RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1570/2015-LCI **ATA/880/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 août 2022

3ème section

dans la cause

Monsieur A_____
B_____
représentés par Me François Bellanger, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

_____

Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 2 décembre 2021 (JTAPI/1219/2021)

EN FAIT

1) B_____ (ci-après: la SA), dont Monsieur A_____ est administrateur, a pour but l'exploitation de manège, achat, vente, importation, commerce et courtage de chevaux, prise en pension de chevaux et location de box, organisation de manifestations équestres ainsi que tous services, conseils et activités dans le domaine des sports équestres.

2) La SA est propriétaire des parcelles n^{os} 1'103 et 1'104 de la commune de C_____, sises en zone agricole et très partiellement constituée de surfaces d'assolement (ci-après : SDA) depuis l'inventaire modifié le 24 juillet 2015, sur une bande de 5 m de l'extrémité nord de la parcelle pour la première, et majoritairement constituée de SDA pour la seconde.

Sur la parcelle n^{o} 1'103, de forme rectangulaire, d'une surface de 8'540 m^2, sont construits, selon l'extrait du registre foncier, un grand bâtiment ayant la fonction de manège ainsi qu'une écurie perpendiculaire au manège au nord (n^{o} 1_____) d'une surface totale de 1'417 m^2. Une maison d'habitation d'une surface de 182 m^2 est construite perpendiculairement au manège au sud.

Au nord de ces bâtiments (n^{os} 1_____ et 2_____) se trouve un paddock d'une surface de 3'097 m^2. La parcelle contient encore un couvert d'environ 200 m^2 situé à l'angle nord-est du manège à quelque 11 m de celui-ci.

Aucun bâtiment n'est construit sur la parcelle n^{o} 1'104, d'une surface de 8'359 m^2, qui contient un marcheur circulaire de 241 m^2.

3) Le 16 décembre 2013, la SA a obtenu du département devenu depuis lors le département du territoire (ci-après : le département) une autorisation de construire DD 3_____-2 pour la transformation d'une écurie, sellerie, vestiaire, création d'un club house et d'un espace de stockage sur la parcelle n^{o} 1'103.

4) Le 16 mai 2014, la SA a déposé auprès du département une nouvelle demande d'autorisation en vue de la construction d'un hangar avec sept box et une sellerie sur la parcelle n^{o} 1'103, d'une surface de 148,8 m^2. Ce projet a été enregistré sous le n^{o} DD 4_____ et fait l'objet de la présente procédure.

Selon les plans produits à l'appui de la demande, la construction de forme rectangulaire serait située à l'écart de l'angle nord du bâtiment n^{o} 1_____ à environ 11 m, sur la surface d'un bâtiment déjà existant, mais ne figurant pas au registre foncier.

5) a. Par préavis du 28 juillet 2014, la direction de la planification directrice cantonale et régionale, soit pour elle le service des procédures/préavis et de

l'information (ci-après : SPI), s'est déclarée favorable au projet à la condition de l'adoption d'une zone sportive incluant le hangar en question, zone qui faisait l'objet d'une procédure DR n° 5_____, mais qui n'a pas été adoptée depuis.

b. Le 23 mai 2014, la direction des autorisations de construire (ci-après : DAC) s'est déclarée favorable au projet, sous réserve du préavis de la direction générale de l'agriculture (ci-après : DGA) concernant la conformité du projet à la zone agricole.

c. Le 16 juillet 2014, la DGA a préavisé favorablement le projet en relevant que l'activité de manège était présente bien avant 1972 et bénéficiait de la situation acquise en zone agricole. Il était demandé à l'autorité compétente d'apprécier la conformité du bâtiment projeté au regard des conditions et du respect des seuils fixés à l'art. 43 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1).

6) a. Le 12 août 2014, la DAC a demandé à M. A_____ d'apporter la preuve, au regard de l'art 43 OAT, du caractère indispensable de la construction projetée pour le maintien de l'entreprise.

b. Le 15 octobre 2014, M. A_____ a exposé que la construction projetée avait pour objet d'assurer la mise en conformité des box existants avec les normes en matière de protection des animaux. À la suite d'une demande de complément de la part du département, il a remis les comptes 2013 de l'exploitation comparant les résultats d'exploitation en année pleine disposant de vingt-cinq box (situation d'origine) avec trente-deux box (situation actuelle).

7) Par décision DD 4_____ du 2 avril 2015, le département a refusé l'autorisation sollicitée.

La loi prévoyait que les bâtiments d'habitation et d'exploitation devaient en principe être groupés. En l'espèce, aucune justification n'avait été donnée pour prouver l'absence de lien matériel entre la construction légalement autorisée et le projet. Le nouveau bâtiment prévu semblait pouvoir fonctionner de manière autonome ou quasi autonome. La dispersion des constructions sur la parcelle accentuait clairement l'impact négatif sur les SDA. Selon l'analyse des comptes produits, le hangar n'apparaissait pas nécessaire à la pérennité de l'entreprise et les conditions de l'art. 43 OAT n'étaient pas remplies.

