

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1570/2015-LCI

ATA/1003/2025

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 septembre 2025

3^{ème} section

dans la cause

A _____

B _____

représentés par Me François BELLANGER, avocat

recourants

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

intimé

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
29 août 2024 (JTAPI/847/2024)**

EN FAIT

A. a. A_____ (ci-après : la SA) est une société inscrite au registre du commerce du canton de Genève depuis le 4 décembre 2012 ayant son siège à C_____. Elle a pour but l'exploitation d'un manège, l'achat, la vente, l'importation, le commerce et le courtage de chevaux, ainsi que la prise en pension de chevaux et la location de boxes, l'organisation de manifestations équestres ainsi que tous services, conseils et activités dans le domaine des sports équestres.

B_____ en est l'administrateur.

b. La SA est propriétaire des parcelles n^{os} 1'103 et 1'104, feuillet 38, sises sur la commune de C_____ en zone agricole. Sur la première, d'une surface de 8'540 m², sont érigés les bâtiments n^{os} 1_____ et 2_____.

Le bâtiment n^o 1_____ correspond à un grand bâtiment en bois ayant la fonction de manège et disposant de 30 boxes pour des chevaux, ainsi que d'une surface pour l'évolution de ces derniers. Le bâtiment n^o 2_____ est une maison d'habitation construite perpendiculairement au manège au sud. Au nord de cet ensemble se trouve un paddock d'une surface de 3'097 m² et, au nord du paddock, un marcheur circulaire de 241 m².

B. a. Le 16 décembre 2013, le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (devenu depuis lors le département du territoire, ci-après : le département) a délivré une autorisation de construire DD 3_____ 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.

b. Le 4 avril 2014, B_____ a indiqué au département qu'il avait racheté la société d'exploitation du manège en janvier 2013. Le couvert, soit le hangar, existait alors déjà. Il ignorait quand celui-ci avait été construit.

Selon les photographies aériennes disponibles sur le site d'information du territoire genevois (SITG), ce bâtiment existait en réalité au moins depuis 2009 et son assiette avait été sensiblement augmentée entre 2012 et le printemps/été 2015.

c. Le 16 mai 2014, agissant pour le compte de la SA, B_____, a déposé auprès du département une demande d'autorisation de construire enregistrée sous n^o DD 4_____, visant la construction d'un hangar avec boxes à chevaux et sellerie. Selon les plans produits à l'appui de la demande d'autorisation, il s'agissait d'une construction de plan rectangulaire située légèrement à l'écart de l'angle nord du bâtiment n^o 1_____, et dont l'un des grands côtés était situé sur la limite de la parcelle n^o 1'103.

Selon la lettre d'accompagnement, il s'agissait de régulariser le couvert en question.

d. Dans le cadre de l'instruction, le département a délivré notamment les préavis suivants :

- 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 pour ce qui concernait la conformité du projet à la zone agricole ;
 - le 2 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 défavorable au projet, car l'affectation et l'exploitation prévue (un manège) n'étaient pas conformes à la zone agricole. Cependant, dans le cas où la réponse à la DR n° 5_____ en cours d'instruction en vue d'un déclassement de la zone agricole en zone sportive serait positive, le SPI serait favorable sur le principe, sous réserve de l'adoption de la modification de zone ;
 - le 16 juillet 2014, la direction générale de l'agriculture (ci-après : DGA – devenue depuis lors l'office cantonal de l'agriculture et de la nature) 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) ;
 - le même jour, le service de la consommation et des affaires vétérinaires (ci-après : SCAV) a rendu un préavis favorable sous conditions du respect de l'ordonnance sur la protection des animaux du 23 avril 2008 (OPAn - RS 455.1) et du manuel de contrôle fédéral sur les aspects relatifs aux installations et aspects qualitatifs du 1^{er} septembre 2013, version 3.0 ;
 - le 28 juillet 2014, la SPI a annulé et remplacé son préavis du 2 juillet 2014. Elle était favorable au projet à la condition de l'adoption d'une zone sportive incluant le hangar en question, zone qui faisait l'objet de la procédure DR n° 5_____ en cours d'instruction.
- e.** Le 12 août 2014, la DAC a demandé à B_____ d'apporter la preuve, au regard de l'art. 43 al. 3 OAT, du caractère indispensable de la construction projetée pour le maintien de l'entreprise.
- f.** Le 15 octobre 2014, B_____ a expliqué que la construction projetée avait pour objet d'assurer la mise en conformité des boxes existants pour les chevaux avec les normes en matière de protection des animaux.
- g.** Le 3 novembre 2014, la DAC a sollicité de B_____ des éléments complémentaires pour donner suite à sa demande du 12 août précédent. Elle lui demandait également de se déterminer sur l'impact qu'avait engendré la diminution du nombre de boxes dans le bâtiment.
- h.** Le 15 décembre 2014, B_____ a remis les comptes 2013 de l'exploitation ainsi que la situation comptable comparant les résultats d'exploitation en année pleine disposant de 25 boxes (situation d'origine) et de 32 boxes (situation actuelle). Ces

éléments mettaient en évidence, selon lui, la possibilité de rendre le manège profitable uniquement avec 32 boxes et d'assurer ainsi la pérennité de l'exploitation.

Il a joint à son courrier le bilan de la SA au 31 décembre 2013 ainsi qu'une simulation comptable comparant les résultats d'exploitation en année pleine d'une installation disposant de 25 boxes (la situation d'origine) et de 32 boxes (la situation actuelle). Le résultat de l'exercice serait de CHF 81'700.- pour la variante à 32 boxes et de CHF 49'100.- pour une exploitation à 25 boxes.

i. Par décision 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 justifier l'absence de lien matériel entre la construction légalement autorisée et le présent 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 surfaces d'assolement, ce d'autant plus que les surfaces aux alentours de la construction projetée, par la mise en place d'un revêtement, renforçaient nettement l'impact de la construction sur les surfaces d'assolement. Pour ce premier motif déjà, le projet ne respectait pas la loi et ne pouvait donc pas être autorisé.

En outre, le hangar en question dépassait la limite des 100 m² à partir de laquelle il devait être démontré que l'extension était indispensable au maintien de l'entreprise. À cet égard, il découlait du courrier du 4 avril 2014 que le hangar était déjà réalisé lorsque B_____ avait racheté le manège en janvier 2013. À teneur de la Feuille d'avis officiel de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 18 janvier 2013, l'achat avait en effet eu lieu le 3 janvier 2013 au prix de CHF 7'026'175.-. Selon la FAO du 14 mai 2004, cette même parcelle avait été acquise par l'ancien propriétaire au prix de CHF 2'083'128.-. Elle avait donc augmenté de près de CHF 5'000'000.-, soit de plus de 330%, en moins de dix ans. Le 16 décembre 2013, l'autorisation de construire n° DD 3_____ avait été délivrée. Elle portait sur la transformation d'une écurie et d'un vestiaire, ainsi que sur la création d'un club-house, d'une sellerie et d'un espace de stockage. Le même nombre de boxes à chevaux était maintenu. Il ressortait du préavis rendu par la DGA dans le cadre de cette dernière autorisation de construire que l'éventuelle nouvelle construction de remplacement, à la suite de la suppression des surfaces de stockage du foin, serait appréciée selon le respect des seuils d'agrandissement, ainsi que selon les conditions fixées à l'art. 43 OAT. Or, dans le cas d'espèce, la nouvelle construction réalisée ne venait clairement pas compenser de telles surfaces de stockage, puisqu'elle était vouée exclusivement à accueillir des boxes à chevaux et une sellerie supplémentaire. Dans le cadre de la requête n° DD 4_____, le SPI avait indiqué, dans son préavis du 2 juillet 2014, qu'il était défavorable au projet, considérant que l'affectation et l'exploitation prévues en tant que manège n'étaient pas conformes à la zone agricole. Il considérait dès lors que seule une modification de zone déclassant la parcelle en zone sportive permettrait de rendre la construction

conforme à la zone. Certes, le préavis du SPI du 28 juillet 2014, annulant et remplaçant le précédent, était favorable sous conditions. Toutefois, cette condition était précisément l'adoption d'une zone sportive comprenant le hangar. Ainsi, vu l'absence de modification de zone à ce jour, le préavis du SPI devait être considéré comme défavorable. Par préavis du 14 juin (*recte* : juillet) 2014, la DGA s'était déclarée favorable au projet, à condition que le bâtiment projeté respecte les conditions et seuils fixés à l'art. 43 OAT.

