

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2699/2008-GC

ATA/353/2009

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 28 juillet 2009

dans la cause

Monsieur Etienne GAILLARD

représenté par Me Julien Blanc, avocat

contre

GRAND CONSEIL

EN FAIT

1. Monsieur Etienne Gaillard est propriétaire des parcelles qui portaient, jusqu'en avril 2008, les n^{os} 2'480 (547 m²), 2'478 (12'189 m²) et 1'564 (2'317 m²), feuille 2, du cadastre de la commune de Cartigny, situées le long du chemin des Bois de St-Victor, au lieu-dit La Petite-Grave, à Cartigny.

Ces bien-fonds sont sis en zone agricole.

2. Sur la parcelle n^o 2'480, sont édifiés une maison d'habitation (bâtiment [ci-après : B.] n^o 30) et un garage de 27 m² (B. n^o 490).

La parcelle n^o 1'564 reçoit un logement de ferme construit au XVIII^e siècle et transformé en 1987 et 1988 (B. n^o 32), un chalet bâti en 1925 (B. n^o 245), un vieux poulailler datant de 1925-1930 (B. n^o 246), un corps de ferme édifié au XIX^e siècle, rénové en 1987 et 1988 (B. n^o 489), ainsi qu'un parking de 18 places, autorisé en 1981 et 1989.

Sont cadastrés sur la parcelle n^o 2'478 deux corps de ferme comportant un logement, une grange, un bureau et un garage, construits au XVIII-XIX^e siècle, transformés en 1961 (B. n^{os} 28 et 344), ainsi qu'un appentis (B. n^o 456), un chalet (B. n 458), une cabine destinée aux Services industriels genevois (ci-après : cabine SIG ; B. n^o 474), ainsi qu'un réduit (B. n^o 488). Une piscine, non cadastrée, réalisée en 1961, s'y trouve également.

3. En 1995, la commune de Cartigny, usant de son droit d'initiative, a élaboré, en collaboration avec le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (devenu depuis lors le département des constructions et des technologies de l'information ; ci-après : le département ou le DCTI), un projet de modification des limites de zones du hameau de La Petite-Grave, tendant à la création d'une zone 4B protégée, en lieu et place de la zone agricole dans laquelle il était situé (projet de plan PL 28'968-508).

La commune souhaitait sortir le hameau du régime de la zone agricole tout en le protégeant, pour faciliter la transformation des habitations et construire un immeuble communal pour les jeunes adultes du village, la Petite-Grave ayant perdu toute vocation agricole depuis plusieurs années.

4. Le plan initial englobait pour partie les parcelles de M. Gaillard dans la zone à bâtir constituée.
5. Dans le cadre des travaux parlementaires, la question de savoir quels terrains devaient être intégrés dans le périmètre en question a été âprement discutée. Deux nouveaux projets ont vu le jour.

6. Le 28 juin 2002, le plenum du Grand Conseil a renvoyé le projet alors en examen (PL 7886-A), à la commission d'aménagement du canton.
7. Le 27 juin 2003, l'art. 22 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 alors en vigueur (aLaLAT - L 1 30), sur lequel ce projet se fondait, a été abrogé et remplacé par une nouvelle réglementation, le déclassement d'un hameau en zone à bâtir ayant été considéré par le parlement comme non conforme à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700).
8. Le projet de la commune a alors été abandonné.
9. Le 21 septembre 2004, la transformation et l'agrandissement du chalet sis sur la parcelle n° 1'564 (B. 245) ont été autorisés par le DCTI dans leur principe (décision sur demande de renseignement).
10. Par une résolution du 19 septembre 2005, le Conseil municipal de la commune de Cartigny a demandé au département d'entamer une procédure de déclassement de La Petite-Grave en zone de hameau au sens de l'art. 22 LaLAT, nouvellement entré en vigueur, et d'élaborer parallèlement un plan de site.
11. Le 26 avril 2006, les deux projets correspondants ont été soumis à une enquête publique (PL 29'480-506 et PL 29'479-508).
12. Le PL 29'480-506 prévoit le déclassement en zone de hameau d'un périmètre tracé à environ 6 mètres des façades des bâtiments formant l'essentiel des constructions sises sur ce site. Quelques bâtiments isolés n'y sont pas intégrés. Ont notamment été exclus de ce périmètre toutes les annexes des demeures dont M. Gaillard est propriétaire, soit la piscine, les bâtiments n^{os} 474 (cabine SIG), 458 (chalet annexe de la piscine), 490 (garage de 27 m²), 488 (réduit), et 246 (poulailler), ainsi que le chalet sis sur la parcelle n° 1'564 (B. 245).