8) Par acte du 12 mai 2015, M. A_____ et la SA ont recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI) contre la décision de refus en concluant principalement à son annulation. La procédure a été enregistrée sous le numéro de cause A/1570/2015.

Le plan directeur de la commune de C_____ n° _____, adopté par le Conseil municipal le 7 mars 2011 et approuvé par le Conseil d'État le

15 juin 2011, identifiait le manège comme une infrastructure existante de sport et de loisirs, le mettant en évidence comme un périmètre non affecté à l'agriculture. Dans le cadre de la demande DD 3_____, tant la direction de l'urbanisme que la DGA avaient émis des préavis favorables au regard de l'art. 43 OAT, retenant en particulier que les aménagements projetés ne portaient pas atteinte à l'exploitation agricole des terrains avoisinants, dès lors qu'aucun intérêt prépondérant de l'agriculture n'était lésé.

La décision litigieuse se fondait notamment sur le prix d'achat prétendument excessif du manège et ses conséquences sur sa rentabilité. Or, il n'était pas prévu que ces éléments soient pris en considération et ils n'avaient donc pas pu s'exprimer à ce sujet.

Il serait erroné de considérer que l'art. 43 OAT suppose un lien matériel entre le bâtiment et l'annexe projetée. Par ailleurs, ils s'exprimaient sur l'erreur qu'aurait commise le département en retenant que c'était le prix trop élevé de l'acquisition de la parcelle qui aurait entraîné la prétendue nécessité d'un nouveau volume bâti pour maintenir l'entreprise. En réalité, en examinant les chiffres qu'ils avaient fournis, il apparaissait qu'avec trente-deux box, le manège deviendrait immédiatement bénéficiaire et permettrait de réaliser un petit profit de CHF 32'700.-.

9) Le département a répondu par écriture du 17 juillet 2015 en concluant au rejet du recours.

10) M. A_____ et la SA ont répliqué par écritures du 21 août 2015, reprenant et développant leurs précédents arguments.

11) Le département a dupliqué par écritures du 16 septembre 2015.

12) Le 3 novembre 2015, le TAPI s'est adressé à la SA et à M. A_____ en attirant leur attention sur une question que les parties n'avaient pas débattue jusque-là, à savoir la limite aux agrandissements posée par l'art. 43 al. 2 OAT. À l'examen de la photographie aérienne de 1986 produite par le département dans le cadre de sa réplique, il semblait que le bâtiment abritant le manège n'occupait à l'époque qu'une très faible partie de la surface actuelle. Il semblait possible d'y distinguer ce qui devait être l'ancienne carrière et des bâtiments adjacents, dont l'un correspondait éventuellement à l'actuel bâtiment cadastré sous n° 2_____. Si cette interprétation était correcte, il se pourrait que la limite posée par l'art. 43 al. 2 OAT soit dépassée. Les orthophotos de 1983 et 1972 disponibles sur le système d'information du territoire à Genève (ci-après : SITG) faisaient état d'une situation comparable, bien que peu claire. Tout document au sujet des constructions existantes entre 1972 et 1980 devait être produit.

13) Par courrier du même jour, le TAPI a invité le département à fournir tout document d'archives dont il disposerait au sujet des constructions existantes sur la parcelle litigieuse entre 1972 et 1980. Le département était également invité à se déterminer sur la problématique juridique de l'agrandissement.

14) Le 24 novembre 2014, la SA et M. A_____ ont répondu que leurs recherches ne leur avaient à ce jour pas permis de trouver d'éléments de réponse et qu'ils poursuivaient leurs investigations.

15) Le 24 novembre 2015, le département a répondu au TAPI en produisant différents documents portant sur les autorisations délivrées dès 1964, ainsi que d'autres documents et photographies aériennes.

Par courrier du 17 octobre 1973, afin d'estimer son dommage auprès de son assurance, la société D_____ (c/o _____) avait sollicité du département la copie des plans dont il était en possession, suite à l'incendie qui avait entièrement ravagé B_____ le 23 août 1973.

Le 6 septembre 1978, le département avait refusé une demande d'autorisation DD 6_____ dont il avait été saisi le 19 mai 1978 par D_____, alors propriétaire de la parcelle. Le motif du refus tenait notamment dans le fait que « l'implantation d'un bâtiment de si grandes dimensions et traité d'un seul bloc est incompatible avec l'échelle des constructions du voisinage ». À cette requête étaient joints un extrait du plan cadastral à l'échelle 1/1'000e, daté du 1er mars 1978, portant le numéro de cette procédure ainsi qu'un timbre humide du département apposé le 9 mai 1978. Sur ce plan figuraient, sur la parcelle no 4'463, quatre bâtiments portant un numéro cadastral, soit trois bâtiments portant les nos 7_____ bis, 8_____ et 8_____ bis (les deux premiers existant toujours et étant actuellement situés sur la parcelle no 818 qui jouxte le côté sud-ouest de la parcelle no 1'103) et un quatrième bâtiment situé à peu près à l'emplacement du manège actuel, portant le no 9_____. Ce dernier formait un rectangle d'environ 23 m sur 28 m (plus une petite excroissance à un angle). Recouvrant partiellement ce bâtiment, une figure en forme de L était ajoutée au trait gras, portant des indications quant aux distances par rapport à la parcelle voisine située du côté nord-est (à 6 m de cette dernière) et par rapport à l'angle le plus proche de la route, à 11 m. La partie la plus importante de ce « L » représentait une dimension d'environ 24 m sur 54 m, à laquelle s'ajoutait la petite partie, d'environ 8 m sur 18 m. Le département ne possédait plus d'autres documents relatifs à la DD 6_____.

Une fiche synoptique microfilmée portait les références d'une requête DD 10_____ déposée par D_____, ayant fait l'objet d'une autorisation de construire délivrée par le département le 10 juillet 1979. Une demande de prolongation de la validité de l'autorisation au 10 juillet 1981 avait été refusée le 3 juillet 1981. L'ouverture du chantier avait eu lieu le 10 juillet 1981. Cette fiche

portait encore l'indication d'un dossier d'infraction I/11_____ ainsi que d'une DD 12_____, et précisait qu'une demande de complément avait été acceptée le 15 octobre 1987. Le département ne disposait plus d'aucun document se rapportant à la requête DD 10_____.

Le département a également produit plusieurs photographies aériennes datées de 1972 et des années suivantes, sur lesquelles il est difficile d'identifier clairement les constructions, mais des cercles, des formes elliptiques et carrées avec des angles arrondis, compatibles avec celles de surface d'évolution de chevaux, y apparaissent.

Sur la base de ces différents éléments, le département a conclu au fait que le maximum de 30 % d'agrandissement autorisé par l'art. 43 al. 3 OAT avait été largement utilisé par la construction du manège en lui-même entre 1986 et 1991. Il ne restait dès lors plus aucune quotité disponible pour toute autre construction.

16) Le 22 janvier 2016, M. A_____ et la SA ont contesté l'interprétation que le département faisait des pièces produites le 24 novembre 2015.

Les modalités de reconstruction du manège et des écuries après l'incendie telles que présentées par le département ne paraissaient pas conformes aux pièces. Notamment, la qualité des photos aériennes pour les années 1983 et 1986 était si faible qu'elle rendait impossible une analyse effective des lieux et de tirer une conclusion précise quant à l'étendue des travaux qui auraient été faits à ces deux dates.

17) Le département s'est à son tour à nouveau déterminé à ce sujet par écritures du 15 février 2016. Il a produit une nouvelle pièce correspondant à un tableau de mutation n^{o} 16 de 1972, signé par un bureau de géomètres officiels, sur lequel figuraient à l'échelle 1/1'000^{e} les bâtiments n^{os} 7_____ bis, 8_____, 8_____ bis et 9_____ déjà mentionnés plus haut. Le bâtiment n^{o} 9_____ avait une dimension d'environ 23 m sur 28 m (plus une petite excroissance à un angle).

18) M. A_____ et la SA se sont à leur tour déterminés sur ces nouveaux éléments par courrier du 10 mars 2016.

19) Le 4 avril 2016, ils ont informé le TAPI, qu'après discussions avec le département, une nouvelle variante serait prochainement déposée dans le cadre d'une demande de renseignement pendante.

20) La procédure A/1570/2015 a été suspendue d'entente entre les parties depuis le 6 avril 2016, par cinq décisions successives du TAPI.

21) En parallèle, le 18 novembre 2020, le département a refusé une demande préalable DP 13_____ déposée par la SA le 11 juin 2018, portant sur un nouveau

projet de manège et diverses installations sur la parcelle n° 1'103, impliquant la démolition des installations actuelles.

Le département a pris le même jour deux ordres de remises en état I-14_____ et I-15_____, concernant le parking et le chemin situés au sud de la parcelle n° 1'288, les serres-tunnel, la cour et le parking situés à l'ouest de la parcelle n° 1'287, toutes deux voisines de la parcelle n° 1'103.

Dans une procédure INF 5'429, il a ordonné, toujours le même jour, la remise en état par suppression du paddock, du marcheur et du hangar faisant l'objet de la procédure DD 4_____, considérant que ces objets se trouvaient sur des SDA et qu'il y avait un intérêt public prépondérant à leur suppression, indépendamment d'une éventuelle prescription trentenaire.

22) Le 21 décembre 2020, le département a sollicité la reprise de la procédure A/1570/2015. Si les décisions du 18 novembre 2020 faisaient l'objet d'un recours, il sollicitait d'ores et déjà la jonction des nouvelles causes à la procédure A/1570/2015. Dans ce cadre, le département pourrait procéder à une synthèse de l'ensemble de ses écritures.

