par la parcelle, laquelle était exploitée comme parking jusqu'à l'expropriation, n'est pas critiquable, même si le parking n'avait été autorisé qu'à titre précaire, compte tenu de son emplacement sur le tracé ferroviaire (consid. 3.3). Le Tribunal fédéral retient également qu'une moins-value moyenne de 15%, soit 20% pour une impossibilité de construire en sous-sol et 15% pour une limitation de construire à un étage, ne viole pas le droit fédéral (consid. 4.2).

Enteignungsentschädigung – Gemäss Art. 16 EntG und Art. 26 Abs. 2 BV kann die Enteignung nur gegen volle Entschädigung erfolgen. Gemäss Art. 19 EntG sind bei der Festsetzung der Entschädigung alle Nachteile zu berücksichtigen, die dem Enteigneten aus der Entziehung oder Beschränkung seiner Rechte entstanden sind. Folglich umfasst die Entschädigung: (a) den vollen Verkehrswert des enteigneten Rechts; (b) bei teilweiser Enteignung eines oder mehrerer wirtschaftlich zusammenhängender Grundstücke den Betrag, um den der Verkehrswert des verbleibenden Teils vermindert wird; (c) den Betrag aller weiteren dem Enteigneten verursachten Nachteile, die sich nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge als Folge der Enteignung voraussehen lassen. Gemäss Art. 20 EntG ist bei der Ermittlung des Verkehrswerts auch die Möglichkeit einer besseren Verwendung der Liegenschaft angemessen zu berücksichtigen (E. 3.2).

Im vorliegenden Fall ist die Methode zur Bewertung des Wertes eines in der Bahnzone gelegenen Grundstücks auf Grundlage des Mietspiegels unter Berücksichtigung des Ertrags der Parzelle, die bis zur Enteignung als Parkhaus genutzt wurde, auch dann nicht zu beanstanden, wenn das Parkhaus aufgrund seiner Lage auf der Zugstrecke nur auf Zusehen hin (prekaristisch) bewilligt worden wäre (E. 3.3). Das Bundesgericht hält auch fest, dass ein durchschnittlicher Minderwert von 15%, d.h. 20% wegen Unmöglichkeit im Untergeschoss zu bauen und 15% wegen einer Baubeschränkung auf einem Stockwerk kein Bundesrecht verletzt (E. 4.2).

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Haag.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

Chemins de fer fédéraux suisses CFF SA, représentée
par Me Benoît Carron, avocat,
recourante,

contre

A.,
B.,
tous les deux représentés par Me Jean-Marc Siegrist, avocat,
intimés,

Commission fédérale d'estimation
du 1er arrondissement,

Objet
Indemnité d'expropriation,

recours contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, Cour I, du 16 septembre 2021
(A-4111/2020).

Faits :

A.

A. et B. sont propriétaires des parcelles nos 956 (681 m²), 967 (3'490 m²) et 968 (100 m²) du registre foncier (RF) de la commune de Genève, section Eaux-Vives, situées entre le chemin de Roches, l'avenue Théodore-Weber, la rue Henri-Mussard et la route de Malagnou. Les parcelles sont occupées par des garages loués. Elles sont grevées de diverses servitudes. La parcelle n° 967 comprenait un parking de 42 places autorisé en 1976 à titre précaire en raison de l'emplacement du tracé du raccordement ferroviaire. Une mention au RF précise qu'il "devra être supprimé à première réquisition des pouvoirs publics, sans indemnité de la part de ceux-ci".

Le 5 mai 2008, l'Office fédéral des transports a approuvé les plans du CEVA (ligne Cornavin - Eaux-Vives - Annemasse) et a accordé aux Chemins de fer fédéraux suisses CFF SA (ci-après: les CFF) et à l'Etat de Genève les droits d'exproprier, notamment sur les parcelles précitées. Les plans prévoyaient une emprise définitive de 663 m² sur la parcelle n° 967 ainsi que trois servitudes souterraines (interdiction de bâtir, tolérance d'exploitation ferroviaire et superficie pour le tunnel) de 222 m² (parcelle n° 956), 3'090 m² (parcelle n° 967) et 60 m² (parcelle n° 968).

A.a. Par décision du 7 janvier 2013, la Commission fédérale d'estimation du 1er arrondissement (ci-après: la CFE) a accordé 66'300 fr. d'indemnité pour l'emprise de 663 m² et 142'107 fr. pour la démolition d'un atelier (parcelle n° 967) ainsi que 53'700 fr. pour les servitudes d'interdiction de bâtir, excluant toute indemnisation pour les servitudes de tolérance et de superficie.

Par arrêt du 5 juin 2014, la Cour I du Tribunal administratif fédéral (ci-après: le TAF) a annulé cette décision et renvoyé la cause à la CFE, considérant que celle-ci n'avait pas suffisamment expliqué sa méthode de calcul.

A.b. Par décision du 15 décembre 2015, après avoir fait réaliser une expertise, la CFE a fixé l'indemnité à 512'724 fr., appliquant la méthode de la valeur locative préconisée par les experts.

Par arrêt du 3 juillet 2018, le TAF a annulé cette décision. Le rendement des places de stationnement sur la parcelle n° 663 devait être pris en compte. L'impossibilité de construire en sous-sol en raison des servitudes constituait un dommage indemnisable. Le prix au m² de la parcelle n° 956 devait être défini selon la méthode statistique et il y avait lieu de tenir compte de la profondeur des droits expropriés.

A.c. Dans une troisième décision du 12 juin 2020, la CFE a fixé l'indemnité globale à 567'753 fr. avec intérêts à 2,25% dès le 30 novembre 2011 pour l'emprise de 663 m² (sur la base d'un prix de 642 fr./m²)

ainsi que pour la destruction de l'atelier. Les servitudes impliquaient une impossibilité de construire en surface de 150 m² sur la parcelle n° 967, avec une dépréciation correspondante de 20%, soit 19'260 fr. L'atteinte au droit de construire en sous-sol (parcelles n^{os} 967 et 968), occasionnait une perte de valeur globale de 20%, soit 404'460 fr. L'atteinte au droit de construire un deuxième sous-sol sur la parcelle n° 956 a enfin été chiffrée à 16'650 fr.

B.

Par arrêt du 16 septembre 2021, le TAF a partiellement admis le recours formé par les CFF. La question du rendement indemnisable de la parcelle n° 967 avait déjà été tranchée dans l'arrêt du 3 juillet 2018, auquel la CFE s'était conformée, de sorte que le grief élevé à ce sujet était irrecevable. La mention "sans indemnité" figurant au RF n'empêchait pas que le rendement de la parcelle soit pris en compte. Les intérêts sur l'indemnité de 567'753 fr. ont été fixés selon le taux de référence applicable aux contrats de bail, entre 2,75% et 1,5% sur sept périodes différentes depuis le 30 novembre 2011, la dernière à compter du 3 mars 2020. Les servitudes ferroviaires ne limitaient pas le potentiel de construction hors-sol de la parcelle n° 967, de sorte que l'indemnité de 19'260 fr. allouée de ce chef devait être annulée. S'agissant des entraves à l'utilisation du sous-sol des parcelles nos 967 et 968, le TAF a ramené la moins-value de 15 à 10% pour la moitié supérieure de la parcelle n° 967, compte tenu des circonstances (possibilité de construire un seul niveau en sous-sol ne nécessitant pas de fondations particulièrement coûteuses, existence de servitudes privées et rentabilité aléatoire d'un éventuel second sous-sol); pour la moitié inférieure de la parcelle, la moins-value a été ramenée de 25 à 20%. Globalement, la moins-value a été fixée à 15% (au lieu de 20%) pour l'ensemble de la parcelle. L'indemnité pour entrave à l'utilisation du sous-sol pour les parcelles n^{os} 967 et 968 a ainsi été ramenée à 305'271 fr. au total. L'indemnité pour le droit de construire en sous-sol sur la parcelle n° 956 (16'650 fr.) a été confirmée.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, les Chemins de fer fédéraux suisses CFF SA (ci-après: la recourante) demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du TAF et de fixer les indemnités d'expropriation suivantes: 142'107 fr. pour le bâtiment qui abritait l'atelier; 33'150 fr. au maximum pour l'expropriation concernant l'emprise définitive de 663 m² sur la parcelle n° 967, avec intérêts dès le 30 novembre 2011. Subsidièrement, la recourante conclut au renvoi de la cause au TAF ou à la CFE pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

Le TAF se réfère à son arrêt, sans observations. La CFE se réfère à ses décisions et s'en rapporte à justice. Les intimés A. et B. concluent au rejet du recours. La recourante et les intimés ont ensuite persisté dans leurs conclusions.

Considérant en droit :

1.

Le recours en matière de droit public (art. 82 let. a LTF) est interjeté en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) contre un arrêt final rendu par le Tribunal administratif fédéral (art. 86 al. 1 let. a LTF et 87 al. 1 de la loi fédérale sur l'expropriation - LEx, RS 711). Les CFF ont qualité pour agir en vertu des art. 78 al. 1 LEx et 89 al. 1 LTF.

2.

La recourante se réfère pour l'essentiel aux faits constatés par l'instance précédente. Elle ajoute par ailleurs certains faits que le TAF aurait arbitrairement omis de retenir: le fait que les CFF n'étaient pas encore une société anonyme lorsque l'engagement a été passé entre les intimés et l'Etat de Genève; le contenu du protocole d'accord du 26 avril 2002 selon lequel les CFF sont chargés de l'exécution de la convention et supportent les deux tiers des dépenses d'établissement de la ligne de raccordement, le tiers restant à fonds perdus; la convention de financement passée en novembre 2011 entre la

Confédération, le canton de Genève et les CFF, selon laquelle la Confédération supporte les deux tiers des coûts de construction de la ligne de raccordement La Praille-Eaux-Vives.

2.1. Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), hormis dans les cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (**ATF 145 V 188** consid. 2; **142 II 355** consid. 6). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (**ATF 145 V 188** consid. 2; **137 II 353** consid. 5.1).

2.2. Les faits invoqués par la recourante sont mentionnés en tant qu'allégués dans la partie en fait de l'arrêt attaqué (consid. F.c et F.d), et ils n'ont pas été formellement écartés par le TAF. Dans la mesure où ces faits sont notoires (le statut des CFF avant de devenir une société anonyme de droit public), et en tant qu'ils ressortent de pièces qui ont été valablement produites devant les instances précédentes, la recourante peut encore les alléguer céans, pour autant qu'ils soient pertinents (cf. consid. 3 ci-dessous). Il n'y a donc pas lieu de procéder à une rectification ou à un complément de l'état de fait sur ces différents points. Le grief doit être écarté.

3.

Dans un premier grief, la recourante soutient que l'emprise définitive de 663 m² sur la parcelle n° 967 ne pouvait donner lieu à une indemnité supérieure à 50 fr./m². Elle estime qu'en tant que société anonyme dotée de la personnalité juridique, elle représente le canton de Genève et la Confédération (laquelle assume les deux tiers des coûts de la ligne de raccordement) et serait ainsi un "pouvoir public" au sens de la mention au RF grevant la parcelle en question. Au terme de cette mention, l'aménagement sur cette parcelle "devra être supprimé à la première réquisition des pouvoirs publics sans indemnité de la part de ceux-ci". Les places de stationnement ayant été autorisées à titre précaire, les revenus qui en découlent ne pourraient pas faire l'objet d'une indemnisation, sauf à violer les art. 19 et 22 LEx. Le TAF n'aurait pas examiné cette question dans son arrêt du 3 juillet 2018; s'agissant d'un arrêt de renvoi, la recourante ne pouvait recourir directement au Tribunal fédéral pour faire valoir cet argument, et serait donc recevable à le soulever céans.

3.1. Le TAF a traité la question de l'indemnisation du rendement procuré par les places de stationnement autorisées à titre précaire dans son arrêt du 3 juillet 2018. Dans l'arrêt attaqué, il a considéré que la question avait ainsi été définitivement tranchée et que la CFE s'était conformée aux injonctions qui lui avaient été faites dans l'arrêt de renvoi. Le grief soulevé devant lui était dès lors irrecevable.

En tant que décision de renvoi, l'arrêt du 3 juillet 2018 ne pouvait faire l'objet d'un recours immédiat au Tribunal fédéral, en vertu de l'art. 93 al. 1 LTF. Dès lors, la recourante peut encore invoquer le grief par le biais d'un recours contre l'arrêt final, conformément à l'art. 93 al. 3 LTF.

3.2. Le TAF a appliqué la LEx dans sa version précédant l'entrée en vigueur de la modification du 19 juin 2020. Cela n'est pas contesté.

Selon l'art. 16 LEx, et conformément à l'art. 26 al. 2 Cst., l'expropriation ne peut avoir lieu que moyennant indemnité pleine et entière. Selon l'art. 19 LEx, doivent être pris en considération, pour la fixation de l'indemnité, tous préjudices subis par l'exproprié du chef de la suppression ou de la diminution de ses droits. En conséquence, l'indemnité comprend: a. la pleine valeur vénale du droit exproprié; b. en outre, en cas d'expropriation partielle d'un immeuble ou de plusieurs immeubles dépendant économiquement les uns des autres, le montant dont est réduite la valeur vénale de la partie restante; c. 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. L'estimation de la valeur vénale doit tenir compte dans une juste mesure de la possibilité de mieux utiliser l'immeuble (art. 20 al. 1 LEx).

3.3. En l'occurrence, dans leur rapport du 20 août 2015, les experts mis en oeuvre par la CFE ont notamment répondu à la question suivante: "*quelle était statistiquement la valeur vénale à la date de la séance de conciliation (20.06.2012) d'un terrain sis en zone ferroviaire en ville de Genève, comparable à la part de la parcelle n° 967 soumise à une emprise définitive (sans tenir compte des places de parc aménagées à titre précaire sur cette partie de la parcelle)*". Les experts ont répondu qu'ils n'avaient pas trouvé de statistiques leur permettant de répondre à cette question. A la question subsidiaire "*en l'absence de toute statistique et en tout état, quelle était la valeur vénale propre de la parcelle n° 967 (zone ferroviaire) au 20 juin 2012*", les experts ont répondu que la valeur du terrain était déterminée à partir de l'état locatif, approche méthodologique selon eux simple et acceptable en lieu et place de la méthode de la valeur résiduelle (FAVARGER/THALMANN, L'expertise immobilière, Prix et valeurs, 5ème éd., Lausanne 2017, ch. 8.8 p. 170; NAEGELI/WENGER, L'estimation immobilière, Genève 1997, ch. 4.3.7 p. 61). Appliquant divers critères (classe de centralité et taux de capitalisation), ils ont défini un prix au m² de 642 fr. Les experts ont encore précisé que le prix ainsi évalué était celui du terrain seul (expertise, p. 4).

Le TAF a rappelé que les parcelles en question se trouvaient en zone ferroviaire. Il s'agit d'une zone à bâtir au sens de l'art. 19 de la loi genevoise d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT, RS/GE L 1 30), destinée aux installations, voies, gares et activités liées à l'exploitation ferroviaire; la construction de bâtiments et d'installations qui ne sont pas liés à l'exploitation ferroviaire, notamment ceux situés en dessus des voies de chemin de fer, est possible moyennant l'adoption préalable d'un plan localisé de quartier (art. 19 al. 5 LaLAT). Certes, l'adoption d'un tel plan - préalable à tout projet de construction - n'était pas envisageable, mais cela était dû au projet de l'expropriant. L'autorisation de construire un parking accordée en 1976 avait été délivrée à titre précaire, en raison précisément de l'emplacement du tracé du raccordement ferroviaire, de sorte que les expropriés se trouvaient limités dans leur droit d'exploiter leur bien-fonds en raison du projet pour lequel ils ont été expropriés.

Le TAF s'est dès lors bien exprimé, dans son dernier arrêt et celui qui l'a précédé, sur la question de l'autorisation à titre précaire et il a expressément annulé la déduction de rendement opérée par la CFE de ce chef. **Bien qu'autorisées à titre précaire, les places de parc généraient un rendement effectif qui permettait selon l'expertise, de déterminer l'état locatif sur la base duquel la valeur de la parcelle a été estimée.** La recourante ne critique d'ailleurs pas le choix de la méthode d'estimation fondée sur l'état locatif.

Dans la mesure où le rendement des places de parc devait être pris en compte dans l'évaluation de la valeur de la parcelle, la question de savoir si les CFF constituaient un "pouvoir public" au sens de la mention figurant au RF n'avait pas à être éclaircie. La recourante ne démontre pas qu'il y aurait violation du droit fédéral sur ce point et le grief doit être rejeté.

4.

Dans un second grief, la recourante estime que le droit fédéral imposerait de fixer la moins-value pour entrave à l'utilisation du sous-sol des parcelles n^{os} 967 et 968 à un pourcentage de la valeur des parcelles largement inférieur aux 15% retenus par le TAF, compte tenu des restrictions au droit de construire qui affectaient déjà les parcelles en question. Pas plus le TAF que la CFE n'auraient expliqué comment ils sont parvenus à leurs résultats respectifs.

4.1. L'indemnité pour la constitution des servitudes a été estimée selon les règles applicables à l'expropriation partielle (art. 19 let. b LEx), soit par comparaison entre la valeur vénale des biens-fonds sans et avec les servitudes (méthode de la différence; **ATF 129 II 420** consid. 3.1.1). Dans son arrêt de renvoi du 3 juillet 2018, le TAF a considéré que la valeur de la parcelle n° 956 devait être estimée selon la méthode statistique. Compte tenu de l'assiette des différentes servitudes et des restrictions de droit

public sur les parcelles, la moins-value ne devait représenter qu'un petit pourcentage de la valeur des parcelles.

4.2. L'arrêt attaqué consacre son consid. 7.2 à cette question. Se référant à l'**ATF 122 II 246**, la CFE avait estimé à 25% la moins-value pour l'impossibilité de construire en sous-sol (partie inférieure de la parcelle n° 967 et parcelle n° 968) et à 15% pour la limitation à un niveau (partie supérieure de la parcelle n° 967), soit une moins-value globale de 20%, le TAF a réduit ces moins-values à 20% et 10%, soit une moyenne de 15%. Il a considéré qu'il existait certes des similitudes avec le cas traité dans l'arrêt du Tribunal fédéral précité (limitation à un niveau des constructions en sous-sol), mais également des différences puisque la charge constructible n'était en l'occurrence pas limitée, de sorte qu'il n'était pas nécessaire de construire des fondations particulièrement coûteuses; la parcelle en question était en outre grevée de servitudes privées et la rentabilité d'un second sous-sol était aléatoire. S'agissant de la partie inférieure de la parcelle n° 967 et de la parcelle n° 968, la dépréciation était légèrement supérieure puisqu'en substance, la profondeur exploitable était quasi nulle. Compte tenu de ces considérations circonstanciées, notamment fondée sur une comparaison avec la jurisprudence, la recourante ne saurait soutenir que la décision du TAF ne serait pas suffisamment motivée. Le montant global de la moins-value (15%) est ainsi le même que celui retenu dans l'arrêt du Tribunal fédéral précité, compte tenu du fait qu'elle est de 5% supérieure pour la partie devenue totalement inexploitable, et de 5 % inférieure pour la partie permettant encore un niveau de sous-sol, compte tenu des circonstances concrètes. Sur ce point également, on ne voit pas de violation du droit fédéral.

4.3. La recourante revient enfin sur la valeur vénale de la parcelle n° 968, fixée à 642 fr./m². Son argumentation - qu'elle n'explique qu'en réplique - consiste à rappeler que les garages avaient été construits à titre précaire et que les revenus en découlant devraient eux aussi avoir un caractère précaire, les parcelles nos 967 et 968 devant à ce titre être traitées comme un tout. L'argument se confond ainsi avec le grief traité ci-dessus (consid. 3) et doit être rejeté dans la même mesure.

5.

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Conformément aux art. 66 al. 1, 68 al. 3 LTF et 116 al. 3 LEx, les frais judiciaires, ainsi qu'une indemnité de dépens allouée aux intimés qui obtiennent gain de cause, sont mis à la charge de la recourante qui succombe.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 6'000 fr., sont mis à la charge des CFF.

3.

Une indemnité de dépens de 4'000 fr. est allouée aux intimés A. et B., à la charge des CFF.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires des parties, à la Commission fédérale d'estimation du 1^{er} arrondissement et au Tribunal administratif fédéral, Cour I.

Lausanne, le 17 février 2023

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

Le Greffier : Kurz