Ce plan prévoit par ailleurs la création d'une zone de développement 4B protégée dans le prolongement de la zone de hameau ; il décline à cette fin une partie de la parcelle portant le n° 2'800, située au nord est du village, sise en zone agricole, ainsi qu'une partie d'un terrain appartenant à Monsieur Jean-Jacques Bociou (n° 2096) sur lequel se trouvent des porcheries désaffectées et les ruines d'une ancienne demeure.
13. Le plan de site (PL 29'479-508), prévoit sur la parcelle n° 2'800 l'implantation d'un immeuble de logement de deux niveaux (A) et celle d'un petit bâtiment (B), également affecté au logement, sur la partie déclassée de la parcelle n° 2'096, à l'emplacement de la ruine.
14. M. Gaillard s'est déclaré opposé au projet le 24 mai 2006.

15. Ce nonobstant, le Conseil municipal a voté à l'unanimité un préavis favorable.
16. Le 17 avril 2007, M. Gaillard a formé opposition auprès du Conseil d'Etat, pour des motifs qui seront exposés ci-après.
17. Le 3 décembre 2007, le DCTI a constaté la conformité à la loi des bâtiments propriétés de M. Gaillard, à l'exception du chalet annexe de la piscine (B. n° 458), du réduit (B. n° 488) et de la piscine, édifiés sans autorisation.

Il renonçait à ordonner la suppression de ces dernières constructions, celles-ci datant de plus de trente ans.
18. Le 22 avril 2008, la commission foncière agricole a autorisé la division de la parcelle n° 2'478 en trois sous-parcelles, qui portent désormais les n°s 2'908, 2'909 et 2'910. Par ailleurs, une partie de la parcelle n° 1'564 a été réunie avec celle portant le n° 2'910.
19. Les parcelles n°s 2'909 et 2'910, auparavant assujetties à la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11), ont été désassujetties à cette occasion. L'assujettissement de la parcelle n° 2'908 n'a pas été remis en cause.
20. Le 24 avril 2008, la loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Cartigny (création d'une zone de hameau et de développement 4B protégée), au lieu-dit La Petite-Grave, a été adoptée par le Grand Conseil qui a également rejeté l'opposition de M. Gaillard, "pour les motifs exposés dans le rapport de la commission chargée de l'étude de la présente loi".
21. Par arrêté du 18 juin 2008, publié dans la Feuille d'avis officielle (ci-après : FAO) le 23 juin 2008, le Conseil d'Etat a promulgué ladite loi.
22. M. Gaillard a recouru auprès du Tribunal administratif contre cette loi le 23 juillet 2008. Il conclut à son annulation.

Le déclassement de la parcelle n° 2'800, de même que le refus d'incorporer ses parcelles dans la zone de hameau, violaient l'art. 22 LaLAT et le principe d'égalité dans la loi. En effet, le choix de déclasser cette parcelle plutôt que celles dont il était propriétaire était contraire à l'art. 22 al. 1^{er}, 2^{ème} phrase LaLAT, qui commandait d'intégrer dans le périmètre du hameau, en première ligne, ses terrains désassujettis et dévolus à l'habitation depuis de nombreuses années, plutôt que ceux figurant sur le plan, qui étaient propres à l'agriculture et se trouvaient en zone d'assolement. D'ailleurs, lorsqu'il avait adopté l'art. 22 LaLAT, le Grand Conseil avait indiqué que si l'un des buts était certes de conférer aux hameaux un statut de zone constructible, cette disposition visait également à donner à ceux-là le caractère de site protégé pour éviter leur urbanisation.

Ces exigences avaient cédé le pas devant les intérêts de la commune, qui souhaitait construire huit habitations communales sur la parcelle n° 2'800 et avait signé à cette fin une promesse de vente avec les propriétaires. Cette situation rendait la décision non seulement illégale, mais arbitraire.

23. Le Grand Conseil a répondu le 29 septembre 2008 et conclu au rejet du recours, pour des motifs qui seront repris, en tant que de besoin, dans la partie en droit ci-après.