23) Par trois actes séparés du 4 janvier 2021, la SA et M. A_____ ont recouru auprès du TAPI :

- contre la décision de refus de la DP 13_____ ; cause A/17/2021 ;

- contre les ordres de remise en état concernant diverses installations sur les parcelles nos 1'287 et 1'288 de la commune de C_____ ; cause A/25/2021 ;

- et contre l'ordre de remise en état concernant un paddock, un marcheur et un hangar sur les parcelles nos 1'103 et 1'104 ; cause A/24/2021.

Préalablement, ils sollicitaient la suspension des procédures dirigées contre les ordres de remise en état, le sort de celles-ci dépendant directement de l'issue du recours interjeté contre la DP 13_____.

24) Par courrier du 25 janvier 2021 dans les procédures A/24/2021 et A/25/2021, le département s'est opposé à la suspension. Celle-ci aurait pour effet de retarder inutilement l'exécution des remises en état ordonnées. Il y avait lieu, par économie de procédure et s'agissant d'un seul état de fait et de droit, de joindre ces deux procédures à la procédure A/17/2021. Le département avait d'ailleurs précédemment sollicité la jonction de toutes les causes (y compris la cause A/1570/2015), ce qui lui permettrait de rédiger une seule écriture et au TAPI de rendre un seul jugement en assurant une coordination parfaite entre toutes les décisions sur lesquelles ce dernier devait se prononcer.

25) Par courrier du 29 janvier 2021, la SA et M. A_____ se sont opposés à une reprise de la présente procédure A/1570/2015, laquelle pourrait prendre fin d'elle-même si celle relative à la DP 13_____ trouvait une issue positive. Ils se sont également opposés à la jonction des procédures car la question de l'autorisation préalable était distincte de celle des ordres de remise en état et devait être traitée séparément.

26) a. Par décision DITAI/136/2021 du 19 mars 2021 dans la présente procédure, le TAPI a refusé de suspendre cette dernière et d'y joindre les procédures A/17/2021, A/24/2021 et A/25/2021.

b. Par une seconde décision DITAI/137/2021 du 19 mars 2021, le TAPI a, notamment, prononcé la jonction des procédures A/24/2021 et A/25/2021 sous le numéro de procédure A/24/2021 (point 1), a refusé de joindre cette dernière à la procédure A/17/2021 (point 2), et refusé de suspendre la procédure A/24/2021 (point 3).

27) a. Par arrêt du 15 juin 2021, la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) a déclaré irrecevable le recours interjeté contre le point 3 de la décision DITAI/137/2021 par lequel le TAPI avait refusé la suspension de la procédure dans l'attente de l'issue de la procédure relative à l'autorisation préalable DP 13_____ (A/24/2021).

b. Par arrêt du même jour (ATA/627/2021), la chambre de céans a déclaré irrecevable le recours dans la présente cause contre la décision DITAI/136/2021. Le refus de la suspension de la procédure par-devant le TAPI ne causait aucun préjudice irréparable aux recourants.

28) a. Par jugement du 2 décembre 2021 JTAPI/1220/2021 dans la cause A/17/2021, le TAPI a rejeté le recours de la SA et de M. A_____ déposé contre le refus d'autorisation DP 13_____.

b. Par jugement du 2 décembre 2021 JTAPI/1219/2021 dans la présente cause A/1570/2015, le TAPI a rejeté le recours.

Les recourants échouaient à démontrer que les conditions fixées par l'art. 43 OAT pour autoriser l'agrandissement de l'ensemble bâti étaient remplies. Ils ne rendaient pas suffisamment vraisemblable que le projet litigieux ne dépassait pas de 30 % la surface des bâtiments érigés selon les dispositions en vigueur avant le 1er janvier 1980. Seul le bâtiment no 9_____, d'une surface d'environ 644 m^2, avait été autorisé selon les dispositions antérieures au 1er janvier 1980. Il ressortait des faits établis que le bâtiment principal avait été agrandi sans autorisation ou après un refus d'autorisation. Dans la procédure connexe, A/17/2021, il était établi que le site comprenait trois aménagements réalisés sans autorisation totalisant environ 5'760 m^2, sans le paddock en herbe,

environ 2'660 m^2. Le potentiel d'agrandissement du site était déjà amplement dépassé.

29) Le 24 janvier 2022, M. A_____ et la SA ont interjeté recours auprès de la chambre administrative contre les jugements du TAPI. Dans la cause A/1570/2015, ils ont conclu à l'annulation du jugement et à l'annulation de la décision de refus d'autorisation du département du 2 avril 2015 ainsi qu'à l'octroi de l'autorisation de construire DD 4_____, subsidiairement au renvoi de la cause au département ou au TAPI.

Le TAPI avait retenu à tort que le refus d'autorisation litigieux pouvait être confirmé par substitution de motifs, sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner si les autres considérations juridiques appuyant la décision litigieuse étaient fondées. Il avait commis une violation arbitraire de l'art. 43 OAT.

Le département avait indiqué qu'il prenait en compte les constructions autorisées avant le 1er janvier 1980 plutôt que celles érigées sur la parcelle à cette date comme le prévoyait la loi. Cette pratique ne pouvait être appliquée au manège car, à teneur des documents produits, la construction n'aurait débuté qu'en 1987 et n'aurait toujours pas été achevée en 1989 après la délivrance de l'autorisation DD 10_____ en 1979. Il n'y avait pas de preuve que les travaux n'avaient pas été exécutés. La demande complémentaire DD 12_____ portait uniquement sur la modification de l'implantation de la route d'accès. Elle ne portait pas sur les bâtiments eux-mêmes. La pratique du département devait être appliquée en l'espèce et sur la base de l'autorisation de 1979, le chantier avait été ouvert en 1981 et les conditions d'applications de l'art. 43 OAT devaient être examinées.

En leur reprochant de ne pas avoir pu apporter la preuve du bien-fondé de leurs allégations sans reprocher au département de ne pas prouver les motifs fondant son refus, notamment en produisant les documents et plans relatifs aux nombreuses procédures, le TAPI heurtait de manière insoutenable le sentiment de la justice et de l'équité dans son application de l'art. 43 OAT.

30) Le 1er février 2022, le TAPI a transmis son dossier, renonçant à formuler des observations.

31) Le 22 mars 2022, le département a déposé des observations, concluant au rejet du recours.

Une écurie et un hangar avaient été autorisés le 27 novembre 1964 par DD 16_____. Après la destruction totale des bâtiments, par incendie du 23 août 1973, comme cela ressortait d'un courrier du propriétaire de l'époque (D_____) du 17 octobre 1973 et de la photographie aérienne de 1983 comparée à celle de 1972, le département avait refusé une demande DD 6_____ et autorisé la

reconstruction du manège par DD 10_____, le 10 juillet 1979. Des courriers du chef du département du 23 juillet et 6 août 1987 prouvaient que rien n'avait été construit sur la parcelle jusqu'en 1983, voire 1986 et ce n'était qu'en 1987 que le manège avait été érigé selon le projet ayant fait l'objet de l'autorisation complémentaire DD 10_____/2 modifiant la distribution intérieure.

Le préavis de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (ci-après : OCAN ; anciennement la DGA) pour la DD 4_____ (favorable du 14 juillet 2014), imposait que les conditions de l'art. 43 OAT soient respectées. Le préavis de l'office de l'urbanisme du 28 juillet 2014 était favorable au projet de hangar uniquement si une zone sportive était adoptée. Or, la DR 5_____ avait été refusée en date du 6 juin 2017.

Aucune des conditions de l'art. 43 OAT n'était remplie en l'espèce. Plus aucune construction n'existait au 1er janvier 1980 et il s'était écoulé une dizaine d'années entre la destruction et la nouvelle construction. La construction du hangar dépassait le seuil de 30 % et la viabilité de l'entreprise était en péril en raison du prix d'achat et non d'un manque de box. La construction du hangar et le nombre de chevaux supplémentaires impliquaient un nouvel impact important sur le territoire et l'environnement, et menaçait l'exploitation de terrains environnants.

Il était antinomique de parler d'agrandissement lorsqu'il s'agissait de créer une nouvelle construction indépendante à une dizaine de mètres d'écart. Il n'y avait pas de lien matériel entre le bâtiment principal et le hangar projeté.

Deux courriers du département du 23 juillet et du 6 août 1987 étaient joints, qui concernaient l'avancement des travaux de reconstruction du manège, lesquels n'étaient pas terminés à ces dates.

32) Le 29 avril 2022, les recourants ont renoncé à répliquer, persistant dans les conclusions prises dans leur recours.

33) Le 4 mai 2022, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) Le litige concerne un refus d'autorisation de construire un hangar avec sept box à chevaux et une sellerie, de plan rectangulaire, d'une surface de 148,8 m^2 situé à l'écart de l'angle nord du bâtiment abritant le manège.

3) La parcelle concernée est sise en zone agricole.

a. Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 1 et al. 2 let. a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700).

b. Les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délassement et à assurer l'équilibre écologique ; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent : les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a) ; les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (let. b, art. 16 al. 1 LAT). Il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces continues d'une certaine étendue (art. 16 al. 2 LAT). Dans leurs plans d'aménagement, les cantons tiennent compte de façon adéquate des différentes fonctions des zones agricoles (art. 16 al. 3 LAT).

b. Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice (art. 16a al. 1 LAT) et qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone (art. 16a al. 2 LAT).

Aux termes de l'art. 20 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), la zone agricole est destinée à l'exploitation agricole ou horticole. Ne sont autorisées en zone agricole que les constructions et installations qui sont destinées durablement à cette activité et aux personnes l'exerçant à titre principal (let. a) ; respectent la nature et le paysage (let. b) ; respectent les conditions fixées par les art. 34 ss OAT (let. c).

c. S'agissant des activités en lien avec les chevaux, les constructions et installations nécessaires à la détention de chevaux sont conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une entreprise agricole existante au sens de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11) si l'entreprise dispose de pâturages et d'une base fourragère provenant majoritairement de l'exploitation. Des places à sol ferme peuvent être autorisées pour l'utilisation des chevaux détenus dans l'exploitation. Les installations directement liées à l'utilisation des chevaux telles que les selleries ou les vestiaires sont autorisées (art. 16abis LAT).

Les recourants ne se prévalent à juste titre pas de cette dernière disposition dans la mesure où les chevaux qu'ils détiennent ne sont pas liés à une activité agricole, mais qu'il s'agit d'activités sportives et de loisirs exercées dans un but commercial en lien avec des chevaux (garde de chevaux à des fins commerciales, école d'équitation, location de chevaux, etc). Ces dernières activités ont leur place en zone à bâtir ou dans une zone spéciale, car contrairement aux exploitations agricoles, ces activités n'ont aucun lien direct avec la production agricole et l'exploitation du sol (selon la définition donnée par l'office du développement territorial dans sa publication « comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval » éd. 2015, ci-après : publication ARE, p. 20).

4) a. S'agissant de constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone, tels les centres équestres ou autres activités commerciales en rapport avec le cheval, créées légalement avant le 1er janvier 1980 et en activité peuvent être transformés aux condition fixées à l'art. 43 OAT (art. 37a LAT ; publication ARE, p. 20).

b. Les changements d'affectation et les agrandissements de constructions et installations artisanales ou commerciales devenues contraires à l'affectation de la zone peuvent être autorisés : si la construction ou l'installation a été érigée ou transformée légalement (art. 43 al. 1 let. a OAT) ; s'il n'en résulte aucun nouvel impact important sur le territoire et l'environnement (let. b) ; si la nouvelle utilisation ne contrevient à aucune autre loi fédérale (let. c).

La surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone peut être agrandie de 30 %, les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant comptant pour moitié (art. 43 al. 2 OAT).

Si l'agrandissement de la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone en dehors du volume bâti existant excède 100 m^2, il ne pourra être autorisé que s'il est indispensable au maintien de l'entreprise (art. 43 al. 3 OAT).

5) Dans ce cadre, le Tribunal fédéral a été amené à préciser que le but de l'art. 37a LAT était de permettre aux entreprises commerciales sises hors de la zone à bâtir de maintenir leur activité, de se moderniser et de se restructurer afin de préserver les emplois, le cas échéant, en changeant d'orientation (arrêt du Tribunal fédéral 1A.12/2003 du 2 juillet 2003 consid. 3.1).

Seules les constructions et les installations à usage commercial érigées ou transformées légalement, soit en conformité avec les normes en vigueur avant le 1er janvier 1980 peuvent bénéficier d'un changement d'affectation ou d'un agrandissement. Il n'y a en effet aucune raison d'étendre la garantie de la situation acquise aux bâtiments qui ont été édifiées illégalement ou qui ont été construits

légalement, puis transformés sans avoir obtenu les autorisations requises (arrêt du Tribunal fédéral 1A.12/2003 précité consid. 3.2).

6) En l'espèce, la demande d'autorisation porte non pas sur un agrandissement d'un bâtiment ou d'une installation, mais sur une construction annexe située à une dizaine de mètres des autres bâtiments du manège. Il convient donc en premier lieu d'examiner si cette construction est susceptible d'être couverte par les notions de transformation et d'agrandissement tels que prévues aux art. 37a LAT et 43 al. 2 OAT, ce que le département met en doute, estimant qu'il n'existe pas de lien matériel entre les bâtiments existants du manège et celui projeté.

L'exigence du lien physique entre les bâtiments, tel que le requiert le département, ne ressort pas expressément des art. 37a LAT ou 43 OAT, ni de la doctrine ou de la jurisprudence. L'art. 43 al. 1 let. b OAT limite les projets à ceux qui n'ont pas d'impact important sur le territoire et l'environnement. La doctrine relève que ces dispositions s'opposent à un projet dont les dimensions sur le plan qualitatif et/ou quantitatif sont différentes si le projet est susceptible d'accroître sensiblement les incidences spatiales du projet (Rudolf MUGGLI, Commentaire pratique LAT : construire hors zone à bâtir, 2017, n. 24 et 25 ad art. 37a LAT p. 375). L'auteur relève que ce libellé indique néanmoins que tout nouvel impact n'est pas exclu. Toutefois, ces considérations ne permettent pas d'exiger la connexité physique de l'annexe dont le gabarit sera de toutes façons limité par les exigences de l'art. 43 al. 2 et 3 OAT.

L'exigence supplémentaire posée par le département aux conditions prévues par la loi s'avère donc infondée.

7) Se pose ensuite la question de savoir si l'agrandissement prévu, soit une surface de 148,8 m^2 ne dépasse pas le 30 % de la surface des constructions et installations non conformes à la zone et autorisées avant le 1er janvier 1980, ce que le département conteste. Selon ce dernier, de nombreuses constructions ou installations n'auraient pas été autorisées, à tout le moins dans leurs dimensions actuelles. Il faut donc établir quelle était la surface des constructions et installations érigées ou transformées légalement, soit en conformité avec les normes en vigueur avant le 1er janvier 1980, la pratique du département qu'il a exposée dans ses écritures du 24 novembre 2015 devant le TAPI et dont il n'y pas lieu de s'écarter, étant de tenir compte des constructions autorisées – même si non encore construites – avant le 1er janvier 1980.

Après l'incendie ayant détruit le manège existant depuis 1964 dans des dimensions qui ne sont plus déterminables de façon certaine, les pièces figurant au dossier indiquent qu'une autorisation de construire DD 6_____ a été refusée le 6 septembre 1978 par le département. Sur l'extrait du plan cadastral daté du 1er mai 1978 figure le tracé d'un bâtiment no 9_____, d'une surface d'environ 644 m^2 (23 x 28) mesurés sur le plan formant un rectangle avec une excroissance à un

angle ainsi qu'un tracé en gras d'une surface plus étendue en forme de L dont la partie la plus grande représente une dimension d'environ 24 m sur 54 m (1'296 m^2), à laquelle s'ajoute la petite partie, d'environ 8 m sur 18 m (144 m^2), laquelle pourrait correspondre à celle projetée. Ce projet a été refusé car le département a estimé que l'implantation d'un bâtiment de si grandes dimensions et traité d'un seul bloc était incompatible avec l'échelle des constructions du voisinage. Au surplus, « l'architecture était inacceptable ».

Par la suite, une autorisation de construire DD 10_____ a été délivrée le 10 juillet 1979 par le département, lequel n'a toutefois pas pu en retrouver les plans. Seule une fiche synoptique permet de constater que cette autorisation a donné lieu à une ouverture de chantier le 10 juillet 1981, après le refus d'une prolongation de délai du 3 juillet 1981 et qu'elle a été suivie d'une autorisation DD 12_____ délivrée le 15 octobre 1987.

Cette autorisation DD 12_____ du 15 octobre 1987 mentionne pour objet : « modification implantation route d'accès ». Dans l'extrait cadastral accompagnant la requête, signé par l'architecte du projet, Monsieur E_____, figurent avec un trait continu les bâtiments nouveaux non cadastrés dont un bâtiment non cadastré à l'emplacement de l'actuel n° 2_____ d'une surface d'environ 200 m^2, mesurés sur ce plan et les aménagements existants non cadastrés, dont une route d'accès traversant toute l'ancienne parcelle n° 751, incluant les actuelles parcelles nos 1'104 et 1'103 et correspondant au bord ouest de la parcelle n° 818, longeant les parcelles nos 1'104 et 1'103 entre le bâtiment de B_____et les bâtiments actuels du manège. Sur un autre plan du dossier d'autorisation intitulé « M. _____, B_____ – Construction d'un chemin dans les 2 mètres longeant la frontières », en plus du bâtiment susmentionné, est dessiné en traits discontinus un « manège en construction » sous forme d'un rectangle d'environ 33 m sur 42 m, soit environ 1'386 m^2, situé au-dessus d'un bâtiment existant, sis à l'emplacement de l'actuel n° 2_____, mais de forme différente.

Selon la convention de promesse de vente et d'achat du capital-actions de la propriétaire de l'ancienne parcelle n° 751, D_____, signée le 10 février 1989, la liste des bâtiments construits sur la parcelle mentionne un manège de 1'322 m^2 et une habitation de 283 m^2. Ces indications sont barrées d'un trait dans la convention et plus loin, il est précisé que les bâtiments ne sont pas encore cadastrés, les travaux de construction étant en voie d'achèvement, ayant fait l'objet d'une autorisation de construire n° 10_____ et d'une autorisation complémentaire déposée le 15 juin 1988.

Sur la base de ces éléments, le TAPI a retenu que seul le bâtiment qui portait le n° 9_____, dont la surface était d'environ 644 m^2, avait été autorisé avant le 1er janvier 1980. Il a estimé que ces éléments ne permettaient pas de retenir qu'un manège de plus grande dimension avait été autorisé le 10 juillet 1979.

Or, contrairement à la conclusion à laquelle arrive le TAPI, il faut constater qu'un manège en construction est dessiné dans un plan accompagnant une requête en autorisation de construire un chemin d'accès à ce bâtiment, déposée en 1987 par les propriétaires d'alors (DD 12_____). À cela s'ajoute que ce manège est mentionné à nouveau dans une convention de promesse de vente de 1989, comme étant en voie d'achèvement. Ce manège a, dans ces deux documents, une surface quasi identique de respectivement 1'386 m^2 (mesurée sur le plan) et 1'322 m^2. Force est de constater qu'aucune autre autorisation n'a été délivrée entre celle du 10 juillet 1979 et celle du 15 octobre 1987, aux dires du département. Il apparaît dès lors peu vraisemblable, comme l'a pourtant retenu le TAPI sans autre élément à l'appui, que le mandataire professionnellement qualifié ait accompagné la demande d'autorisation de construire une voie d'accès à un manège d'un plan sur lequel figure ledit bâtiment avec la mention « en construction » si celui-ci n'avait pas été autorisé au préalable. Il en va de même du bâtiment plus petit correspondant au n° 2_____, d'une surface de 200 m^2 (mesurée sur le plan) ou de 283 m^2.

De plus, les courriers du département des 23 juillet et 6 août 1987 indiquent expressément que les travaux en cours sont ceux liés à l'autorisation délivrée le 10 juillet 1979. L'avancement de ces travaux a été constaté sur place, le 29 juillet 1987, par un inspecteur de la police des constructions. Les travaux étaient suffisamment avancés pour qu'un délai au 31 octobre 1987 soit fixé à la propriétaire pour les terminer.

Ainsi, il appert que les éléments qui ressortent des pièces des dossiers d'autorisation déposés par le département démontrent, contrairement à ce qu'a retenu le TAPI, l'existence du manège sous forme de bâtiments d'une surface comprise entre 1'586 m^2 et 1'605 m^2 autorisés par la dernière autorisation de construire délivrée avant le 1er janvier 1980.

Compte tenu du manège existant de 1'417 m^2 et du bâtiment de 182 m^2, dont les dimensions ne sont pas contestées, soit un total de 1'599 m^2, qui correspond aux surfaces relevées ci-dessus, un agrandissement tel que celui prévu de 148,8 m^2, apparaît donc conforme aux exigence de l'art. 43 al. 2 OAT.

8) Le département et le TAPI ont également retenu pour refuser le projet que le potentiel d'agrandissement avait été utilisé, notamment par la délivrance de la DD 3_____, laquelle, selon le département n'aurait pas dû être délivrée, compte tenu du raisonnement fait ci-dessus s'agissant des bâtiments autorisés avant le 1er janvier 1980.

À cet égard, il faut souligner que la DD 3_____ porte sur des transformations de l'écurie et du vestiaire, sur la création d'un club house et la suppression d'un espace de stockage, le même nombre de box étant maintenu. Il appert qu'aucun agrandissement qui aurait entamé le potentiel prévu par l'art. 43

OAT n'a été autorisé par la DD 3_____ du 16 décembre 2013, contrairement à ce qu'a retenu le département dans sa décision sans toutefois apporter d'élément probant à cet égard, les préavis mentionnés indiquant uniquement que dans le cadre d'une éventuelle nouvelle construction de remplacement, suite à la suppression des surfaces de stockage du foin situés sur les box, le respect des seuils d'agrandissement serait apprécié ainsi que les autres conditions fixées à l'art. 43 OAT (préavis de la DGA du 18 novembre 2013).

9) Le TAPI a également retenu dans son examen qu'il ressortait de la procédure A/17/2021 portant sur le refus d'une demande préalable de construire des nouveaux bâtiments en lieu et place de ceux existants, postérieure à la présente procédure, que le site comprenait plusieurs aménagements réalisés sans autorisation, soit un paddock, un marcheur, ainsi que le bâtiment qui fait l'objet de la présente procédure et les revêtements des sols autour des bâtiments. Selon lui, le potentiel d'agrandissement serait de toutes façons déjà absorbé par ces surfaces.

À cet égard, outre le fait que le département se fonde sur une procédure postérieure à celle examinée ici, il soutient de façon contradictoire dans une procédure parallèle (JTAPI /1220/2021 du 2 décembre 2021 consid. 7), que la limite d'agrandissement fixée à l'art. 43 OAT se calcule à partir des volumes bâtis et non à partir des surfaces tels des revêtements de sol qui ne représentent pas des volumes. Le raisonnement du TAPI ne saurait donc être suivi sur ce point également.

10) S'agissant toutefois d'un agrandissement de plus de 100 m^2, il doit également être établi que celui-ci serait indispensable au maintien de l'entreprise (art. 43 al. 3 OAT).

Cette question n'a pas du tout été examinée par le TAPI dans son jugement alors qu'elle motivait principalement la décision de refus du département.

Par conséquent, le recours doit être partiellement admis et le jugement querellé annulé en conséquence. La cause sera renvoyée au TAPI, pour instruction complémentaire et nouveau jugement, afin de préserver le double degré de juridiction et de permettre à la chambre administrative d'exercer sa fonction de contrôle (art. 69 al. 3 LPA).

11) Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée aux recourants, solidairement, à la charge de l'État de Genève (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 24 janvier 2022 par Monsieur A_____ et B_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 2 décembre 2021 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

renvoie la cause au Tribunal administratif de première instance pour instruction complémentaire et nouveau jugement au sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'000.- à Monsieur A_____ et B_____, solidairement, à la charge de l'État de Genève ;

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 ;

communique le présent arrêt à Me François Bellanger, avocat des recourants, ainsi qu'au département du territoire-OAC, au Tribunal administratif de première instance, à l'office fédéral du développement territorial et à l'office fédéral de l'agriculture.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Lauber, M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :	la présidente siégeant :
M. Marmy	F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :