

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1608/2009-AMENAG

ATA/236/2010

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 13 avril 2010

dans la cause

COMMUNE DE VEYRIER

représentée par Me Pierre Louis Manfrini, avocat

contre

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

1. Par délibération du 4 mars 2003, le Conseil municipal de la commune de Veyrier a décidé de procéder à la réactualisation de son plan directeur datant de 1991.
2. Parallèlement, le département en charge de l'aménagement du territoire, soit le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, devenu ensuite le département du territoire, puis le département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : le département) a effectué une étude de faisabilité du développement du lieu dit « les Grands Esserts ».

Ce site est situé sur le plateau de Vessy, sur le territoire de la commune précitée, au nord de la route de Veyrier, de part et d'autre de la route de Vessy.

Il est constitué de parcelles sises en zone agricole, pour la plupart propriétés de l'Etat de Genève.

3. Cette étude conclut à la faisabilité d'un quartier d'environ 1'230 logements (potentiel de la surface brute de plancher : 133'320 m² pour 159'343 m² de terrain ; indice d'utilisation du sol : 0,8 à 1,3, correspondant à 2'670 habitants).

Le développement devait être réalisé en trois phases. La première concernait les parcelles situées à l'extrême ouest de la route de Vessy et à l'ouest du chemin des Beaux-Champs, partiellement occupées par l'actuelle « Maison de Vessy » (établissement médico-social). Une deuxième étape visait les terrains situés à l'ouest de la route de Vessy, entre celle-ci et le chemin des Beaux-Champs ; la troisième concernant les parcelles se trouvant à l'est.

4. Le 6 mars 2007, la commission municipale chargée de la révision du plan directeur communal (ci-après : PDCom) a dressé son rapport.

Ce plan définissait trois options de réalisation dans le temps : le court terme pour les réalisations immédiates, le moyen terme pour celles projetées durant la validité du plan (dix à quinze ans) et le long terme pour les aménagements à réaliser postérieurement.

Le Conseil administratif avait confié à un bureau d'architectes le soin de mener une étude de faisabilité qui avait été réalisée en septembre 2006. Il résultait de cette étude les éléments suivants. La commune avait vu sa population augmenter de 2'400 habitants (900 logements en quinze ans). Elle compterait sous peu 10'000 habitants et pourrait en accueillir environ 1'500 de plus, sans développer d'autres infrastructures. Il était proposé de densifier d'abord la couronne du village et d'adopter un moratoire pour les « Grands Esserts » afin que

ceux-ci ne soient développés que postérieurement à la date de validité du plan (soit après 2022 ; fiche n° 4.01). Les terrains à urbaniser constituaient une réserve suffisante pour les quinze prochaines années si l'on admettait un rythme moyen de construction analogue à celui des années précédentes (environ 57 logements par an).

5. Le 24 avril 2007, le Conseil municipal de la commune de Veyrier a entériné le projet de PDCom présenté par la commission et demandé au Conseil administratif de le faire parvenir au département.
6. Le 18 juin 2007, ce plan a été transmis pour approbation par le Conseil administratif au département.
7. La commission d'urbanisme du département a délivré son préavis le 30 août 2007.

Le PDCom n'incluait pas, avant son échéance, les terrains des Grands Esserts comme potentiel de densification contrairement à la fiche 2.04 du plan directeur cantonal (ci-après : PDC) qui prévoyait un développement de ce secteur « à moyen ou long terme ». Le site de Vessy était particulièrement adéquat, compte tenu de la crise actuelle du logement, pour permettre une densification répondant aux besoins prépondérants de la population. Ce projet était prioritaire et la commune était invitée à l'intégrer dans son plan directeur.

Un complément dans ce sens était demandé.

8. La commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) a décerné son préavis le 1^{er} octobre 2007.

Il était essentiel, vu la maîtrise par l'Etat des parcelles concernées et la forte crise du logement dans tout le canton, que le PDCom examine les potentialités du secteur susmentionné.
9. Par une résolution du 13 novembre 2007, le Conseil municipal a décidé, ce nonobstant, de ne pas revenir sur cette option fondamentale. Il a chargé le Conseil administratif de confirmer la teneur du plan litigieux et de le faire parvenir tel quel au Conseil d'Etat.
10. Par courrier du 11 avril 2008, le conseiller d'Etat en charge du département s'est déterminé.

Le PDCom ne pouvait être approuvé qu'après une consultation publique obligatoire. Sur le fond, le projet qui lui était soumis était le même que celui ayant fait l'objet des préavis précités. Ses aspects devaient être complétés et approfondis dans le sens indiqué, l'urbanisation du secteur des Grands Esserts ne pouvant pas attendre dix ans.

11. Le PDCom a été mis en consultation publique du 23 mai au 23 juin 2008.
12. Par courrier du 15 octobre 2008, la commune a transmis pour approbation au Conseil d'Etat son projet de PDCom, avec des modifications ne concernant pas les Grands Esserts.

Le conseiller d'Etat en charge du département a répondu à ce courrier le 1^{er} décembre 2008. Il regrettait que le projet de PDCom n'ait que peu évolué depuis sa précédente version de 2007 et que les remarques formulées dans sa lettre du 11 avril 2008 n'aient pas été prises en compte. Le plan ne pourrait être approuvé par le Conseil d'Etat que sous certaines réserves, concernant notamment l'urbanisation des Grands Esserts qui ne pouvait être différée à la date proposée.

13. Dans une résolution du 20 janvier 2009, le Conseil municipal de la commune a approuvé le PDCom dans sa version définitive d'octobre 2008.
14. Par arrêté du 8 avril 2009, le Conseil d'Etat l'a approuvé sous plusieurs réserves, dont la suivante :

« 2 - Les options d'aménagement prévues par la fiche de coordination n° 4.01, urbanisation des Grands Esserts, ne sont pas approuvées ».

15. Par acte du 8 mai 2009, la commune de Veyrier a recouru auprès du Tribunal administratif contre cet arrêté. Elle conclut à l'annulation du point 2 précité.

Sur la forme, l'arrêté violait les exigences de motivation garanties par les art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. -RS 101) et 46 al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10), car il ne contenait aucune explication sur les motifs pour lesquels la fiche n° 4.01 du PDCom n'avait pas été approuvée.

Sur le fond, la commune ne s'opposait pas par principe à une urbanisation du périmètre des Grands Esserts, mais contestait son calendrier. Cette urbanisation n'était pas souhaitable à court terme, la priorité devant être donnée au développement des terrains sis dans la couronne villageoise. Cette option de développement permettait de répondre aux besoins en logement des quinze prochaines années par la réalisation de 875 logements et l'accueil de 2'328 habitants, ainsi qu'il résultait du document de synthèse établi par son mandataire principal, l'atelier d'architecture Jacques Bugna et Florian Barro, prévoyant 607 logements dans les zones actuelles et 288 dans les périmètres dont le déclassement était préconisé par le PDCom. Ce nombre de logements était sensiblement équivalent à celui projeté par le canton dans la zone agricole des Grands Esserts, éloignée du centre du village, ainsi que des équipements administratifs et socioculturels de la commune. Le recours avait pour but de faire reconnaître le droit d'une commune de choisir, parmi diverses solutions aptes à réaliser le même

nombre de logements dans un même laps de temps, l'option qui lui paraissait la plus adéquate. Il découlait des fiches 2.02, 2.03, 2.04 et 2.11 du PDC que le site des Grands Esserts n'était pas considéré par cet instrument comme un espace « porteur d'enjeu de première importance » ou comme un « lieu stratégique ».

Le refus d'approbation du Conseil d'Etat violait son autonomie communale (art. 50 al. 1 Cst.). Le pouvoir d'approbation des autorités cantonales à l'égard des actes communaux n'excluait pas la reconnaissance de cette autonomie. Dans l'exercice de ses prérogatives, le Conseil d'Etat ne devait pas excéder ou abuser de son pouvoir de contrôle. Même lorsque son pouvoir d'approbation n'était pas limité à un simple contrôle de légalité, il ne pouvait priver la commune du pouvoir d'appréciation dont elle disposait. Le contrôle devait donc s'appliquer avec retenue et un projet de PDCom ne pouvait être corrigé que s'il heurtait de manière importante des intérêts cantonaux déterminants ou s'il ne tenait pas compte d'éléments décisifs pour l'aménagement local du territoire.

L'adoption en 2002 par le législateur de l'art. 11 bis de loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30 ; devenu l'art. 10 LaLAT depuis le 9 juin 2009), entré en vigueur le 25 janvier 2003, visait à attribuer aux communes une véritable compétence en matière de planification directrice d'aménagement du territoire, qui leur conférait une plus grande autonomie. Les travaux préparatoires confirmaient cette volonté.

L'obligation du Conseil d'Etat de respecter l'autonomie communale découlait également de l'art. 2 al. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) qui prescrivait aux autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire de veiller à laisser aux autorités qui leur étaient subordonnées la liberté d'appréciation nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches. Le Tribunal fédéral avait pour sa part souligné qu'en application de cette disposition, l'autorité cantonale chargée de statuer sur l'approbation d'un plan ne devait exercer son pouvoir qu'avec retenue sur les points qui concernaient les intérêts locaux.

En l'espèce, la commune de Veyrier avait exercé son autonomie dans le respect du PDC. Le moratoire prévu dans la fiche 4.01 du PDCom ne contredisait pas l'option y figurant consistant à réserver le site des Grands Esserts pour un éventuel développement à moyen ou long terme. Comme le prescrivait le PDC, le PDCom préconisait prioritairement une densification de la 5^{ème} zone et de la couronne périphérique de l'agglomération. Cette option était conforme à la LaLAT ; elle évitait un « mitage » du territoire et concentrait l'urbanisation à proximité du pôle principal de la commune où étaient implantés les équipements publics et socioculturels. Elle permettait également de préserver les grandes qualités paysagères de ce périmètre agricole, exposé à de très fortes nuisances du trafic routier (bruits et pollution limitant fortement ses possibilités d'urbanisation).

Le refus d'approbation par le Conseil d'Etat de la fiche 4.02 du PDCom constituait par conséquent un excès, voire un abus, de son pouvoir d'appréciation.

16. Le Conseil d'Etat, soit pour lui le département, a répondu au recours le 6 juillet 2009 et conclu à son rejet.

a. La fiche 2.04 du schéma directeur cantonal du PDC traitait des extensions urbaines dans la zone agricole, admises exceptionnellement et de manière limitée pour répondre à des besoins d'intérêt général ne pouvant être satisfaits à l'intérieur de la zone à bâtir (ch. 2.3 du concept de l'aménagement cantonal du PDC). Elle précisait qu'il convenait, aux abords de l'agglomération, de créer des quartiers d'affectations mixtes par extension dans la zone agricole en continuité avec la structure urbaine. L'annexe à cette fiche mentionnait les Grands Esserts parmi les sites réservés pour le moyen et le long terme. Elle avait subi des modifications en 2006 suite à la mise à jour du PDC qui avaient été approuvées par le Conseil d'Etat et le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication. Le site des Grands Esserts était désormais divisé en deux secteurs dénommés « Vessy 1 » et « Vessy 2 ». Le premier était placé dans la liste des terrains « destinés à des quartiers mixtes » ou classés « sites possibles », tandis que le second figurait dans la liste des sites voués à des extensions urbaines sur la zone agricole, réservés pour le moyen et le long terme.

b. Le 25 avril 2008, le Grand Conseil avait adopté la loi n° 10'174 créant une zone de développement 3 sur le site de « Vessy 1 ». Le 25 juin 2008, il avait adopté le plan localisé de quartier (ci-après : PLQ) n° 29'578-542 portant sur les terrains situés dans cette zone, entre la route de Veyrier et le chemin des Beaux-Champs. Le 17 décembre 2008, la fondation privée pour la construction d'habitations à loyers modiques (HLM) avait déposé une demande définitive d'autorisation de construire les logements prévus par le PLQ précité. Le 25 janvier 2008, le Grand Conseil avait adopté une motion intitulée « révisons le PDC » invitant le Conseil d'Etat à réviser intégralement ce document, pour faire face à la pénurie persistante de logements. Dans ce contexte, le département se devait de veiller au respect des options non seulement matérielles mais aussi temporelles définies par le PDC en prenant garde à ce que le rythme d'urbanisation prévu par celui-ci puisse être suivi, voire augmenté en fonction des options prises dans sa prochaine version. Le PDCom de Veyrier bloquait le développement des Grands Esserts. Il n'était ainsi pas conforme au PDC.