24. Le 3 novembre 2008, le juge délégué s'est transporté sur place et a entendu les parties.

M. Gaillard relevait n'avoir jamais été approché par la commune pour construire des logements sociaux sur ses terrains, contrairement à ce qui avait été le cas pour la parcelle n° 2800.

25. Le 6 juillet 2009, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Le recours est dirigé contre la loi modifiant les limites de zones sur le territoire de la commune de Cartigny (création d'une zone de hameau et de développement 4B protégée) au lieu-dit La Petite-Grave. Cette loi, adoptée par le Grand Conseil le 24 avril 2008, constitue une mesure d'aménagement du territoire au sens de l'art. 12 LaLAT.

2. Aux termes de l'art. 35 LaLAT, la décision par laquelle le Grand Conseil adopte un plan d'affectation du sol visé à l'art. 12 LaLAT peut faire l'objet d'un recours au Tribunal administratif (al. 1). Le délai pour interjeter recours est de 30 jours dès la publication de l'arrêté de promulgation de la loi (al. 2). Le recours n'est par ailleurs recevable que si la voie de l'opposition a été préalablement épuisée (al. 4). Pour le surplus, la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10) est applicable (al. 5).

En l'espèce, le recours a été interjeté en temps utile devant la juridiction compétente. La voie de l'opposition ayant été préalablement épuisée, l'exigence de subsidiarité du recours est également respectée. Il est donc recevable de ce point de vue.

3. Il ne fait par ailleurs pas de doute qu'en tant que propriétaire de terrains touchés par le plan litigieux, M. Gaillard dispose de la qualité pour recourir au sens de l'art. 60 let. b LPA.

Le recours est ainsi recevable.

4. L'autorité intimée allègue que le pouvoir d'examen du tribunal de céans est limité ; l'adoption des plans d'affectation du sol relèverait essentiellement de l'opportunité que cette juridiction ne pourrait revoir, en application de l'art. 61 LPA.

Aux termes de l'art. 33 al. 2 LAT, le droit cantonal doit prévoir au moins une voie "de recours" contre les plans d'affectation. Parmi les autorités chargées de cette tâche, l'une d'elle au moins doit disposer d'un libre pouvoir d'examen (art. 33 al. 3 let. b LAT). Selon la jurisprudence, cette disposition institue une protection juridique en faveur des propriétaires ou autres citoyens concernés par la planification (Arrêt du Tribunal fédéral 1C.84/2008 du 28 mai 2008 consid. 6). Pour le Tribunal fédéral, ce libre examen ne se réduit pas à un contrôle complet de la constatation des faits et de l'application du droit ; il comporte aussi un contrôle de l'opportunité ; l'autorité devant vérifier que la planification contestée devant elle est "juste" et "adéquate" (Arrêt du Tribunal fédéral 1C.84/2008 précité).

Le Tribunal fédéral considère que l'exigence de la voie de "recours" visée par l'art. 33 al. 2 LAT est assurée par l'instauration, en droit cantonal, d'une voie d'opposition, soit d'un contrôle effectué par la même autorité que celle ayant adopté le plan attaqué (ATF 127 II 238 consid. 3b/bb p. 242 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C.17/2008 du 13 août 2008 consid. 2.4.1). L'art. 33 LAT n'est ainsi pas violé lorsque l'autorité d'adoption de la mesure et celle contrôlant sa légalité sont les mêmes, comme c'est le cas en l'espèce (le Grand Conseil étant compétent pour adopter le plan et statuer sur l'opposition selon l'art. 16 al. 5 LALAT). Dans son contrôle subséquent, le Tribunal administratif limite dès lors son pouvoir d'examen à la violation des seuls faits et du droit, en appliquant la réserve figurant à l'art. 61 al. 2 LPA (ATA/200/2008 du 29 avril 2008 consid. 3 ; ATA/331/2007 du 26 juin 2007 consid. 2 ; ATA/474/2006 du 31 août 2006 consid. 5 ; ATA/352/2005 du 24 mai 2005 ; ce qu'il ne fait pas lorsque cette voie de l'opposition n'existe pas et qu'un contrôle direct est prévu auprès de lui : voir à ce sujet ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242 ; Arrêts du Tribunal fédéral 1C.84/2008 précité ; 1C.348/2007 du 21 décembre 2007 consid. 4.2 ; 1P.320/2003 du 22 août 2003 consid. 2 ; ATA/251/2009 du 19 mai 2009 consid. 3d). Conformément à la jurisprudence, cette limitation au pouvoir d'examen ne heurte pas, dans cette hypothèse, l'art. 33 LAT, puisque l'exigence minimale du contrôle complet garantie par cette disposition est assurée par la voie de l'opposition. La question de savoir ce qu'il en serait dans le cas contraire est exorbitante au présent litige et peut souffrir de rester ouverte (voir toutefois ATF 127 II 238 consid. 3b/aa p. 242 ; Arrêts du Tribunal fédéral 1C.348/2007 du 21 décembre 2007 consid. 4.2 et 1P.320/2003 du 22 août 2003 consid. 2).

5. La compatibilité de l'art. 61 al. 2 LPA avec les règles de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) n'a quant à elle jamais été examinée. Selon cette loi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, lorsque les

cantons sont tenus d'instituer un tribunal comme autorité cantonale de dernière instance - ce qui est le cas en matière d'aménagement du territoire (art. 86 al. 2 LTF) - ils font en sorte que ce tribunal ou une autre autorité judiciaire, statuant en instance précédente, "examine librement les faits et applique d'office le droit déterminant" (art. 110 LTF). Le Grand Conseil ne pouvant être qualifié d'autorité judiciaire au sens de cette disposition, on peut se demander si la limitation au pouvoir d'examen du Tribunal administratif imposée par l'art. 61 al. 2 LPA, qui interdit à ce dernier de contrôler l'opportunité des actes portés devant lui, est conforme à cette exigence. Il faut répondre par l'affirmative à cette question. En effet, l'art. 110 LTF ne saurait être interprété comme imposant aux cantons l'obligation d'instaurer une juridiction qui revoie l'opportunité des actes et décisions soumis à son contrôle. La solution contraire viderait de sa substance la liberté d'appréciation conférée par la loi à l'autorité décisionnaire ; on voit mal, en effet, ce qu'il resterait de cette prérogative, si le juge pouvait - parmi plusieurs solutions légales que la loi offrirait - choisir celle qu'il trouverait la plus opportune, et substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité inférieure. Le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs ne s'accommoderait pas non plus d'une telle solution. Il faut ainsi considérer que la limitation du pouvoir d'examen figurant à l'art. 61 al. 2 LPA est compatible avec l'art. 110 LTF et que l'entrée en vigueur de la loi fédérale n'empêche pas la disposition cantonale de déployer ses effets dans de telles circonstances.

Le tribunal de céans ne peut ainsi revoir l'opportunité du plan litigieux et, en particulier, le choix de l'autorité intimée de déclasser un terrain plutôt qu'un autre. Il doit se borner à examiner si la solution adoptée est conforme à la loi.

6. Sur le fond, le recourant ne conteste ni le principe du déclassement de La Petite-Grave en zone de hameau, ni celui de l'affectation en zone à bâtir de sa partie nord-est ; il considère que l'autorité n'était pas en droit d'exclure du périmètre de la zone de hameau les parties de ses parcelles qui abritent les constructions B. 474, B. 458, B. 490, B. 488, B. 245, B. 246 et la piscine, dont il est propriétaire.
7. Selon la LAT, le territoire est divisé en zones à bâtir, en zones agricoles et en zones à protéger (art. 14 al. 2 LAT). D'autres zones, dites spéciales, peuvent être prévues par les cantons (art. 18 LAT). L'art. 33 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) indique que pour assurer le maintien de petites entités urbanisées sises hors de la zone à bâtir, des zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT, telles que les zones de hameaux ou les zones de maintien de l'habitat rural, peuvent être délimitées si la carte ou le texte du plan directeur cantonal le prévoit (art. 8 LAT).

En application de ces dispositions, l'art. 22 al. 1^{er} LaLAT énonce que lorsque les circonstances le justifient, notamment lorsqu'une partie importante d'un hameau sis en zone agricole n'est manifestement plus affectée à l'agriculture,

le Grand Conseil peut la déclasser en zone de hameaux. Ce déclassement se fonde sur une étude d'aménagement élaborée par la commune ou par le département, en collaboration, et après consultation des commissions concernées. Cette étude définit notamment les mesures propres à sauvegarder le caractère architectural et l'échelle du hameau, ainsi que le site environnant (let. a), les conditions relatives aux constructions, transformations et installations à propos notamment de leur destination, de leur implantation, de leur gabarit et de leur volume (let. b), les limites de cette zone selon un périmètre tracé au plus près des constructions existantes, soit à 6 mètres des façades, sauf situation particulière résultant d'éléments naturels ou construits (let. c). L'art. 22 al. 2 LaLAT précise que les zones de hameaux sont des zones spéciales au sens de l'art. 18 LAT, vouées à la protection des hameaux. La délivrance d'une autorisation de construire est subordonnée à l'adoption d'un plan de site, dont la procédure se déroule en principe simultanément à celle relative à la création de la zone de hameaux. Sauf dispositions particulières fixées par le plan de site, les normes de la 4^{ème} zone rurale sont applicables (art. 22 al. 3 LaLAT).

Le 28 juin 2007, après la mise en conformité de l'art. 22 LaLAT avec la LAT du 26 juin 2003, une nouvelle fiche n° 2.07 du schéma directeur cantonal a été approuvée par le département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et des communications (ci-après : DETEC). Cette fiche exige que le périmètre doit être tracé au plus près des constructions existantes, la mise en zone de hameaux visant leur protection et non leur développement, à teneur de ce document.

En l'espèce, il n'est ni contesté ni contestable que La Petite-Grave a perdu sa vocation agricole. Son déclassement a fait l'objet d'un examen minutieux, tant de la part de la commune, que du département et de la commission d'urbanisme, qui ont considéré que le tracé "au plus près des constructions existantes" n'englobait pas les bâtiments dont M. Gaillard demande l'incorporation. Ce tracé comporte une unité et une logique qui sautent aux yeux à la lecture du plan ; il encercle la structure bâtie de sorte à porter le moins possible atteinte à la zone agricole, en laissant hors de la zone de hameau toutes les constructions qui se trouvent en dehors de sa partie compacte et dont la grande majorité, d'ailleurs, n'est composée que d'annexes à des habitations incorporées dans la zone. Il privilégie nettement la protection des bâtiments disposés en ordre contigu, qui constitue le "noyau dur" de ce hameau. Les bâtiments dont M. Gaillard demande l'incorporation, y compris le chalet dont l'agrandissement et la transformation sont prévus depuis 2004 (B. n° 245) apparaissent isolés de ce point de vue.

Les critères choisis par l'autorité intimée ne sont pas contraires à l'esprit de la LAT. Selon le Tribunal fédéral, il est dans l'intérêt général que les terrains sis en dehors du noyau dur du village soient soustraits à la construction, sauf impératifs spéciaux prépondérants, par exemple pour tenir compte de la structure

traditionnelle de l'habitat (ATF 113 Ia 452 in JT 1989 I 433 et 111 Ia 20 in JT 1987 I 534). Or, à La Petite-Grave, cette structure est compacte et contigüe et l'intégration des constructions litigieuses dans la zone concernée n'est commandée par aucun impératif spécial prépondérant au sens de cette jurisprudence.

8. Le recourant allègue que le refus d'incorporer ses constructions dans la zone de hameau violerait le principe de l'égalité de traitement dans la loi ; il compare sa situation à celle de la parcelle n° 2'800.

Cet argument tombe à faux. La parcelle précitée n'est pas intégrée dans la zone de hameau. Elle fait l'objet d'un déclassement en zone de développement 4B protégée, ce qui n'est en rien comparable. Ce changement d'affectation est régi non pas par l'art. 22 LaLAT, mais par les art. 15 et 16 LAT, et 12 al. 4 LaLAT. Le recourant ne saurait ainsi se prévaloir d'une inégalité de traitement.

9. Enfin, le recourant ne soulève aucun moyen tiré d'une violation de ces dispositions par l'autorité intimée, s'agissant du classement des parcelles n^{os} 2'800 et 2'096 en zone à bâtir. Il ne conteste cette affectation que pour étayer son grief d'inégalité de traitement.

10. Entièrement mal fondé, le recours sera rejeté.

11. Un émoulement de CHF 2'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe. Aucune indemnité ne sera allouée au Grand Conseil (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 23 juillet 2008 par Monsieur Etienne Gaillard contre la décision du Grand Conseil du 24 avril 2008 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émoulement de CHF 2'000.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 et 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 ;

communiqué le présent arrêt à Me Julien Blanc, avocat du recourant ainsi qu'au Grand Conseil.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Thélin, Mmes Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :

M. Tonossi

la présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :