Urteilskopf

110 Ib 368

59. Arrêt de la Ire Cour de droit public du 3 octobre 1984 dans la cause Jeanneret contre Etat de Genève et Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (recours de droit administratif)
Regeste (de):
Flugplatz-Lärm. Entschädigung. Verfahren.

1. Dass Grundeigentümer, die durch für einen Flugplatz festgelegte Sicherheits- und Lärmzonenpläne in ihren Rechten beschränkt werden (Art. 44 LFG; SR 748.0), die Durchführung eines Verfahrens wegen materieller Enteignung veranlassen können, schliesst nicht aus, dass sie u.U. auch die Einleitung eines Verfahrens wegen formeller Enteignung ihrer Nachbarrechte verlangen können (E. 2).

2. Die eidgenössische Schätzungskommission - und nicht das enteignende Unternehmen noch die das Enteignungsrecht erteilende Behörde - ist zuständig zur Beurteilung der Frage, ob die Voraussetzung der Unvoraussehbarkeit der übermässigen Einwirkungen in einem vom Bundesrecht beherrschten formellen Enteignungsverfahren gegeben ist (E. 3).

Regeste (fr):
Bruits d'un aéroport. Indemnisation. Procédure.

1. La possibilité de faire ouvrir une procédure en expropriation matérielle pour les restrictions de propriété découlant d'un plan de zone de sécurité et d'un plan de zone de bruit autour d'un aéroport (art. 44 LNA; RS 748.0) n'empêche pas que les propriétaires puissent demander, le cas échéant, l'ouverture d'une procédure en expropriation formelle de leurs droits de défense découlant des rapports de voisinage (consid. 2).

2. La compétence de trancher le point de savoir si la condition d'imprévisibilité des émissions excessives est remplie dans une procédure en expropriation formelle soumise au droit fédéral appartient à la Commission fédérale d'estimation et non à l'entreprise expropriante, ni à l'autorité qui confère le droit d'expropriation (consid. 3).

Regesto (it):
Rumore di un aeroporto. Indennizzazione. Procedura.

1. La possibilità di far aprire una procedura di espropriazione materiale per le restrizioni della proprietà risultanti da un piano di zona di sicurezza e da un piano di zona di rumore in prossimità di un aeroporto (art. 44 LNA; RS 748.0) non impedisce ai proprietari di chiedere, dandosene il caso, l'apertura di una procedura d'espropriazione formale dei loro diritti di difesa sgorganti dai rapporti di vicinato (consid. 2).

2. Competente a decidere se il presupposto dell'imprevedibilità delle immissioni eccessive sia dato in una procedura di espropriazione formale soggetta al diritto federale è la Commissione federale di stima e non l'ente espropriante né l'autorità che conferisce il diritto d'espropriazione (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 369

Louis Jeanneret est propriétaire d'une parcelle de 2394 m2, sise dans la commune genevoise de Bellevue et sur laquelle est construite la villa qu'il habite. Il a acquis cette propriété en 1966 pour le prix de 200'000 francs et déclare y avoir effectué des travaux d'entretien et de transformation pour un montant de 211'410 francs. Cette propriété est distante d'environ 1 km et demi de l'extrémité nord-est de la piste de l'aéroport de Genève-Cointrin. Selon le plan des zones de bruit mis à l'enquête publique par le canton de Genève le 15 janvier 1979 et approuvé les 12 et 18 janvier 1984 par le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie, mais non encore entré en force, la parcelle est classée en zone B, à peu de distance de la limite de la zone A. Par lettre du 18 décembre 1979 adressée au Conseil d'Etat du canton de Genève, Jeanneret s'est plaint notamment du bruit insupportable provoqué par le décollage et l'atterrissage des avions. Soutenant que sa propriété en était gravement dépréciée et se fondant sur l'estimation d'un expert, il réclamait une indemnité de 460'000 francs, tout en se déclarant disposé à procéder à un échange de propriété. Dans sa réponse du 9 janvier 1980, le Conseil d'Etat a objecté qu'une éventuelle demande d'indemnité aurait pu se fonder, selon l'art. 44 de la loi fédérale sur la navigation aérienne (en abrégé: LNA), sur le plan de zones de bruit qui avait été mis à l'enquête publique le 15 janvier 1979 et devait être approuvé, après liquidation des très nombreuses oppositions, par l'autorité fédérale compétente, de sorte que la requête de Jeanneret se révélait prématurée. Par lettre du 15 janvier 1980, Jeanneret a précisé que sa requête ne se fondait pas sur les restrictions de propriété apportées par le plan de zones de bruit, mais qu'il demandait une indemnité d'expropriation pour les émissions excessives - au sens de l'art. 684 CC - causées par l'exploitation de l'aéroport. Aussi demandait-il au canton d'ouvrir une procédure d'expropriation en tant qu'exploitant de l'aéroport ou de requérir du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie l'ouverture d'une telle procédure pour lui permettre d'obtenir une décision sur ses prétentions.

Après consultation de l'Office fédéral de l'aviation civile, le Département cantonal des travaux publics a répondu le 23 juin 1980 qu'une demande d'indemnité dérivant de l'expropriation des droits de voisinage était exclue en matière de nuisances provenant d'un aéroport, celles-ci étant régies par la loi fédérale sur la navigation aérienne, qui prescrit expressément l'établissement de zones de bruit et ne prévoit le droit à des indemnités de ce chef que dans le cadre et les limites de l'art. 44 LNA, respectivement des art. 61 ss, notamment 67, de l'ordonnance d'exécution (en abrégé: ONA). Le Département cantonal ajoutait que s'il eût fallu entrer en matière sur la prétention de Jeanneret, on aurait dû néanmoins constater que les trois conditions - cumulatives - d'une atteinte grave, imprévisible et spéciale posées par la jurisprudence n'étaient pas réalisées, de sorte que l'ouverture d'une procédure d'expropriation était exclue. Il relevait enfin que les solutions adoptées par la jurisprudence en matière de routes nationales ne pouvaient pas s'appliquer telles quelles en matière d'aéroport, car le terme "exploitation" de l'art. 50 LNA ne couvre pas les atteintes aux droits découlant des rapports de voisinage, à raison de nuisances qui font l'objet des art. 42 ss, notamment 45 al. 2 lettre b LNA. Par requête du 26 juin 1980, Jeanneret a demandé au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie d'ouvrir une procédure d'expropriation des droits de voisinage, en conformité des art. 50 LNA et 5 LEx; il précisait que dans la mesure où la communication du Département cantonal du 23 juin 1980 constituait une décision, sa requête valait recours contre cette dernière. Statuant le 29 août 1980, le Département fédéral a rejeté la requête de Jeanneret. Il relève notamment que la condition d'imprévisibilité n'est pas remplie, de sorte que la requête doit être rejetée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si une procédure d'expropriation des droits de voisinage n'est pas déjà exclue, pour les aéroports, en vertu des dispositions spéciales prévues par les art. 42 ss LNA pour les restrictions de propriété découlant des zones de sécurité et de bruit. Agissant par la voie du recours de droit administratif, Jeanneret requiert le Tribunal fédéral d'ordonner au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie d'ouvrir une procédure d'expropriation de ses droits de voisinage. Il soutient qu'il n'appartient pas au Département fédéral de résoudre de façon

unilatérale le point de savoir s'il était prévisible que les émissions de bruit existant au moment de l'acquisition de sa propriété augmenteraient jusqu'au niveau absolument intolérable qu'il a atteint aujourd'hui en raison de l'augmentation du trafic, de l'utilisation de nouveaux types d'avions et de la modification de l'axe d'atterrissage; cette question doit être examinée à fond par l'autorité compétente pour statuer sur les demandes d'indemnité dans une procédure d'expropriation. Le Département fédéral et le canton de Genève, en sa qualité d'exploitant de l'aéroport, concluent au rejet du recours. A la requête du juge délégué, le Département fédéral a transmis au Tribunal fédéral les deux décisions des 12 et 18 janvier 1984 par lesquelles il a approuvé - sous réserve de quelques modifications sans rapport avec la présente cause - les plans des zones de bruit mis à l'enquête le 15 janvier 1979. Il résulte de sa communication que des recours contre ces décisions (dont un de Louis Jeanneret) sont actuellement pendants devant le Conseil fédéral.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Il n'est pas contesté que les émissions dont se plaint le recourant sont la conséquence de l'exploitation normale de l'aéroport et ne peuvent pas être évitées. Dans un tel cas, le voisin qui les juge excessives au sens de l'art. 684 CC ne dispose plus du droit de les faire cesser par une action civile; il peut en revanche demander à être indemnisé pour la suppression de ce droit (ATF 106 Ib 244 consid. 3, ATF 102 Ib 351, ATF 100 Ib 195 consid. 7a, ATF 96 II 348 consid. 6, ATF 94 I 297, ATF 93 I 300 ss). Si, en vue de la construction de l'ouvrage, une procédure d'expropriation a déjà été ouverte avec avis public au sens de l'art. 30 LEx, ou si des avis personnels ont été notifiés aux voisins dans le cadre d'une procédure sommaire (art. 34 LEx), les voisins peuvent annoncer directement leurs prétentions au président de la Commission fédérale d'estimation dans le délai de forclusion de l'art. 41 LEx. Dans le cas contraire, ladite forclusion n'intervient pas, mais le propriétaire privé ne peut pas s'adresser directement au président de la Commission fédérale d'estimation, lequel ne peut ouvrir une procédure d'expropriation - à quelques réserves près - qu'à la demande d'une entreprise au bénéfice d'un droit d'expropriation légal ou conféré par l'autorité compétente (ATF 106 Ib 234 consid. 2a). Dans de tels cas, le propriétaire doit

demander qu'une procédure d'expropriation soit ouverte à la requête de l'entreprise, si celle-ci est déjà au bénéfice du droit d'expropriation, ou alors s'adresser à l'autorité compétente pour conférer un tel droit, afin qu'elle astreigne l'entreprise à en faire usage. Il sied de relever que, contrairement à une opinion qui a été soutenue, le propriétaire n'est pas livré au bon vouloir de l'entreprise ou de l'autorité compétente pour conférer le droit d'expropriation: en effet, le droit à une juste indemnité garanti par l'art. 22ter Cst. en matière d'expropriation implique celui de soumettre ses prétentions à l'autorité judiciaire compétente. Dès avant l'adoption de cette disposition constitutionnelle, le Tribunal fédéral avait précisé que la garantie de la propriété obligeait les cantons à prévoir une voie de droit permettant à ceux qui estiment être victimes d'une expropriation matérielle de faire valoir leurs prétentions (ATF 101 Ib 283, 98 Ia 33, ATF 81 I 347 consid. 3, ATF 80 I 244 consid. 2). La situation ne saurait être différente là où s'applique la loi fédérale d'expropriation: comme la Commission fédérale d'estimation est compétente pour statuer aussi bien sur l'existence des droits de voisinage que sur la

violation de ces droits et sur les indemnités (ATF 108 Ib 494, ATF 101 Ib 58 et 289, ATF 94 I 299) et comme cette autorité, formée de spécialistes, ne peut agir qu'à la demande de l'expropriant, il s'agit de créer les conditions qui permettront au particulier d'aborder cette commission; il faut donc que le refus de l'entreprise ou de l'autorité de mettre en oeuvre la procédure d'expropriation puisse faire l'objet d'un recours - par application analogique de l'art. 97 al. 2 OJ - et en dernière instance d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (JAAC 1977 No 111 p. 113 s.; pour l'ouverture d'une procédure d'expropriation complémentaire à la procédure de remembrement pour les routes nationales - art. 23 ORN -, cf. ATF 105 Ib 15 s. consid. 3d; pour le cas de la loi fédérale sur les installations électriques - LIE -, ATF 108 Ib 247 consid. 1).

2. Le canton de Genève soutient cependant que ces principes généraux ne s'appliquent pas lorsque les émissions de bruit proviennent de l'exploitation d'un aéroport. A son avis, l'expropriation formelle des droits de voisinage au sens de l'art. 684 CC serait exclue en vertu des dispositions spéciales des art. 42 ss LNA relatives aux zones de bruit et aux zones de sécurité; le voisin ne pourrait s'adresser à la Commission fédérale d'estimation que dans le cadre de l'art. 44 LNA, après l'entrée en

force du plan de zone (art. 43 al. 4 et 44 al. 3 LNA). Cette objection, non traitée par le Département fédéral, a une portée générale; elle pourrait être soulevée également dans des cas où une procédure d'expropriation a déjà été ouverte, par exemple pour l'acquisition des terrains nécessaires à la construction ou à l'agrandissement d'un aéroport. Il convient dès lors de l'examiner ici. a) Dans son texte primitif du 21 décembre 1948, la loi fédérale sur la navigation aérienne (RO 1950 p. 491) prévoyait à l'art. 50 la faculté pour le Conseil fédéral d'exercer lui-même ou de conférer à des tiers le droit d'expropriation en vue de la création et de l'exploitation d'aérodromes, de même que pour les installations du service de sécurité si les droits prévus par les art. 42 et 43 étaient insuffisants. La première de ces deux dispositions - qui figuraient sous la note marginale "Restrictions de la propriété foncière" - prévoyait la possibilité, sous certaines conditions, de l'usage gratuit de la propriété pour les installations du service de sécurité; la seconde permettait au Conseil fédéral d'imposer par voie d'ordonnance des restrictions de bâtir dans un rayon déterminé autour des aérodromes ou des installations du service de sécurité, ou à une certaine distance des routes aériennes. De telles restrictions devaient être exprimées dans des plans qui en faisaient ressortir la portée; la loi fédérale sur l'expropriation était applicable au dépôt des plans, à la procédure d'opposition et aux prétentions des intéressés à une indemnité. Les difficultés soulevées par l'application de ces dispositions ont amené le Tribunal fédéral et l'Office fédéral de l'air à édicter, en 1970, des instructions communes à l'intention des Commissions d'estimation. Le Conseil fédéral était en outre autorisé (art. 41 al. 1) à édicter des dispositions pour empêcher la création d'obstacles au vol, pour supprimer de tels obstacles ou pour les adapter aux besoins de la sécurité de la navigation aérienne; la législation fédérale sur l'expropriation s'appliquait aussi - et s'applique encore - à la suppression totale ou partielle de ces obstacles (art. 41 al. 2 LNA, qui n'a pas été modifié). Le texte primitif de la loi ne contenait aucune disposition sur les zones ou les émissions de bruit. Sous l'empire de ces dispositions, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de statuer dans un cas où une procédure d'expropriation avait été ouverte selon l'art. 50 LNA en vue de l'installation d'une antenne sur le terrain d'un propriétaire voisin de l'aéroport de Kloten; il a jugé que ce propriétaire pouvait aussi faire valoir des prétentions à indemnité pour des émissions de bruit causées par

l'exploitation de l'aéroport et prétendument excessives au sens de l'art. 684 CC, alors même qu'il n'existait aucun rapport entre ces bruits et l'installation de l'antenne. Le Tribunal fédéral a estimé qu'on ne pouvait obliger un tel propriétaire à faire valoir ses prétentions dans une procédure séparée (arrêt non publié du 3 juin 1953). Les dispositions légales sur lesquelles se fondait cette jurisprudence n'ont pas été modifiées par la novelle du 14 juin 1963, entrée en vigueur le 1er mai 1964 (RO 1964 p. 317; FF 1962 II 713 ss). b) En revanche, d'importantes modifications ont été apportées par la novelle du 17 décembre 1971, en vigueur dès le 1er janvier 1974 (RO 1973 p. 1738 ss; Message du Conseil fédéral du 10 février 1971, FF 1971 I 287). Un des buts principaux de la réforme de 1971 est un but d'hygiène sociale: créer les bases légales permettant de soustraire à la construction - de maisons d'habitation notamment - les zones proches des aéroports en raison des bruits qu'entraîne l'exploitation de ces derniers (Message p. 287 et 295 s.). Le Conseil fédéral est autorisé à prescrire par voie d'ordonnance "que des bâtiments ne peuvent plus être utilisés ou élevés dans un rayon déterminé autour d'aérodromes publics que si leur genre de construction et leur destination sont compatibles avec les inconvénients causés par le bruit des aéronefs (zone de bruit)" (art. 42 al. 1 lettre b LNA). Cette disposition nouvelle est le pendant de celle qui a trait aux restrictions de bâtir nécessaires à la sécurité de la navigation aérienne (zone de sécurité) et qui existait déjà (ancien art. 43 al. 1, nouvel art. 42 al. 1 lettre a). Après avoir réglé de façon exhaustive la procédure d'établissement, de mise à l'enquête, d'opposition, d'approbation, de publication et d'entrée en vigueur des plans de zone (art. 43), la loi nouvelle dispose à l'art. 44 - et c'est là un autre élément important de la réforme - que les restrictions de la propriété foncière découlant des plans de zones donnent droit à une indemnité si elles équivalent dans leurs effets à une expropriation: les critères de l'expropriation matérielle sont donc applicables à de tels plans, comme c'est le cas en matière d'alignements pour les routes nationales (cf. art. 25 LRN, qui a sans doute inspiré l'art. 44 LNA). La naissance du droit et le calcul de l'indemnité sont déterminés par les conditions existant lors de la publication du plan de zones dans la feuille officielle cantonale; le délai pour faire valoir ce droit est de cinq ans, comme en matière de routes nationales; si l'existence ou

l'étendue des prétentions sont contestées, c'est aussi la procédure d'estimation prévue dans la législation fédérale sur l'expropriation qui s'applique par analogie, comme en matière d'alignement pour les routes nationales. L'art. 41 LNA, que la novelle de 1971 n'a pas modifié quant au fond, donne au Conseil fédéral la faculté d'arrêter des prescriptions pour empêcher la création d'obstacles à la navigation aérienne, pour supprimer de tels obstacles ou les adapter aux nécessités de la sécurité aérienne (al. 1) et déclare la législation sur l'expropriation applicable à la suppression totale ou partielle de ces obstacles (al. 2). Quant à la faculté d'exercer et de conférer le droit d'expropriation pour la création et l'exploitation d'aérodromes publics ou pour des mesures de sécurité aérienne, elle a été transférée du Conseil fédéral au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (art. 50 al. 1 de la novelle). La disposition antérieure relative à l'usage gratuit de la propriété (anc. art. 42 al. 1) a été maintenue, mais elle est devenue l'art. 50 al. 2 dans la novelle de 1971. Faisant usage des facultés conférées par les art. 41 et 42 de la novelle, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur la navigation aérienne (ONA), entrée en vigueur en même temps que la loi le 1er janvier 1974; cette ordonnance contient les dispositions relatives aux restrictions de la propriété foncière, notamment aux zones de sécurité et zones de bruit des aérodromes publics (art. 56 à 68 ONA) et aux obstacles à la navigation aérienne (art. 69 à 76 ONA). Il sied de relever en l'espèce que les bâtiments existant dans une zone de bruit "lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance" (texte primitif de l'ordonnance de 1973, art. 62 al. 4; RO 1973 p. 1876) ou mieux "lors du dépôt des plans" (correction apportée par le nouveau texte du 6 décembre 1982 - RO 1982, p. 2278) peuvent continuer à être utilisés de la même manière que précédemment: c'est seulement pour la modification de tels bâtiments que la nouvelle destination doit être compatible avec les inconvénients causés par les bruits des avions. En d'autres termes, le Conseil fédéral a renoncé à la possibilité d'empêcher - comme le lui permettait l'art. 42 al. 1 lettre b LNA - de continuer à utiliser un bâtiment préexistant qui ne serait plus compatible avec les normes du plan. Un certain parallèle s'est ainsi établi entre les lettres a et

b de l'art. 42 al. 1 LNA: aussi bien les restrictions du droit de bâtir

BGE 110 Ib 368 S. 376

dans la zone de sécurité, fondées principalement sur les exigences de la navigation aérienne, que les restrictions d'utilisation instituées par la zone de bruit, fondées principalement sur des motifs d'hygiène sociale, ne portent à conséquence que pour les projets de nouvelles constructions ou pour la modification de celles qui existent. Les bâtiments existant au voisinage des aérodromes et qui constitueraient un obstacle à la sécurité de la navigation aérienne, ne sont pas touchés par le plan de la zone de sécurité et doivent être au besoin éliminés ou adaptés dans le cadre d'une procédure d'expropriation formelle fondée sur les art. 41 et 50 LNA; quant à l'utilisation des bâtiments préexistant dans une zone de bruit, elle ne peut pas être interdite en vertu du plan (dans le même sens, cf. PHILIPPE ROCHAT, La protection contre les obstacles à la navigation aérienne, thèse Lausanne 1974, p. 24, 25, 83, 91 ss, 121 ss). Il n'y a pas lieu d'examiner ici l'influence que la nouvelle loi fédérale sur la protection de l'environnement pourrait avoir sur cette réglementation. Les modifications apportées aux art. 42 ss LNA par la novelle du 24 juin 1977, entrée en vigueur le 1er janvier 1978 (RO 1977 p. 2110 ss; Message du Conseil fédéral du 24 novembre 1976, FF 1976 III 1267) concernent la création de zones de sécurité et de bruit sur territoire suisse pour des aérodromes situés à l'étranger; elles ne jouent pas de rôle en l'espèce. c) Lorsqu'en application de l'art. 5 LEx, les émissions normales et inévitables provenant de l'exploitation d'une entreprise d'intérêt public ont pour effet de paralyser les droits de défense des voisins qui sinon seraient garantis par l'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 émissions excessives (ATF 106 Ib 244 s. et les auteurs cités). En ce qui concerne l'expropriant, cette servitude apparaît comme directement nécessaire à l'exercice de son entreprise, de la même façon qu'est nécessaire à la création de l'entreprise l'acquisition d'autres droits réels par la voie de l'expropriation. La situation est différente lorsqu'un plan de zone de bruit est élaboré, en application de l'art. 42 al. 1 LNA, des art. 61 ss ONA et de l'ordonnance du Département fédéral des transports du 23 novembre 1983 sur les zones de bruit (RS 748.134.2), et que ce plan interdit l'édification de bâtiments dont le genre de construction et la destination sont incompatibles avec les inconvénients causés par le bruit des avions; on est alors en

BGE 110 Ib 368 S. 377

présence d'une restriction du droit de bâtir qui se justifie non pas par la nécessité de rendre possible l'exploitation de l'entreprise, mais par l'exigence sociale de ne pas exposer la population à des conditions d'habitation contraires à la salubrité publique. Si l'on considère les choses du point de vue de l'exploitant de l'aéroport, l'imposition de restrictions dérivant de la zone de bruit ne sert qu'indirectement à l'exploitation de l'entreprise; si le législateur a prévu que l'exploitant doit assumer lui-même le paiement des indemnités pour les restrictions dues au bruit (cf. art. 45 al. 2 lettre b LNA), c'est en vertu du principe selon lequel le perturbateur doit supporter la charge du trouble provoqué, plutôt qu'en vertu du principe selon lequel l'expropriant supporte la charge des frais nécessaires à l'acquisition des droits dont il a besoin. Sans doute cette distinction, qui vaut pour les zones de bruit, n'est pas aussi évidente pour les zones de sécurité, qui sont établies à la fois dans l'intérêt direct de l'exploitant de l'aéroport et dans celui de la sécurité de la population: toutefois, comme on l'a vu, l'élimination des obstacles existant dès avant l'adoption du plan ne tombe pas sous le coup de l'art. 42 al. 1 lettre a LNA, mais doit faire l'objet d'une procédure d'expropriation formelle selon les art. 41 al. 2 et 50 al. 1 LNA. d) Ni la genèse des dispositions légales, ni la systématique de la loi, ni la prise en considération de l'objet de l'une et de l'autre de ces mesures ne permettent de conclure - contrairement à ce que prétend le canton de Genève sur la

base d'un parère de l'Office fédéral de l'air - que le législateur fédéral, en introduisant l'obligation de créer des zones de bruit et en instituant une procédure pour la réparation des dommages selon les règles de l'expropriation matérielle, ait voulu exclure en principe la possibilité d'une expropriation formelle pour l'indemnisation des dommages causés par les émissions au sens des art. 684 CC et 5 LEx. Admettre une telle exclusion amènerait une conséquence que le législateur ne peut manifestement pas avoir voulue: du moment que la zone de bruit n'empêche pas la continuation de l'usage actuel d'une propriété, même si cet usage est contraire aux normes de la zone, avec comme corollaire qu'on ne peut manifestement accorder aucune indemnité à ce titre, l'exclusion de la possibilité d'une procédure d'expropriation fondée sur l'art. 684 CC entraînerait pour le propriétaire la privation de toute indemnité

pour l'obligation de tolérer des émissions qui pourraient être si graves, le cas échéant, qu'elles empêcheraient - de fait sinon de droit - toute jouissance normale de sa propriété. Pour parvenir au résultat auquel arrive le canton de Genève, il faudrait en outre procéder à une interprétation tout à fait singulière de la notion d'exploitation contenue à l'art. 50 LNA, en rapport avec le développement de l'activité de l'aéroport. Une telle interprétation ne saurait se concilier avec l'interprétation usuelle de la notion d'exploitation contenue à l'art. 4 lettre a de la loi fédérale sur l'expropriation, à laquelle renvoie l'art. 50 LNA; or le texte de la loi n'offre aucun point d'appui pour une telle interprétation. La possibilité de coexistence des deux procédures est d'ailleurs admise par les (rares) auteurs qui se sont occupés de cette question - sans bien l'approfondir, il est vrai (HODEL, Die Lärmbekämpfung im schweizerischen Luftrecht, in Bulletin de l'Association suisse de droit aérien et spatial - ASDA - 1975 No 2 p. 15; NEUENSCHWANDER, Die gesetzlichen Bestimmungen über die Lärmzonen, ASDA 1977 No 2 p. 18; RODUNER, Grundeigentumsbeschränkungen zu Gunsten von Flughäfen, thèse Zurich 1984 p. 134; ROCHAT, op.cit. p. 23 s.). La possibilité d'une telle procédure a été reconnue dans la pratique du canton de Zurich, qui a consenti à ce qu'une procédure en expropriation formelle soit ouverte en vue de faire statuer sur les prétentions élevées par des locataires d'appartements en raison d'émissions excessives de bruit provenant du trafic de l'aéroport. Saisi d'un recours contre la décision cantonale rejetant ces prétentions, le Tribunal fédéral a implicitement considéré une telle procédure comme admissible. La motivation adoptée par le canton de Genève pour exclure a priori la possibilité d'une procédure d'expropriation formelle ne saurait donc être retenue. e) Admettre la possibilité de deux procédures éventuellement concurrentes, l'une en expropriation formelle des droits découlant des rapports de voisinage, fondée sur les émissions excessives de bruit, l'autre en indemnisation pour expropriation matérielle, fondée sur les restrictions de propriété imposées par un plan de zones de bruit, n'empêche cependant pas de reconnaître les relations qui peuvent exister entre elles. Les deux restrictions de propriété ont une origine commune - l'exploitation d'un aéroport et ses conséquences -, frappent le même fonds et se superposent

en partie. Il incombe à la Commission fédérale d'estimation d'examiner ces relations de cas en cas, en se laissant guider par le principe qu'on ne peut admettre en aucun cas un cumul d'indemnités pour un même préjudice économique. Il lui incombera également d'examiner, le cas échéant, s'il n'y a pas lieu de joindre les deux procédures.

3. Reste à examiner si l'ouverture d'une procédure d'expropriation formelle pouvait être refusée - comme l'a déclaré le Département - parce que la condition d'imprévisibilité requise par la jurisprudence du Tribunal fédéral ne serait pas remplie. a) La jurisprudence du Tribunal fédéral a admis que l'ouverture d'une procé-

dure d'expropriation peut être refusée lorsque se révèle fondée l'exception de prescription des prétentions pécuniaires qui devaient faire l'objet de la procédure. Dans l'arrêt Brandenberger (ATF 105 Ib 11 ss consid. 3), il s'agissait de la demande d'ouverture d'une procédure d'expropriation complémentaire à une procédure de remaniement parcellaire pour la construction d'une route nationale, fondée sur l'art. 23 ORN; dans les arrêts Fondation Schnorf (ATF 108 Ib 485 ss) et Schär (du 22 mai 1984, non publié), il s'agissait de décisions d'autorités cantonales relatives au refus d'ouvrir une procédure d'expropriation en relation avec la correction des eaux du Jura. En admettant dans ces cas la possibilité d'un examen préliminaire de la question de la prescription, le Tribunal fédéral s'est fondé d'une part, par analogie, sur l'art. 19 de son ordonnance du 24 avril 1972 "concernant les Commissions fédérales d'estimation" (RS 711.1), relatif à l'examen préliminaire de la péremption des prétentions fondées sur l'art. 41 LEx. D'autre part, il s'est aussi laissé guider par des raisons pratiques: il n'est pas nécessaire de faire appel aux Commissions d'estimation - composées de spécialistes - pour résoudre une question purement juridique comme celle de la prescription; enfin, la solution adoptée ne restreint en rien les droits de l'intéressé, qui peut soumettre cette question en dernière instance au Tribunal fédéral, lequel jouit d'un pouvoir de libre examen. b) En l'espèce, il ne s'agit pas de trancher la question d'une éventuelle prescription des prétentions à indemnité, mais de statuer sur le fondement même de ces prétentions. La condition d'imprévisibilité est en effet, avec celles de gravité et de spécialité, un des éléments fondamentaux pour décider si l'on est en présence d'émissions excessives au sens de l'art. 684 CC et si la prétention

à une indemnité d'expropriation est fondée. Or le jugement de première instance sur l'existence des droits des voisins, sur leur violation et leur indemnisation est réservé, dans le système de la loi fédérale sur l'expropriation, à la Commission fédérale d'estimation en tant que tribunal spécialisé en matière d'expropriation, avec possibilité de former un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. Ni l'entreprise expropriante, ni le Département fédéral qui confère le droit d'expropriation (art. 50 LNA) et statue sur les oppositions (art. 55 LEx) ne peuvent prétendre avoir la compétence de statuer sur le fondement de ces prétentions. Une modification de l'ordre des compétences établi par le législateur paraît d'autant moins indiquée que ce dernier a désigné, dans le cadre des plans de zone de bruit, la Commission fédérale d'estimation comme autorité compétente pour statuer aussi bien sur l'existence d'une expropriation matérielle que sur le montant de l'indemnité. A cela s'ajoute que la jurisprudence élaborée par le Tribunal fédéral et à laquelle le Département se réfère concerne les émissions provenant du trafic routier et ferroviaire: il n'est pas certain qu'elle puisse s'appliquer telle quelle, sans adaptation, aux émissions de bruit des aérodromes. Enfin, il n'y a pas lieu de décider en l'espèce s'il faut faire une réserve, au sujet de l'ouverture de la procédure, pour les demandes qui seraient manifestement abusives: le canton de Genève, en effet, n'a pas prétendu que tel serait le cas. c) En conclusion, le recours de droit administratif est fondé et la décision attaquée doit être annulée. Il incombera au Département fédéral de conférer au canton de Genève le droit d'expropriation et de l'inviter 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.

4. Les frais de la présente procédure doivent être mis à la charge du canton de Genève qui a qualité d'expropriant (art. 115 OJ, 116 LEx).

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral:
1. Admet le recours et annule la décision attaquée;
2. Dit que le Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie conférera au canton de Genève le

droit d'expropriation et l'invitera 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.