c. Il résultait des travaux préparatoires portant sur l'art. 11 bis LaLAT (actuellement 10 LaLAT) que le législateur n'avait pas voulu accorder aux communes une nouvelle compétence en matière de planification directrice de leur territoire ; il avait énoncé les conditions dans lesquelles certaines études d'aménagement touchant un territoire communal pouvaient se voir conférer une portée juridique. Un tel statut légal était toutefois subordonné à une approbation

du Conseil d'Etat, soit à la nécessité d'un consensus. On ne pouvait parler véritablement d'« autonomie communale » dans ce contexte.

d. Enfin, les terrains des Grands Esserts étant essentiellement aux mains de l'Etat, leur développement serait plus facile que celui de la couronne villageoise qui subirait un nombre important de contraintes liées à l'éparpillement des projets et à l'absence de maîtrise foncière.

17. Le 25 août 2009, les parties ont été informées que la cause serait gardée à juger en l'absence de requêtes d'instruction complémentaire.

18. Le 18 septembre 2009, la commune a désiré répliquer.

Le PDC ne comportait pas d'échéance temporelle précise permettant d'affirmer que le PDCom était contraire à ses prescriptions. En particulier, la date de 2015 figurant au chiffre 1.4 du concept directeur de l'aménagement cantonal ne pouvait servir de référence pour déterminer celle à laquelle les Grands Esserts devaient être urbanisés. Seules les prescriptions du PDC en vigueur pouvaient être prises en compte, à l'exclusion des intentions du Conseil d'Etat relatives à la révision de cet instrument de planification. Le déclassement de la zone agricole préconisé par l'autorité intimée conduisait à un mitage du sol contraire aux objectifs fixés par l'art. 3 LAT.

Elle reprenait au surplus, en les développant, les arguments invoqués dans son recours.

19. Ensuite de quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ce point de vue (art. 56A et ss de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a LPA).

2. Selon l'art. 60 al. 1^{er} let. d LPA, les organes compétents des communes disposent de la qualité pour recourir lorsqu'ils allèguent une violation de l'autonomie que leur garantit la loi et la constitution.

En l'espèce, la recourante invoque l'autonomie communale, garantie par l'art. 50 Cst. et se prévaut de ses compétences en matière d'aménagement du territoire.

Elle dispose dès lors de la qualité pour recourir. La question de savoir si elle est effectivement autonome dans le domaine litigieux est une question de fond n'ayant pas d'incidence sur la recevabilité du recours (ATF 129 I 410 consid. 1.1

p. 412 et les références citées ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C.177/2009 du 18 juin 2009).

3. La recourante se plaint d'un manque de motivation de l'arrêté attaqué.

Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle dont la violation entraîne, lorsque sa réparation par l'autorité de recours n'est pas possible, l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond (ATF 133 III 235 consid. 5.3 p. 250 ; Arrêts du Tribunal fédéral 5A.12/2006 du 23 août 2006 consid. 3.1 et les arrêts cités ; 1P.179/2002 du 2 septembre 2002 consid. 2.2 ; ATA/172/2004 du 2 mars 2004 consid. 5b). Sa portée est déterminée en premier lieu par le droit cantonal (art. 41 ss LPA) et le droit administratif spécial (ATF 124 I 49 consid. 3a p. 51 et les arrêts cités ; Arrêt du Tribunal fédéral 2P.39/2006 du 3 juillet 2006 consid. 3.2). Si la protection prévue par ces lois est insuffisante, ce sont les règles minimales déduites de la Cst. qui s'appliquent (art. 29 al. 2 Cst. ; Arrêt du Tribunal fédéral 2P.39/2006 du 3 juillet 2006 consid. 3.2 et les arrêts cités ; A. AUER/ G. MALINVERNI/ M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Berne 2006, Vol. 2, 2e éd., p. 603, n. 1315 ss ; B. BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 198). Quant à l'art. 6 § 1 CEDH, il n'accorde pas au justiciable de garanties plus étendues que celles découlant de l'art. 29 al. 2 Cst. (Arrêt du Tribunal fédéral 4P.206/2005 du 11 novembre 2005 consid. 2.1 et arrêts cités).

La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de droits constitutionnels a déduit du droit d'être entendu, notamment le droit d'obtenir une décision motivée. L'autorité n'est toutefois pas tenue de prendre position sur tous les moyens des parties ; elle peut se limiter aux questions décisives, mais doit se prononcer sur celles-ci (ATF 134 I 83 consid. 4.1 p. 88 ; 133 II 235 consid. 5.2 p. 248 ; 129 I 232 consid. 3.2 p. 236 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C.571/2008 consid. 3.1 ; cf. aussi ACEDH Kraska c/Suisse du 19 avril 1993 ; ATA/ 429/2008 du 27 août 2008). Il suffit que les parties puissent se rendre compte de sa portée à leur égard et, le cas échéant, recourir contre elle en connaissance de cause (Arrêts du Tribunal fédéral 1C.33/2008 du 20 mai 2008 consid. 2.1 ; 1B.255/2007 du 24 janvier 2008 consid. 2.1 et arrêts cités ; ATA/489 2008 du 23 septembre 2008 consid. 7).

En l'espèce, l'arrêté attaqué se réfère expressément aux courriers adressés par le conseiller d'Etat en charge du département à la commune les 11 avril et 1^{er} décembre 2008, qui exposent de manière circonstanciée les raisons pour lesquelles la fiche litigieuse du PDCOM ne pouvait être approuvée. Les questions soulevées dans ces courriers ayant été largement débattues au sein du Conseil administratif, comme du Conseil municipal, la commune ne peut soutenir de bonne foi que cette unique référence à ces courriers ne lui permettait pas de comprendre les motifs fondant le refus de cette approbation et qu'elle ne pouvait recourir en connaissance de cause. Son recours, qui répond entièrement aux

arguments du Conseil d'Etat développés dans ce cadre, confirme que l'arrêté attaqué respecte les exigences de motivation découlant de l'art. 29 al. 2 Cst.

Ce grief sera donc écarté.

4. Selon l'art. 10 al. 1^{er}, 2 et 3 LaLAT, les communes sont tenues, seules ou en commun, d'adopter un plan directeur communal, dont la fonction est de fixer les orientations futures de leur territoire. Ce plan acquiert force obligatoire pour la commune et le Conseil d'Etat s'il est adopté par celle-là et approuvé par celui-ci (art. 10 al. 7 et 8 LaLAT). Il ne peut être approuvé par le Conseil d'Etat que s'il est compatible avec le PDC (art. 10 al. 1^{er} LaLAT) qui a lui-même force obligatoire pour les autorités (art. 9 al. 1^{er} LAT et 5 al. 6 LaLAT).

Le PDC est un document destiné notamment à la coordination avec la Confédération et les cantons ainsi qu'avec les régions limitrophes. Son rôle est de tracer les lignes directrices de l'aménagement du territoire cantonal. Il comprend le concept de l'aménagement cantonal, ainsi que le schéma directeur cantonal, et renseigne sur les données de base, les mesures arrêtées, les questions en suspens et les informations préalables.

Le paragraphe 2.2. du concept de l'aménagement cantonal instaure le principe selon lequel les zones à bâtir doivent être prioritairement utilisées. Des déclassements dans la zone agricole ne peuvent être envisagés que de manière limitée et à titre exceptionnel (idem, point 2.3). Dans sa version 2001, la fiche 2.04 du schéma directeur cantonal dresse la liste des sites choisis sur lesquels une extension urbaine dans la zone agricole peut être envisagée. Le site de Vessy - dont les Grands Esserts font partie - y figure, sous la rubrique des « sites réservés pour le moyen et long terme », ce qui n'est pas contesté par les parties. Dans sa version 2006 - où les Grands Esserts figurent sous l'appellation « Vessy 2 » - cette fiche confirme cette option de planification.

5. Selon l'art. 10 al. 1^{er} LaLAT (en relation avec l'art. 10 al. 2 1^{ère} phrase LaLAT), le PDCom fixe les orientations futures de l'aménagement du territoire. Il est compatible avec, notamment, les exigences contenues dans le PDC.

En l'espèce, selon la fiche 4.01 du PDCom litigieux, « l'urbanisation [du secteur des Grands Esserts] n'est pas envisagée à moyen terme » et n'est imaginée « qu'en dehors de la durée de validité [dudit plan] ».

Les fiches susmentionnées du PDC et du PDCom entrent ainsi littéralement en conflit. En effet, à rigueur de texte, le PDCom rend impossible, à moyen terme, le développement des Grands Esserts. Il paralyse une option clairement exprimée dans le PDC et n'est donc pas compatible - a priori - avec ce dernier.

6. Les notions de moyen et de long terme ne trouvent cependant de définition ni dans le dictionnaire, ni dans les plans directeurs concernés. Elles sont relatives,

de sorte qu'il convient de se demander si une compatibilité pourrait naître d'une interprétation différenciée de ces notions (le « moyen terme » du PDCom étant par hypothèse plus court que celui prévu par le PDC).

Dans la fiche 2.04 de 2001 déjà, le PDC prévoyait une urbanisation des Grands Esserts à « moyen ou long terme ». En 2004, une étude de faisabilité a été engagée par le département sur l'urbanisation de ce secteur. Dans la révision du PDC de 2006, il est précisé que les terrains agricoles sur lesquels une extension urbaine est prévue - soit notamment les Grands Esserts - permettraient la réalisation (et non seulement la planification), « d'ici 2020 », d'environ 5'300 logements et 150'000m² de surfaces d'activités. Cette indication réaffirme clairement une volonté de laisser ouvertes les possibilités d'urbaniser ce secteur à un terme plus court que celui prévu par le PDCom, dont la validité n'est pas arrêtée définitivement dans le plan mais irait jusqu'en 2022 « environ » selon le rapport de la commission municipale (date à laquelle il faut ajouter les années de sa révision).

Le PDCom rendant impossible l'urbanisation de ce secteur « à moyen terme » - au sens qu'il convient de donner à cette expression dans le PDC - on ne peut que conclure à une réelle incompatibilité de ces deux plans.

7. La commune soutient encore que la planification du PDC a été projetée à l'horizon 2015 et qu'une révision totale de ce document est prévue avant l'échéance du « moyen terme » mentionné dans le PDC. Le Conseil d'Etat appliquerait donc de manière anticipée une planification future qui n'aurait pas été validée par la procédure applicable.

Ce raisonnement ne peut être suivi. En effet, si toutes les options de planification du PDC dont la réalisation est prévue à un terme situé au-delà de sa révision prochaine devaient être considérées comme nulles et non avenues pour ce motif, ledit plan perdrait l'une de ses fonctions premières, qui est de promouvoir une vision à long terme du développement du territoire cantonal. Cet argument se heurte en outre à l'art. 9 al. 1^{er} LAT qui prévoit que les plans directeurs sont obligatoires pour les autorités. Le PDC, dans sa teneur actuelle approuvée par les autorités fédérales, ouvrant la possibilité d'une urbanisation des Grands Esserts « à moyen terme », ne peut être paralysé par le PDCom.

Ce grief sera donc écarté.

8. Par ailleurs, l'autonomie communale, garantie dans les limites déterminées par le droit cantonal, ne saurait s'exercer au-delà de celles fixées par l'art. 10 al.1^{er} LaLAT (ATF 134 II 124 consid. 4.1 p. 133 ; 133 II 257 consid. 5.1 p. 260 s. ; 133 I 128 consid. 3.1 p. 131 ; 129 I 410 consid. 2.1 p. 413 ; 128 I 3 consid. 2a p. 8 ; 126 I 133 consid. 2 p. 136 et les arrêts cités ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C.197/2009 du 28 août 2009 consid. 3.2 et 1P.662/2001 du 26 février 2002

consid. 2). Les longs développements de la recourante sur ce point et sur l'étendue du pouvoir d'appréciation du Conseil d'Etat ne seraient pertinents que si le PDCom était conforme au PDC et que la proposition communale se trouvait néanmoins en conflit avec la position du Conseil d'Etat, ce qui n'est pas le cas. Les questions soulevées peuvent dès lors rester ouvertes.

9. Enfin, la recourante soutient que le déclassement de la zone agricole des Grands Esserts conduirait à un mitage du sol, contraire à l'art. 3 LAT. Ce déclassement n'étant pas encore intervenu et ne faisant pas l'objet du recours, l'argument est soulevé prématurément.
10. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.
11. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la commune de Veyrier, qui succombe (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 8 mai 2009 par la commune de Veyrier contre l'arrêté du Conseil d'Etat du 8 avril 2009 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de la commune de Veyrier un émolument de CHF 1'000.- ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiquera le présent arrêt à Me Pierre Louis Manfrini, avocat de la recourante, au Conseil d'Etat, ainsi qu'à l'office fédéral du développement du territoire.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Thélin, Mme Hurni, M. Dumartheray, juges,
M. Bonard, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

la présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :