Urteilskopf

113 Ia 266

42. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 29 mai 1987 dans la cause Witz et cons. contre Genève, Grand Conseil (recours de droit public)
Regeste (de):
Raumplanung; Umzonung aus einer Einfamilien- in eine Mehrfamilienhauszone (Erhöhung der Baudichte).

Die Erhöhung der Baudichte hilft, im konkreten Fall die bestehende akute Wohnungsnot zu bekämpfen und eine weitere Schmälerung der Landwirtschaftszone, die bereits unter dem vom EJPD festgesetzten Richtwert der Fruchtfolgefläche liegt, zu vermeiden (E. 3a).

Die Erhöhung der Baudichte von in unmittelbarer Nähe einer städtischen Agglomeration befindlichen Zonen ist an gewisse Bedingungen geknüpft: die neuen Bauten müssen sich in die bereits überbaute Umgebung harmonisch einfügen lassen und dürfen sie nicht beeinträchtigen. Im konkreten Fall sind diese Voraussetzungen erfüllt (E. 3a).

Art. 35 Abs. 3 RPG. Vorliegen objektiver, ernstzunehmender Gründe, die ein Abweichen von den Grundsätzen eines vor mehr als zehn Jahren erstellten kantonalen Richtplanes - im konkreten Fall lediglich eines Arbeitspapieres ohne rechtliche Tragweite - erlauben (E. 3b).

Regeste (fr):
Aménagement du territoire; déclassement d'une zone de villas en une zone de petits immeubles (densification des constructions).

La densification prévue répond en l'espèce à la nécessité de remédier à une grave crise du logement et de ne pas amputer davantage une aire agricole déjà inférieure aux chiffres indicatifs de la surface d'assolement cantonale, donnés par le Département fédéral de justice et police (consid. 3a).

L'augmentation de la densité des zones à bâtir sises à proximité d'une agglomération urbaine ne saurait avoir lieu de manière désordonnée: les nouvelles constructions doivent s'intégrer au milieu bâti existant et ne pas lui porter préjudice. Ces exigences sont remplies dans le cas particulier (consid. 3a).

Art. 35 al. 3 LAT. Existence de raisons objectives et sérieuses de s'écarter des principes d'un plan directeur cantonal - simple document de travail sans portée juridique en l'espèce - fixés il y a plus de dix ans (consid. 3b).

Regesto (it):
Pianificazione del territorio; declassamento di una zona di ville in zona di piccoli immobili per più famiglie (aumento della densità edilizia).

L'aumento della densità previsto risponde nella fattispecie alla necessità di ovviare ad una grave crisi dell'alloggio e di non ridurre ulteriormente un'area agricola già inferiore al valore indicativo della superficie per l'avvicendamento delle colture fornito dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (consid. 3a).

L'aumento della densità delle zone edificabili ubicate in prossimità di un'agglomerazione urbana non può avvenire in modo disordinato: le nuove costruzioni devono integrarsi nell'ambito edificato esistente e non pregiudicarlo. Tali condizioni sono adempiute nel caso concreto (consid. 3a).

Art. 35 cpv. 3 LPT. Esistenza di ragioni obiettive e serie per scostarsi dai principi di un piano direttore canto-

nale - nella fattispecie, semplice documento di lavoro senza rilevanza giuridica - determinati più di dieci anni fa (consid. 3b).

Sachverhalt ab Seite 267

BGE 113 Ia 266 S. 267

En 1981, les propriétaires de diverses parcelles situées le long du chemin Vert, à Pinchat, commune de Carouge, ont saisi le Département des travaux publics du canton de Genève (ci-après: le département) d'un projet de lotissement portant sur vingt-sept villas. Les parcelles se trouvaient pour l'essentiel en zone 5 A (zone de villas) au sens de l'art. 11 al. 6 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 25 mars 1961 (LCI), une partie des terrains étant par ailleurs placée en zone de verdure. L'indice

BGE 113 Ia 266 S. 268

d'utilisation du sol selon ce projet était de 0,189. Toutefois, à la suite de discussions entre promoteurs et autorités, on opta pour la construction de petits immeubles locatifs. Les autorités avaient en effet estimé que, dans le secteur en cause, proche de la ville et bien desservi par les transports publics, il convenait de prévoir une utilisation du sol plus dense que l'édification de villas, compte tenu de la crise du logement sévissant à Genève et de la volonté de ne pas diminuer l'aire agricole du canton. Au début de 1984, les propriétaires déposèrent auprès du département une demande préalable prévoyant la construction d'immeubles d'habitation collective pour environ 121 logements, avec garage souterrain de 135 places et 20 boxes. L'indice d'utilisation prévu s'élevait à 0,596. Le département donna son accord, tout en réservant la modification par le Grand Conseil du régime des zones de construction, soit la création d'une quatrième zone B de développement au sens de l'art. 11 al. 5 LCI (zone destinée aux petites maisons d'habitation), ainsi que l'établissement et l'adoption avant le dépôt de la requête définitive d'un plan d'aménagement. Un projet de loi No 5686, modifiant le régime des zones de construction à Pinchat et prévoyant la création de la zone de développement 4 B, fut soumis à la procédure d'opposition en janvier/février 1985. Divers propriétaires riverains du chemin Vert ont fait opposition. Le Grand Conseil renvoya le projet à la Commission de développement du canton, qui consacra plusieurs séances à l'examen détaillé du projet et entendit les opposants ainsi que diverses personnes susceptibles de compléter son information, notamment un ingénieur de la circulation. Au terme de son rapport, la commission proposa au Grand Conseil d'approuver le projet, avec quelques modifications (création d'une nouvelle zone de verdure à l'intérieur du périmètre concerné; autorisation donnée au Conseil d'Etat de supprimer la zone de verdure située le long du chemin Vert, dans la mesure où elle n'était plus nécessaire pour la réalisation d'équipements publics). Dans sa séance du 21 juin 1985, le Grand Conseil adopta le projet de loi, avec les modifications apportées par la commission. Agissant par la voie d'un recours de droit public fondé sur les art. 4 et 22ter Cst., les opposants ont requis le Tribunal fédéral d'annuler la loi No 5686. Le Tribunal fédéral a rejeté le recours.

BGE 113 Ia 266 S. 269

Erwägungen

Extrait des considérants:

3. Pour l'essentiel, les recourants critiquent le déclassement de terrains voisins des leurs de la zone de villas 5 A, avec un coefficient d'utilisation du sol de 0,2, en zone de développement 4 B avec un coefficient de 0,6. Pratiquement, la loi attaquée permettra d'édifier une dizaine de petits bâtiments locatifs abritant environ 130 logements en lieu et place d'une trentaine de villas. a) Pour justifier cette densification, le Conseil d'Etat expose notamment - et sans être contredit - que les zones à bâtir occupent environ 30% du territoire cantonal. La zone agricole, qui représente 47% de ce territoire, ne saurait être amputée davantage au profit des zones à bâtir, afin de maintenir une aire agricole suffisante (art. 3 al. 2 lettre a LAT). A cet égard, il y a lieu de relever que le chiffre indicatif de la part cantonale de la surface d'assolement, selon la décision du Département fédéral de justice et police du 6 janvier 1987, est de 10 500 ha, alors que selon une première estimation des autorités genevoises cette surface ne pourra être que d'environ 8500 ha. Par ailleurs, la zone de villas est très étendue, puisqu'elle occupe 47% des zones à bâtir et 60% des zones affectées à l'habitat (abstraction faite des zones industrielles). Or, le canton de Genève doit faire face à une grave crise du logement. Dans ces conditions, et pour assurer une utilisation mesurée du sol (art. 1 al. 1 LAT), il apparaît raisonnable et pour le moins pas arbitraire d'augmenter la densité des zones à bâtir existantes là où cela se révèle possible et admissible, notamment dans les zones de villas qui se trouvent à proximité de l'agglomération urbaine. Cette densification ne saurait toutefois avoir lieu de manière désordonnée. Il convient que les nouvelles constructions s'intègrent au milieu bâti existant et ne lui portent pas préjudice (art. 1 al. 2 lettre b LAT). La mesure d'aménagement critiquée répond parfaitement à ces exigences. La densification prévue reste mesurée et ne crée pas une disproportion manifeste entre les villas existantes et les futures constructions. Le milieu bâti existant ne souffrira pas foncièrement de la proximité de la nouvelle zone, d'autant que celle-ci se trouve à une extrémité du quartier. Il s'avère aussi que le projet de construction litigieux permettra de ménager d'importants espaces de verdure et une très grande partie des arbres existants. Au reste, le site de Pinchat aux portes de la ville, bien desservi par des transports publics proches, bénéficiant d'un

établissement scolaire et de terrains de sport, se prête à l'aménagement envisagé. Il résulte de ces considérations que les autorités cantonales ont en l'espèce été guidées par des motifs pertinents et sérieux. b) Les recourants font valoir que la loi attaquée décrète une affectation des terrains contraire au plan directeur cantonal de 1975 prévoyant dans le secteur en cause de l'habitation à faible densité (villas). La loi fédérale sur l'aménagement du territoire dispose, à l'art. 35 al. 3, que les plans directeurs cantonaux en force au moment de son entrée en vigueur conservent leur validité selon le droit cantonal jusqu'à l'approbation par l'autorité compétente d'un plan établi selon les exigences fédérales. En d'autres termes, le plan directeur ancien n'a en principe pas les effets que donne la LAT à une telle réglementation (DFJP/OFAT, Etude relative à la LAT, n. 6 ad art. 35), mais ceux que lui conférait à l'époque le droit cantonal. A cet égard, le plan directeur cantonal précise qu'il est un document de travail et non pas un document de portée juridique. Lorsqu'il en a approuvé le principe, le Conseil d'Etat a mentionné qu'il s'agissait d'une référence indicative pour l'établissement de programmes d'investissements publics et privés. De plus, les plans directeurs établis selon la LAT doivent être adaptés lorsque les circonstances se sont modifiées et que de nouvelles tâches se présentent, un réexamen s'imposant de toute façon tous les dix ans (art. 9 al. 2 et 3 LAT). C'est dire que le Grand Conseil pouvait en l'occurrence s'écarter des principes du plan directeur Alvéole Rhône - Arve Sud, commune de Carouge, adopté par les autorités communales en 1974 (DFJP/OFAT, op.cit., n. 10 ad art. 9). Or, comme on l'a vu plus haut, il existe en l'espèce des raisons objectives et sérieuses de s'écarter de principes directeurs fixés il y a largement plus de dix ans. c) C'est sans arbitraire que le Grand Conseil a admis que les problèmes de circulation ne faisaient pas obstacle à l'adoption de la loi attaquée. L'ingénieur de circulation entendu par la Commission de développement a déclaré que le secteur de

Pinchat était bien desservi sur le plan des transports en commun et des cheminements piétons. De plus, selon ce spécialiste, le chemin Vert est apte à supporter le trafic engendré par les constructions prévues, le seul point délicat étant le carrefour chemin de Pinchat - chemin Vert, qui peut toutefois être aménagé en conséquence.

BGE 113 Ia 266 S. 271

Au demeurant, les équipements ne doivent pas être nécessairement existants au moment de l'adoption d'une mesure de planification; il suffit qu'ils soient réalisés au moment de la construction des bâtiments, ce qui est possible en l'espèce. Il conviendra cependant, le moment venu, que les autorités compétentes veillent à régler de manière satisfaisante les problèmes de circulation, notamment pour parer aux dangers que courraient les usagers, en particulier les enfants sur le chemin de l'école.