Dans son courrier du 15 décembre 2014, B_____ avait reconnu que la perte était liée, au moins partiellement, à la reprise du manège. En effet, le coût d'acquisition dépassait clairement la valeur des installations et de la parcelle, raison pour laquelle les charges financières indiquées (CHF 114'000.-) étaient si élevées. De même, il pouvait être constaté que les fonds propres ne s'élevaient qu'à CHF 100'000.- pour plus de CHF 8'700'000.- de fonds étrangers. Or, si le prix d'achat avait été raisonnable, le manège ne ferait certainement pas de déficit, même avec seulement 25 boxes. En outre, des fonds propres à hauteur d'au moins 20% des capitaux investis – ce qui était le minimum usuel en la matière – permettraient également d'atténuer les charges financières, qui étaient dès lors plus élevées que dans une situation normale.

En outre, les divers travaux effectués ne justifiaient aucunement, du point de vue de l'aménagement du territoire, une augmentation de la valeur des biens telle que constatée entre 2004 et 2015. Au contraire, le fait que le hangar avec boxes à chevaux et sellerie avait été érigé illégalement aurait, au contraire, dû en atténuer la valeur par rapport à son coût de construction, vu le risque de remise en état.

Par conséquent, le département estimait que le hangar n'était pas nécessaire à la pérennité de l'entreprise, de sorte que les conditions de l'art. 43 OAT n'étaient pas remplies pour ce second motif.

- C. a.** Par acte du 12 mai 2015, B_____ et la SA ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI) en concluant, principalement, à son annulation.

Il était erroné de considérer que l'art. 43 OAT supposât un lien matériel entre le bâtiment et l'annexe projetée. Par ailleurs, le département s'était trompé 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 32 boxes, le manège deviendrait immédiatement bénéficiaire et permettrait de réaliser un petit profit de CHF 32'700.-.

Suite à ce recours, la procédure a été suspendue d'accord entre les parties durant plusieurs années.

- b.** Après reprise de la procédure par décision rendue par le TAPI le 19 mars 2021 (DITAI/136/2021), confirmée par arrêt de la chambre administrative de la Cour de

justice (ci-après : la chambre administrative) du 15 juin 2021 (ATA/627/2021), le TAPI a rejeté le recours par jugement du 2 décembre 2021 (JTAPI/1219/2021).

Il a en substance examiné quels étaient les bâtiments constituant l'ensemble du complexe qui avaient été érigés ou transformés en conformité avec les normes en vigueur avant le 1^{er} janvier 1980, afin de déterminer si, par rapport à leur surface, le hangar dont l'autorisation était requise ne représentait pas un agrandissement de plus de 30%, conformément à la limite prévue par l'art. 43 al. 2 OAT. Or, il s'avérait que cette limite était dépassée. Par conséquent, l'une des conditions légales cumulatives auxquelles était soumis le projet litigieux n'étant pas réalisée, il n'était pas nécessaire d'examiner les autres motifs du refus d'autorisation de construire.

c. Sur recours de B_____ et de la SA, la chambre administrative a annulé ce jugement par arrêt du 30 août 2022 (ATA/880/2022).

La demande d'autorisation portait non pas sur un agrandissement, mais sur une construction annexe située à une dizaine de mètres des autres bâtiments du manège. Il fallait donc examiner en premier lieu si cette construction était susceptible d'être couverte par les notions de transformation et d'agrandissement telles que prévues par les art. 37a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et art. 43 al. 2 OAT, ce que le département mettait en doute en estimant qu'il n'existait pas de lien matériel entre les bâtiments existants du manège et celui projeté. Cependant, l'exigence du lien physique entre les bâtiments, tel que le requérait le département, ne ressortait pas expressément de ces dispositions légales. L'exigence supplémentaire posée par le département à cet égard s'avérait donc infondée.

Par ailleurs, l'agrandissement que constituait le hangar litigieux ne dépassait pas la limite de l'art. 43 al. 2 OAT.

S'agissant toutefois d'un agrandissement de plus de 100 m² (soit en l'occurrence de 148.8 m²), il devait également être établi que celui-ci était indispensable au maintien de l'entreprise, conformément à l'art. 43 al. 3 OAT. Cette question n'ayant pas du tout été examinée par le TAPI, la cause était renvoyée à ce dernier pour instruction complémentaire et nouveau jugement.

d. Le 2 novembre 2022, le département a transmis au TAPI un passage des explications et recommandations de l'office fédéral du développement territorial (ci-après : ARE) pour la mise en œuvre de l'OAT. Il apparaissait en effet que la chambre administrative avait fait une interprétation du lien matériel, au sens de l'art. 24c LAT, qui était contraire à ces recommandations.

e. Le 21 novembre 2022, le TAPI a indiqué à B_____ et la SA que, selon les indications figurant au dossier, les requêtes en autorisation n^{os} DD 3_____ et n^o DD 4_____ ne devaient entraîner aucune augmentation du nombre de boxes, mais un agrandissement de ces derniers pour les rendre conformes aux normes en vigueur. Ainsi, pour le bâtiment concerné par la requête n^o DD 3_____, le nombre de boxes était initialement et demeurerait après travaux de 25, tandis que pour le

bâtiment concerné par la requête n° DD 4_____, le nombre de boxes était de sept, étant précisé que cette requête ne visait qu'à régulariser la situation existante, créée sans autorisation. Ils étaient invités à confirmer cas échéant ces éléments ou à donner toutes explications utiles en cas de désaccord. Ils étaient également invités à préciser la date de début et de fin des travaux liés à la requête n° DD 3_____, et de ceux liés à la requête n° DD 4_____.

f. Le 13 décembre 2022, B_____ et la SA ont expliqué que l'écurie principale contenait 26 boxes, dont cinq petits. Un des petits boxes avait été créé pour répondre aux besoins d'exploitation du manège, notamment à la demande importante pour l'hébergement de chevaux. C'était la raison pour laquelle il y avait une augmentation d'un box par rapport au chiffre d'origine de 25. L'autorisation n° DD 3_____ n'avait eu aucun impact sur le nombre de boxes, dès lors qu'elle n'avait pas été utilisée, comme l'avait relevé la chambre administrative. Elle figurait d'ailleurs sur le suivi administratif des dossiers comme « caduque », sans aucune mention d'une ouverture de chantier.

Le bâtiment visé par l'autorisation n° DD 4_____ comprenait sept boxes depuis sa réalisation.

Ces boxes étaient tous utilisés et nécessaires au bon fonctionnement du manège.

Le département tentait de remettre en cause la portée de l'arrêt de la chambre administrative du 30 août 2022, alors qu'il n'avait pas recouru contre cet arrêt. L'office fédéral du développement territorial (ci-après : ARE), habilité à recourir contre cet arrêt, n'en avait rien fait non plus, de sorte que la consultation de cet office était sans pertinence. Il fallait souligner que la chambre administrative avait tranché la portée de la notion de « lien matériel » dans son arrêt, retenant que cela ne supposait pas un lien physique.

g. Le 2 mars 2023, le TAPI a tenu une audience lors de laquelle il a entendu B_____ et son épouse.

g.a. D_____ a expliqué qu'ils avaient déjà cinq chevaux en pension depuis environ trois ans dans l'écurie en question au moment où s'était présentée l'opportunité d'acquérir le manège, avec l'idée de pouvoir combiner le sport à haut niveau et le bien-être des chevaux. Les deux premières années avaient consisté pour l'essentiel à remettre les lieux en état. Il n'y avait plus beaucoup de chevaux et ils s'étaient concentrés sur l'acquisition d'une nouvelle clientèle. La petite écurie à sept boxes qui faisait l'objet du litige constituait pour eux une carte de visite vis-à-vis de leurs clients étant donné leur conformité aux normes et leur modernité.

S'agissant des produits d'exploitation, ils étaient principalement constitués par le prix des pensions des chevaux qui étaient laissés chez eux sept jours sur sept. Le prix de pension par cheval après l'acquisition (du domaine) était de CHF 1'300.- par mois, ce à quoi s'ajoutaient différentes options, comme le prix des sorties au marcheur, à la longe, à la monte, etc. Depuis environ trois ans, ils avaient simplifié le fonctionnement commercial en prévoyant un forfait global incluant ce qui était

précédemment proposé sous forme d'options. Par conséquent, le prix de pension par cheval et par mois était de CHF 2'000.- à CHF 2'500.- en fonction du nombre de chevaux laissés en pension par chaque propriétaire.

Agrandir légèrement l'emplacement des cinq boxes extérieurs situés au nord du bâtiment principal plutôt que de transformer le hangar situé un peu plus loin ne paraissait pas envisageable, car il s'agissait d'un endroit exposé à la bise et qui se trouvait sur le chemin du transport du fumier. Par conséquent, la location de ces boxes aurait été difficile. Ils louaient actuellement 29 boxes sur les 30 qu'il était possible de louer, ceci faisant abstraction des six boxes restant qu'ils ne loueraient de toute façon pas, car ils n'étaient pas aux normes. S'il leur fallait réaménager le bâtiment principal pour tenter d'y trouver la place permettant d'augmenter le nombre de boxes, cela se ferait sur les espaces de stockage actuels, ce qui repousserait le problème sur la question du stockage.

g.b. B_____ a précisé que lorsqu'ils étaient arrivés (en tant que clients) avec leurs propres chevaux, l'exploitation marchait bien, car elle était en main d'un gérant qui connaissait son affaire, puis il y avait eu un divorce entre la propriétaire (Madame E_____) et son mari. Sauf erreur, celui-ci avait alors repris la gestion du manège durant la dernière année avant qu'ils en fassent l'acquisition, d'une manière qui avait entraîné le départ de nombreux clients. En plus de leurs propres chevaux, il ne devait en rester qu'une dizaine sur l'ensemble du manège.

Bien qu'ils eussent obtenu l'autorisation DD 3_____ après l'achat du manège, ils avaient renoncé à l'exécuter en se rendant compte qu'ils étaient peut-être allés « vite en besogne » et qu'ils avaient mal estimé les réels besoins de l'exploitation, laquelle impliquait un plus grand manège intérieur et des espaces de stockage différents de ceux qu'ils avaient initialement estimés. Sauf erreur, c'était également lorsqu'ils avaient reçu cette autorisation que les normes fédérales sur la détention des chevaux avaient été modifiées.

Selon son souvenir, lorsqu'ils avaient pris la décision d'acheter, ils avaient eu connaissance du projet de la commune de faire passer le périmètre en zone sportive. Ensuite, il était apparu peu à peu que cela serait sans doute plus compliqué et ils avaient rencontré une pratique plus restrictive du canton, ce qui avait sans doute également fait évoluer leur réflexion.

Ils avaient 4,5 postes à plein temps d'employés et l'ensemble des charges fixes étaient pour l'essentiel incompressibles, indépendamment du nombre de chevaux en pension, ce qui signifiait que leur éventuelle marge bénéficiaire pouvait être réalisée sur les quatre ou cinq derniers chevaux en pension. Ils avaient également tout juste commencé à tenter d'obtenir des revenus supplémentaires en faisant l'acquisition de jeunes chevaux, en vue de leur revente au minimum deux ans plus tard, mais il s'agissait de revenus qui restaient hypothétiques dans la mesure où le cheval pouvait se blesser ou n'être pas aussi bon qu'escompté. En attendant, cela aurait impliqué des investissements relativement importants. Il était donc essentiel de pouvoir bénéficier quoi qu'il en soit d'un socle de revenus récurrents.

Dans le bâtiment principal, il y avait cinq boxes qu'ils ne pouvaient pas utiliser, car ils étaient vraiment trop petits eu égard aux normes actuelles de détention.

Concernant la transaction passée en 2013, les premières demandes de Madame E_____ avoisinaient CHF 9'000'000.- (étant précisé qu'ils avaient connaissance du prix de son achat de CHF 2'000'000.-) et qu'ils avaient de leur côté demandé deux expertises, lesquelles devaient pouvoir être retrouvées et fournies au TAPI. Elles se fondaient sur la valeur intrinsèque et sur la valeur de rendement compte tenu du nombre de boxes existants, et relevaient qu'il s'agissait d'un bien d'exception compte tenu de sa situation et du fait qu'il n'existait pas de possibilité que le nombre de manèges augmente significativement dans le canton. Le prix de CHF 7'000'000.- avait été négocié moyennant certains accords sur les modalités de paiement et également sur le fait qu'en tant qu'acheteurs, ils laisseraient un droit d'habitation à l'ex-époux de Madame E_____ jusqu'à la majorité de son dernier enfant, ainsi que la possibilité de laisser ses cinq chevaux sur place sans acquitter le prix de pension, ces deux prestations étant valorisées pour un montant d'environ CHF 1'000'000.- à apporter en déduction du prix des CHF 7'000'000.-.

L'augmentation de CHF 400'000.- des immobilisations corporelles entre 2013 et 2014 selon les bilans, s'expliquait par les investissements effectués pour la construction du bâtiment litigieux. Ce n'était pas en 2009 que le bâtiment litigieux avait été achevé, mais bien en 2014 et la photographie aérienne figurant au dossier ne pouvait pas dater de 2009.

Les expertises calculaient la valeur de rendement sur la base des 31 boxes existant au total dans le bâtiment principal, dans le bâtiment allongé qui le jouxtait et en y incluant également les cinq boxes en bois accolés à la façade nord du bâtiment principal. En tous les cas, cela ne pouvait pas inclure les sept box litigieux puisqu'ils n'existaient pas encore à l'époque. S'ils n'envisageaient pas eux-mêmes d'utiliser l'intégralité de ces 31 boxes vu l'état de certains d'entre eux, ils avaient tenu compte du potentiel que représentait le hangar qu'ils avaient ensuite transformé en écurie. Il fallait préciser à ce sujet qu'ils avaient identifié sur les plans de la commune que l'endroit serait versé en zone sportive et leurs premières démarches après l'acquisition avaient consisté à tenter de faire aboutir ce changement de zone.

g.c. Leur conseil a ajouté que ses clients avaient en réalité dû repenser complètement l'espace à l'intérieur du bâtiment principal, en particulier en raison du fait que les boxes existants étaient particulièrement petits et ne permettaient pas, par exemple, la détention de grands chevaux, outre le fait que ces boxes n'étaient actuellement plus aux normes.

Si ses mandants devaient renoncer aux sept boxes du bâtiment litigieux, les chevaux qui occuperaient les 22 boxes disponibles, répartis entre le bâtiment principal et le bâtiment qui le longeait, nécessiteraient la présence de quatre employés, ce qui signifiait que la présence du bâtiment litigieux ne générerait de charge supplémentaire que pour l'équivalent d'un demi-poste d'employé, alors qu'il générerait des revenus importants.

À la suite des différents arrêts rendus par la chambre administrative, ses clients étaient conscients de l'impossibilité d'agrandir le bâtiment principal et du fait que s'ils souhaitaient dans un futur proche procéder à des travaux de réaménagement à l'intérieur de ce dernier, notamment afin de prévoir des boxes aux normes, leur nombre ne pourrait en tout cas pas augmenter, mais serait éventuellement diminué, ce dont le TAPI devait tenir compte dans l'appréciation du caractère indispensable du bâtiment litigieux.

L'une des autres procédures judiciaires avait abouti à la confirmation de la démolition des tunnels extérieurs qui servaient actuellement au stockage, ce qui allait accentuer la pression sur cette dernière problématique.

h. Le 15 mai 2023, B_____ et la SA ont produit les comptes annuels de la SA pour les années 2019 à 2021, un budget prévisionnel avec la location de 30 boxes et avec 23 boxes ainsi que les deux évaluations immobilières évoquées à l'audience du 2 mars 2023.

L'achat du manège avait concerné des biens immobiliers distincts, soit les parcelles n^{os} 1'103 et 1'104. La première comportait, d'une part, une habitation sur deux étages et, d'autre part, le manège couvert avec la mezzanine latérale, un bloc avec les services nécessaires au bon fonctionnement de l'activité du manège, ainsi que les boxes pour les chevaux. En outre, se trouvait sur la parcelle un bâtiment utilisé comme dépôt, qui correspondait à l'actuelle construction litigieuse. La seconde parcelle était quant à elle déjà affectée au paddock et au marcheur.

Les deux expertises confirmaient le bien-fondé de la valeur retenue pour l'acquisition de l'habitation et du manège chiffrant la valeur finale à CHF 8'100'000.- pour celle établie le 12 octobre 2012 par F_____ (ci-après : F_____) et à CHF 6'420'000.- pour G_____ (ci-après : G_____) le 3 juillet 2012.

Ils ont également fait des remarques sur les comptes annuels et le budget prévisionnel, soutenant que le manège ne pouvait fonctionner sans les sept boxes du bâtiment litigieux.

i. Le 11 août 2023, le département a formulé des observations sur les deux évaluations immobilières, contestant certains points et soutenant qu'en ayant acheté le manège pour CHF 7'026'175.-, le prix d'achat paraissait très (trop) élevé.

j. Par jugement du 29 août 2024, le TAPI a rejeté le recours.

La cause avait été renvoyée au TAPI par arrêt de la chambre administrative ATA/880/2022 précité avec pour instruction d'examiner si l'agrandissement de l'exploitation par le biais du bâtiment litigieux était indispensable au maintien de l'entreprise, conformément à l'art. 43 al. 3 OAT. Toutes les autres conditions prévues par cette disposition légale avaient été examinées par la chambre administrative, et notamment le lien matériel entre les bâtiments existants du manège et celui projeté.

Il n'était pas nécessaire de réexaminer la condition du lien matériel entre les bâtiments existants et le bâtiment litigieux, au sens de l'art. 24c LAT, puisque la chambre administrative, juridiction supérieure, avait déjà motivé son opinion à ce sujet.

Les explications relatives à l'OAT, publiées par l'ARE le 23 février 2007 (https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/droit-de-l_amenagement-du-territoire/construction-hors-de-la-zone-a-batir/explications-relatives-a-l-oat-et-recommandations-pour-la-mise-e.html; consulté le 2 août 2024), ne donnaient aucune précision sur le sens à donner à la condition légale de l'indispensabilité au maintien de l'entreprise.

Compte tenu de la formulation sans doute volontairement vague de l'art. 43 al. 3 OAT, il fallait considérer que les raisons pour lesquelles l'agrandissement de l'entreprise s'avérait indispensable pouvaient être diverses, et concerner par exemple aussi bien des aspects techniques ou économiques, ou autres.

Dans le cas d'espèce, les recourants, dès le début de la procédure, avaient d'emblée donné à cette notion une portée essentiellement économique, ce qui n'avait en soi pas été contesté par le département. Suite à l'ATA/880/2022 précité, le TAPI avait poursuivi l'instruction du dossier dans la même perspective, toujours sans soulever d'objection de la part de l'autorité intimée, et s'en tiendrait donc à cette approche pour trancher le litige.

En préambule, s'agissant des indications données par les intéressés au sujet du nombre de boxes dont disposait le manège, le TAPI relevait qu'elles avaient varié au fil de leurs écritures et des pièces qu'ils avaient produites. Ainsi, dans leur simulation comptable pour l'année 2015, ils avaient indiqué quels seraient les résultats qu'ils pourraient obtenir s'ils louaient 26 boxes en moyenne, et ceux qu'ils pourraient obtenir avec la location de 32 boxes, ce nombre correspondant au maximum atteignable dans l'hypothèse où le bâtiment litigieux pourrait être autorisé et maintenu. En annexe à leurs écritures du 15 mai 2023, ils avaient joint des simulations comptables tenant compte, d'une part, des 23 boxes dont ils estimaient disposer légalement et, d'autre part, des 30 boxes dont ils disposaient réellement, mais incluant les sept boxes du bâtiment litigieux. Il existait donc un écart de deux boxes entre le nombre maximum communiqué en 2015 et celui communiqué en 2023. Lors de l'audience du 2 mars 2023, la question du nombre et de l'emplacement des boxes existants avait été évoquée. Il en était résulté que le bâtiment principal en contenait certains qui n'étaient plus aux normes et qu'il n'était plus possible d'exploiter, et que d'autres étaient situés à l'extérieur et ne répondaient donc pas aux standards attendus par la clientèle, de sorte qu'ils ne pouvaient pas être loués non plus. Ils avaient précisé que 29 boxes étaient actuellement occupés sur les 30 dont ils disposaient, étant rappelé que certains boxes étaient occupés par les chevaux de commerce qu'ils élevaient eux-mêmes. Le TAPI s'en tenait donc au nombre de 30 boxes, étant relevé que la différence avec celui de 32 boxes avancé en 2015, qui

pouvait s'expliquer par la manière dont les intéressés avaient entretemps fait évoluer leur exploitation, n'apparaissait pas déterminante par rapport à l'issue du litige.

C'était donc la situation financière du manège avec 23 boxes (dont l'existence était légale) qu'il convenait de comparer avec celle comptant 30 boxes (dont sept seraient à régulariser dans le cadre de la présente procédure), afin de déterminer si cette différence était indispensable au maintien de l'entreprise, selon l'art. 43 al. 3 OAT.

Tout d'abord, le manège était dans les chiffres rouges depuis plusieurs années, comme cela résultait en tous cas de ses comptes 2018 à 2021, accumulant pour chacune de ces années des pertes de respectivement CHF 729'537.-, CHF 150'586.- CHF 524'345.- et CHF 912'572.-. À teneur des produits comptabilisés pour chacune de ces années, qui variaient entre environ CHF 410'000.- et CHF 470'000.-, l'entreprise n'atteignait qu'une rentabilité assez faible, puisqu'à en croire les explications des intéressés, le montant total des pensions que le manège pourrait retirer de la location de seulement 23 boxes serait à lui seul de CHF 542'800.-, sans compter les autres produits d'exploitation ajoutant encore environ CHF 80'000.- à ce montant. La location de 23 boxes, selon le budget 2023, n'épargnait cependant pas à l'entreprise un résultat négatif d'environ CHF 44'000.-.

Il fallait toutefois ramener ces chiffres aux explications données par les recourants à l'audience du 2 mars 2023, selon lesquelles le manège avait tourné au ralenti, sans investissement et sans développement de la clientèle, étant donné les fortes incertitudes qui avaient pesé sur son avenir en raison des procédures judiciaires en cours. Ces explications apparaissent plausibles, de sorte qu'il pouvait être admis que la légalisation du bâtiment litigieux permettrait aux intéressés, en y voyant plus clair sur leur marge de manœuvre, d'engager les actions permettant d'améliorer la rentabilité de l'entreprise.

Les projections budgétaires de l'année 2023 avec 30 boxes loués indiquaient des produits pour CHF 810'000.-, des charges pour CHF 781'000.- et donc un bénéfice d'un peu moins de CHF 30'000.-, ce qui semblait démontrer que les sept boxes du bâtiment litigieux étaient indispensables pour permettre une exploitation viable de l'entreprise.

Le département objectait à cela que les recourants auraient acheté le manège à un prix surfait en 2013, puisque le montant de la transaction était de CHF 7'026'175.-, alors qu'en 2004, cette même parcelle avait été acquise par l'ancien propriétaire au prix de CHF 2'083'128.-. L'autorité intimée relevait que cette revalorisation de près de CHF 5'000'000.- représentait une augmentation de plus de 330% en moins de dix ans, qui ne se justifierait pas et qui, surtout, expliquerait la difficulté d'une exploitation financièrement viable de l'entreprise. L'autorité intimée relevait à ce sujet, au début de la présente procédure, qu'à teneur des comptes produits par les recourants pour l'année 2013, les charges financières atteignaient CHF 114'000.-, les fonds propres ne s'élevant qu'à CHF 100'000.- pour plus de CHF 8'700'000.- de fonds étrangers.

Selon les comptes 2018 à 2021 produits par les recourants, les fonds étrangers étaient passés de CHF 12'200'000.- en 2018 à CHF 13'700'000 en 2021, avec des pertes cumulées de près de CHF 3'600'000 en 2021, et que les charges financières, après être passées de CHF 207'000.- en 2018 à CHF 112'000.- en 2019, étaient ensuite remontées à CHF 148'000.- en 2020 puis à CHF 186'000.- en 2021.

À cela, les recourants répondaient que le prix d'achat du manège en 2013 correspondait bien à sa valeur marchande, ce qu'ils considéraient comme démontré par les deux expertises conduites à l'époque pour déterminer cette valeur. En revanche, ils ne contestaient pas que leurs charges financières soient importantes, ni qu'elles soient essentiellement déterminées par les fonds étrangers figurant au bilan.

Selon l'autorité intimée, il existerait donc deux éléments empêchant de retenir que l'exploitation des sept boxes du bâtiment litigieux seraient indispensable à l'exploitation de l'entreprise, au sens de l'art 43 al. 3 OAT : d'une part, le fait que le prix d'achat du manège en 2013 serait sans rapport avec sa valeur vénale réelle et, d'autre part, le fait que les fonds propres investis dans cette acquisition auraient été trop faibles, faisant peser sur l'entreprise des charges financières disproportionnées.

S'agissant tout d'abord de l'augmentation du prix de vente du manège de plus de 330% entre 2004 et 2013, il ne s'agissait que d'une donnée factuelle qui ne donnait en elle-même aucune explication. Contrairement au point de vue que semblait implicitement défendre le département, on ne saurait *a priori* considérer que les deux transactions se rapportent au même bien et à la même situation, et donc, nonobstant le fort enchérissement de la valeur des biens immobiliers durant la période de 2004 à 2013, que le prix de vente de CHF 7'026'175.- serait tout de même largement surfait. Le dossier constitué par l'autorité intimée ne contenait aucun renseignement sur l'état du manège lors de sa vente en 2004, ni sur les éventuels travaux qui avaient eu lieu durant les neuf années qui avaient suivi. Sous cet angle, il était évident que si l'entreprise était vétuste en 2003 et que si d'importants investissements avaient ensuite été consentis en vue de sa rénovation, ses propriétaires étaient légitimés à les valoriser lors de la vente de 2013. À cet égard, l'expertise de F_____ relevait que la maison venait de subir un renouvellement complet en 2011-2012 (p. 10), ce qui n'excluait pas que d'autres travaux aient en outre été réalisés après l'acquisition de 2004. De même, les circonstances personnelles dans lesquelles le précédent propriétaire avait vendu son bien en 2004, ou les perspectives commerciales d'exploitation d'un manège à cette époque, avaient pu s'avérer déterminantes dans la fixation du prix à CHF 2'083'128.- sans négliger non plus la possibilité que ce prix ait été en réalité sous-évalué et que le vendeur ait fait une mauvaise affaire. Le dossier du département ne contenait aucune indication non plus sur ces différentes hypothèses. En revanche, l'expertise de F_____ relevait en octobre 2012 que l'offre pour ce type de bien était limitée, tandis que la demande croissait, notamment grâce au « boom » immobilier dans la région genevoise (sans exclure l'existence d'une bulle immobilière) et grâce à

l'augmentation, en parallèle, d'une population aisée, clientèle potentielle pour ce type d'activité.

À défaut pour le département de fournir des explications documentées fondant son point de vue sur le montant prétendument exagéré de la vente de 2013, les recourants avaient de leur côté fourni les deux expertises sur lesquelles ils s'étaient appuyés lors de leurs négociations avec la vendeuse, qui, selon leurs déclarations devant le TAPI, réclamait au départ un montant avoisinant les CHF 9'000'000.-. Le département considérait néanmoins que ces deux expertises seraient douteuses pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elles divergeaient de plus de CHF 1'600'000.-. Ensuite, F_____, localisée au Tessin, connaissait peut-être moins bien le marché local que l'autre experte, et avait elle-même relevé que le degré de précision de son estimation était moyen. En outre, elle se fondait sur un nombre de boxes qui n'était pas conforme à celui autorisé au moment de l'expertise, en prenant en compte un potentiel développement dans le hangar existant, à savoir six boxes supplémentaires. Quant à l'expertise d'G_____, l'évaluation de la valeur de l'ensemble à CHF 6'420'000.- prenait en compte des hypothèses de rendement avec onze futurs aménagements de boxes et cinq supplémentaire à l'horizon 2020, soit plus de 60% de plus que ce qui était existant, alors que ces hypothèses de développement ne se fondaient sur aucune autorisation en force. Dans la mesure où, comme explicité dans l'expertise de F_____, c'était le manège qui apparaissait avoir le plus de valeur dans la transaction, le montant de l'estimation pouvait être notablement relativisé et revu à la baisse.

Pour pertinentes que soient ces critiques, le département ne soutenait cependant pas que des éléments fondamentaux fausseraient gravement les résultats des expertises et il paraîtrait en effet peu plausible que les deux sociétés d'expertise immobilière se soient l'une et l'autre très gravement trompées dans leur évaluation. À cet égard, il fallait tenir compte du fait que, mandatées par l'acheteur potentiel, elles n'avaient aucune raison de surévaluer le bien. Par conséquent, au mieux, elles s'étaient attachées comme il se devait à une évaluation aussi objective que possible, ou, sinon, avaient éventuellement pu retenir une valeur légèrement inférieure à la valeur de marché, de manière à mettre leurs clients dans une situation plus avantageuse lors des négociations sur l'achat du bien. Cela étant, même en admettant que quelques erreurs (par exemple le fait d'évaluer le rendement sur la base d'installations encore non autorisées) avaient malgré tout pu conduire à des valeurs surévaluées, il n'y avait toutefois, comme déjà dit, aucune raison d'exagérer cette hypothèse, à moins de retenir que les deux sociétés d'expertises se seraient lourdement trompées (F_____, en particulier, de manière d'autant plus importante à mesure que la valeur « réelle » descendrait en-dessous de l'estimation d'G_____).

À tout le moins, les intéressés, convenant avec la vendeuse d'un prix s'écartant de près de CHF 2'000'000.- de celui qu'elle réclamait au départ, et trouvant avec elle un accord sur un montant relativement proche de l'expertise qui leur était la plus

favorable (et sensiblement inférieur à l'expertise qui leur était la moins favorable), n'avaient-ils vraisemblablement pas fait cette acquisition en ayant le sentiment d'acheter à un montant surévalué. À cela s'ajoutait que, selon leurs explications, les recourants étaient parvenus à porter en déduction du prix d'achat certaines prestations offertes à la vendeuse, à savoir un droit d'habitation à son ex-époux jusqu'à la majorité de son dernier enfant, ainsi que la possibilité de laisser ses cinq chevaux sur place sans acquitter le prix de pension, ces deux prestations étant valorisées pour un montant d'environ CHF 1'000'000.-. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, on ne saurait aujourd'hui adresser aux recourants le grief d'avoir acheté le manège à un prix qu'ils auraient pu et dû considérer comme surévalué, ni, par conséquent, retenir qu'ils devraient aujourd'hui assumer les conséquences d'une telle décision. De plus, le dossier ne permettait pas non plus de déterminer quel serait éventuellement l'écart entre le prix d'acquisition et une valeur de marché réaliste.

Pour ces motifs, le TAPI a écarté l'argumentation du département au sujet du fait que le prix d'acquisition était surfait.

Même en considérant que le prix d'acquisition correspondrait à la valeur du marché, la faiblesse des fonds propres investis lors de l'achat, et, parallèlement, l'importance des fonds étrangers et des charges financières qui y étaient liées, empêcheraient selon le département de retenir que le bâtiment litigieux serait indispensable pour assurer l'exploitation du manège.

À ce sujet, le TAPI a relevé que l'art. 43 al. 3 OAT était une norme à caractère dérogatoire, qui n'autorisait les changements d'affectation et les agrandissements de constructions et installations artisanales ou commerciales devenues contraires à l'affectation de la zone que si elles respectaient cinq conditions cumulatives (al. 1 let. a) à c), al. 2 et al. 3). Il s'agissait donc d'une disposition légale à laquelle le Conseil fédéral avait souhaité donner une application très restrictive. Dans cette mesure, le TAPI voyait mal, s'agissant de la condition relative au caractère indispensable d'un agrandissement de plus de 100 m² (art. 43 al. 3 OAT), qu'elle puisse être prise en considération lorsque l'exploitant prend des risques qui reposaient entièrement sur la perspective d'un tel agrandissement. En d'autres termes, la loi ne devait pas être contournée, en mettant en quelque sorte l'autorité compétente devant le fait accompli, par le fait que l'exploitation avait été menée à dessein de telle manière qu'elle paraisse condamnée si son agrandissement n'était pas autorisé.

Dans le cas d'espèce, la viabilité de l'exploitation dépendant du rapport à moyen terme entre les produits et les charges, il n'avait pas pu échapper aux recourants, lors de l'acquisition en 2013, que les charges financières, entre autres, constitueraient un handicap important qu'il faudrait pouvoir surmonter par un rendement suffisant. Le calcul qu'ils avaient opéré à ce sujet se reflétait dans les déclarations qu'ils avaient faites lors de leur audition devant le TAPI, expliquant que la valeur de rendement déterminée sur la base des expertises se fondait sur les

31 boxes qui existaient à l'époque, qu'ils n'envisageaient toutefois pas d'utiliser en totalité, vu l'état de certains d'entre eux. Ils avaient ainsi tenu compte du potentiel que représentait le hangar qu'ils avaient ensuite transformé en écurie, de même qu'ils avaient tenu compte du fait que l'endroit serait versé en zone sportive selon les plans de la commune (leurs premières démarches après l'acquisition ayant d'ailleurs consisté à tenter de faire aboutir ce changement de zone).

Afin d'éviter d'aboutir à un contournement de l'art. 43 al. 3 OAT, c'était à la lumière de ces éléments qu'il convenait de se demander si les conditions d'acquisition du manège en 2013 permettaient aux recourants de croire en une exploitation viable, sans devoir d'emblée compter sur le fait que l'autorité intimée leur délivrerait l'autorisation d'aménager sept boxes dans le bâtiment litigieux. À l'évidence, tel n'était pas le cas. En effet, selon leurs propres déclarations, ils avaient connaissance du fait que les rendements évalués par les expertises dépendaient de la location de 31 boxes. Comme ces derniers n'étaient pas tous exploitables, ils avaient immédiatement procédé à de nouveaux investissements en construisant les boxes du bâtiment litigieux entre 2013 et 2014, toujours selon les explications qu'ils avaient données lors de leur audition devant le TAPI. C'est dire que s'ils avaient réellement tenu compte des contraintes que pouvait poser l'art. 43 OAT, ils auraient dû évaluer la viabilité de l'exploitation en tenant compte des produits qu'ils pouvaient tirer de la location des boxes exploitables en l'état. *In casu*, cette évaluation avait au contraire eu lieu en présupposant la possibilité d'obtenir une dérogation au sens de cette disposition légale, c'est-à-dire en admettant de se mettre dès le début dans une situation financière dont découlait ensuite le caractère indispensable de l'agrandissement litigieux. Il s'agissait là, précisément, d'une manière de mettre l'autorité devant le fait accompli et de contourner les exigences de l'art. 43 al. 3 OAT.

Dans ces circonstances, on ne saurait admettre que la condition prévue par cette disposition légale soit réalisée. Il en découlait que la décision litigieuse était bien fondée et le recours devait être rejeté.

- D. a.** Par acte du 30 septembre 2024, B_____ et la SA ont interjeté recours contre ce jugement auprès de la chambre administrative concluant, préalablement, à l'audition du premier cité et, principalement, à son annulation.

Dans la mesure où le TAPI avait écarté l'argument du département selon lequel le prix d'achat du manège aurait été surfait, il aurait dû conclure que l'agrandissement de l'exploitation par le biais du bâtiment litigieux était indispensable au maintien de l'entreprise, conformément à l'art. 43 al. 3 OAT.

Le TAPI imputait aux recourants des intentions qui étaient fausses et qui n'avaient pas donné lieu à une instruction en soutenant qu'ils avaient mis l'autorité devant le fait accompli contournant les exigences de l'art. 43 al. 3 OAT. Le TAPI avait occulté le fait que B_____ était client du manège bien avant son achat et avait pu constater que celui-ci fonctionnait de manière rentable jusqu'au divorce des propriétaires. Il ne s'était pas intéressé à un manège chroniquement déficitaire. Il savait que le

manège était rentable et que sa situation s'était détériorée uniquement en raison d'un divorce qui avait provoqué une mauvaise gestion. L'affaire était donc intéressante au niveau économique.

Le TAPI faisait un raccourci inacceptable en retenant que l'intéressé savait au moment de l'achat que la construction d'un bâtiment supplémentaire était nécessaire car certains boxes n'étaient pas conformes aux normes. D'une part, sa connaissance du manège comme client était celle d'un manège rentable avec de nombreux clients. D'autre part, il ne s'était pas préoccupé des questions relatives à la taille des boxes ou à leur usage possible puisqu'il n'était que client. Il avait commencé par obtenir une autorisation de construire pour rénover le manège (DD 3 _____). Il n'avait pas envisagé, lors de l'achat, de construire un bâtiment supplémentaire. Il avait souhaité améliorer l'existant pour l'exploiter mais avait dû admettre s'être trompé quelques mois plus tard. Ses déclarations faites en audience le 2 mars 2023 enlevait tout fondement à la théorie du fait accompli retenue par le TAPI. Elle était de plus incohérente avec le déroulement des faits.

Le TAPI avait retenu à tort que B _____ aurait admis que les 31 boxes n'étaient pas tous exploitables et avoir procédé à de nouveaux investissements en construisant les boxes du bâtiment litigieux entre 2013 et 2014. Il avait d'abord souhaité rénover l'existant (DD 3 _____). C'était seulement après la délivrance de cette autorisation qu'il avait appris que la législation sur la détention de chevaux avait été modifiée. C'était ce changement de normes qui avait imposé de repenser la taille des boxes. Il n'en était pas question auparavant. Le besoin d'avoir de nouveaux boxes n'existait pas au moment de l'achat du manège.

Le dossier ne comportait pas d'élément de la volonté des recourants de mettre l'autorité intimée devant le fait accompli. Les expertises ne contenaient aucune indication sur le fait que certains boxes devraient être modifiés ou remplacés. Elles ne comportaient aucune indication concernant un éventuel problème futur touchant l'utilisation des boxes existants. La question du bâtiment n'avait jamais été envisagée. Tout au plus espéraient-ils un jour le changement de zone qu'G _____ avait fait miroiter.

Ils ont produit le budget prévisionnel établi en 2012 avant l'achat pour tester la rentabilité du manège. Ce document détaillait les revenus et charges prévisibles en 2013 et 2014, avec une projection de 2015 à 2022 pour évaluer le rendement de l'entreprise. Selon ce budget, le manège était rentable avec un résultat de CHF 84'420.- en 2013 et de CHF 163'080.- en 2014. La tendance bénéficiaire restait similaire les années suivantes. B _____ était convaincu, à l'époque, de faire une très bonne affaire et d'acquérir un manège rentable. Il n'avait pas envisagé un instant devoir construire le bâtiment litigieux et pouvait le confirmer en audience de comparution personnelle.

b. Le 4 novembre 2024, le département a conclu au rejet du recours.

L'art. 43 al. 3 OAT était une norme à caractère dérogatoire, à laquelle le Conseil fédéral avait souhaité donner une application très restrictive. Ainsi, la condition relative au caractère indispensable d'un agrandissement ne pouvait pas être retenue lorsque l'exploitant prenait des risques qui reposaient entièrement sur la perspective d'un tel agrandissement. Le requérant mettait en effet l'autorité devant le fait accompli en invoquant ensuite que l'entreprise serait condamnée si son agrandissement n'était pas autorisé.

En l'occurrence, le montant des fonds étrangers interpellait de par son importance considérable, puisqu'ils représentaient plus de 98% des fonds investis. De plus, les conditions d'acquisition du manège en 2013 ne permettaient pas aux recourants de croire en une exploitation viable sans devoir compter sur les sept boxes supplémentaires dans le bâtiment litigieux. Les expertises et les déclarations de B_____ prouvaient qu'ils avaient connaissance du fait que les rendements évalués dépendaient de la location de 31 boxes. D'ailleurs, dans la mesure où ceux-ci n'étaient pas tous exploitables, de nouveaux investissements avaient été réalisés dès 2013/2014 pour aménager des boxes dans le bâtiment litigieux comme l'avait indiqué l'intéressé en audience. Si les recourants avaient réellement tenu compte des contraintes que pouvait poser l'art. 43 OAT, ils auraient dû évaluer la viabilité de l'exploitation en tenant compte des produits qu'ils pouvaient tirer de la location des boxes utilisables en l'état, ce qui n'avait pas été fait. Ils apparaissaient avoir procédé à l'évaluation en présupposant la possibilité d'obtenir des boxes supplémentaires et donc une dérogation au sens de l'art. 43 al. 3 OAT.

Le fait que B_____ fût client du manège avant son achat ne permettait pas de démontrer qu'il avait procédé à une évaluation de la viabilité de l'exploitation en tenant uniquement compte, comme il aurait dû, des produits qu'il pourrait tirer des boxes exploitables.

Les autres éléments avancés entraient en contradiction avec ce qui avait été dit en audience par B_____ le 2 mars 2023.

Il était de plus faux de prétendre que l'agrandissement demandé résulterait d'une prise de connaissance – postérieurement à l'achat du manège – de la non-conformité des boxes existants (dimensions) avec les normes en vigueur, alors qu'il ressortait des pièces du dossier que cette augmentation avait été prise en compte et prévue dès le départ pour pouvoir fonctionner.

Quant au fait que le calcul relatif à la viabilité du manège aurait été effectué sur la base de 24 boxes dans le bilan prévisionnel de 2013, cela n'était pas de nature à modifier l'appréciation du TAPI. En effet, le nombre de boxes ne correspondait toujours pas à celui légalement admis (23) et le document ne comportait pas de date d'établissement. En toute hypothèse, cela allait à l'encontre de ce que l'intéressé avait avancé en audience expliquant qu'ils avaient bel et bien tenu compte, lors de l'achat, du potentiel que représentait le hangar ainsi que cela figurait sur les expertises.

Ils avaient donc bien mis, d'une certaine manière, le département devant le fait accompli et contourné les exigences de l'art. 43 al. 3 OAT.

Le département peinait à comprendre comment le manège fonctionnait en 2013 avec 2,5 postes pour 29 chevaux et que désormais, même avec 22/23 chevaux, 4 postes à 100% seraient nécessaires. Les charges pourraient donc être raisonnablement diminuées avec moins de chevaux, contrairement à ce qu'avait soutenu le conseil des recourants en audience. Cela permettait également de relativiser le caractère indispensable de l'agrandissement plaidé.

Enfin, le département a persisté à soutenir que les recourants avaient acheté le manège à un prix surfait.

c. Le 4 décembre 2024, B_____ et la SA ont persisté dans leurs conclusions.

Le chiffre de 23 boxes n'était pas le chiffre de référence et n'avait pas été admis par les recourants. Le TAPI avait en effet admis l'existence de 30 boxes. Le chiffre de 23 boxes qu'il retenait ensuite correspondait au nombre actuel de boxes, soit 30, après déduction des 7 boxes contenus dans le bâtiment litigieux. Ce chiffre n'était pas pertinent par rapport à la question juridique posée. Pour déterminer si, lors de l'achat du manège, ils avaient déjà envisagé une extension, il fallait se rapporter à la situation de fait qui existait en 2012 avant l'achat du manège.

Le budget prévisible d'exploitation se fondait sur 29 boxes et non 23. Il s'agissait des 29 boxes existants avant tout projet de transformation et découverte de nouvelles normes.

Le revenu de location était toutefois calculé sur 24 boxes et non sur 29 jusqu'en 2020 dans la mesure où le vendeur a bénéficié d'une mise à disposition gratuite de 5 boxes jusqu'en 2019.

C'était en toute bonne foi, sur la base de l'état du manège en 2012, que B_____ avait procédé à l'achat du manège. Il ne pouvait pas savoir que les normes relatives à la détention de chevaux changeraient plus d'un an après son acquisition. Il avait de plus demandé deux expertises immobilières. La valeur moyenne des deux expertises était de CHF 7'260'000.- pour le manège, soit une valeur supérieure au prix d'achat de CHF 7'000'000.- composé d'un paiement de CHF 6'000'000.- et de prestations en nature de CHF 1'000'000.-. Il était convaincu à l'époque de faire une très bonne affaire et d'acquérir un manège rentable. Il n'avait pas envisagé un instant devoir construire le bâtiment litigieux.

Les déclarations de B_____ n'étaient pas contradictoires. En 2012, 2,5 postes de travail suffisaient. Il n'avait pas anticipé que ce chiffre devrait augmenter en raison des exigences supplémentaires liées à la détention des chevaux. Le TAPI avait de plus écarté le grief du département selon lequel le prix d'achat du manège aurait été surfait.

d. Sur ce, la cause a été gardée à juger, ce dont les parties ont été informées par courrier du 5 décembre 2024.

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 et 17 al. 3 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10 ; art. 149 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05).

2. Le recourant demande son audition afin de confirmer qu'il était, à l'époque, convaincu de faire une très bonne affaire et d'acquérir un manège rentable.

2.1 Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il y soit donné suite (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 I 54 consid. 2b). Ce droit ne s'étend qu'aux éléments pertinents pour l'issue du litige et n'empêche pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 138 III 374 consid. 4.3.2 ; 131 I 153 consid. 3). En outre, il n'implique pas le droit d'être entendu oralement (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1)

2.2 En l'espèce, les recourants ont eu l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises par écrit et de produire toutes les pièces pertinentes devant le département, le TAPI puis la chambre de céans. Ils ont de plus d'ores et déjà été entendus par le TAPI et ont pu s'expliquer sur ce point comme il sera expliqué ci-dessous. Compte tenu de ces éléments, la chambre de céans considère que le dossier est complet et en état d'être jugé.

Il ne sera pas ordonné de comparution personnelle des parties.

3. À la suite de l'arrêt de renvoi de la chambre de céans du 30 août 2022, le TAPI a rendu un nouveau jugement dans lequel il a examiné la question de savoir si l'agrandissement de l'exploitation par le biais du bâtiment litigieux était indispensable au maintien de l'entreprise, conformément à l'art. 43 al. 3 OAT, ce qu'il a nié.

4. Les recourants soutiennent que le TAPI aurait dû conclure que l'agrandissement de l'exploitation par le biais du bâtiment litigieux est indispensable au maintien de l'entreprise.

4.1 Selon l'art. 37a LAT, le Conseil fédéral définit les conditions auxquelles sont autorisés les changements d'affectation de constructions et d'installations à usage commercial qui ont été érigées avant le 1^{er} janvier 1980 ou qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone en raison d'une modification du plan d'affectation.

4.2 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 1^{er} janvier 1980 et en activité peuvent être transformés aux conditions fixées à l'art. 43 OAT (art. 37a LAT ; office du développement territorial, publication intitulée « comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval » juillet 2015, ci-après : publication ARE).

4.3 L'art. 43 OAT prévoit que 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 (al. 1 let. a) ; s'il n'en résulte aucun nouvel impact important sur le territoire et l'environnement (al. 1 let. b) ; si la nouvelle utilisation ne contrevient à aucune autre loi fédérale (al. 1 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 m², il ne pourra être autorisé que s'il est indispensable au maintien de l'entreprise (art. 43 al. 3 OAT).

4.4 Ces dispositions consacrent une extension de la garantie de la situation acquise (art. 24c LAT) afin de permettre aux entreprises commerciales ou artisanales 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, en leur accordant la flexibilité dont elles peuvent avoir besoin pour pouvoir demeurer compétitives (Bernhard WALDMANN/ Peter HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Berne 2006 n. 3 *ad* art. 37a ; Rudolf MUGGLI, *in* Heinz AEMISEGGER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN [éd.], Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, 2017, n. 2 *ad* art. 37a LAT). Il ne s'agit donc en aucun cas d'ouvrir des bâtiments commerciaux ou artisanaux désaffectés à des usages entièrement différents, ou de permettre l'installation en zone agricole d'entreprises entièrement nouvelles (ATF 140 II 509 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_176/2010 du 30 juillet 2010 consid. 2.2 et les références citées). Par cette réglementation spéciale, le législateur fédéral a entendu donner aux autorités cantonales une marge de manœuvre plus importante que celle octroyée à l'art. 24c LAT pour toutes les autres constructions (ATF 146 II 376 consid. 4.1 ; Rudolf MUGGLI, *op. cit.*, n. 1 *ad* art. 37a LAT). Pour pouvoir bénéficier du régime privilégié de l'art. 37a LAT, il faut que les constructions à usage commercial abritent à tout le moins une partie importante de l'entreprise. Ainsi, des locaux utilisés comme entrepôts par une entreprise commerciale implantée ailleurs ne peuvent-ils faire l'objet d'un changement d'affectation ou d'un agrandissement au titre de l'art. 37a LAT (Rudolf MUGGLI, *op. cit.*, n. 11 *ad* art. 37a LAT ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_557/2021 du 28 mars 2023 consid. 4.2).

4.5 L'art. 37a LAT et l'art. 43 OAT constituent des lois spéciales par rapport à l'art. 24c LAT et à l'art. 42 OAT. En adoptant l'art. 37a LAT, les chambres fédérales ont voulu permettre aux entreprises commerciales sises hors zone à bâtir d'effectuer les restructurations indispensables au maintien de leur compétitivité. Dans une telle situation, il va de soi que les agrandissements correspondant à de tels objectifs doivent aussi faire l'objet de cette réglementation spéciale. L'art. 43 OAT traite uniquement des changements d'affectation et des agrandissements. Les rénovations et les reconstructions de constructions à usage commercial sises hors de la zone à bâtir sont à examiner à la lumière de l'art. 24c LAT et de l'art. 42 OAT (ATA/255/2024 du 27 février 2024 consid. 4.7).

4.6 Les explications relatives à l'OAT, publiées par l'ARE le 23 février 2007 (https://www.are.admin.ch/are/fr/home/developpement-et-amenagement-du-territoire/droit-de-l_amenagement-du-territoire/construction-hors-de-la-zone-a-batir/explications-relatives-a-l-oat-et-recommandations-pour-la-mise-e.html; consulté le 26 août 2025) précisent, à propos de l'art. 43 OAT, que le troisième alinéa prévoit la possibilité d'un agrandissement, en dehors du volume bâti existant, de plus de 100 m² dans certaines circonstances. Il faut alors que le maintien de l'entreprise dépende de l'agrandissement sollicité.

4.7 La doctrine précise que dans les grands bâtiments artisanaux ou commerciaux érigés hors de la zone à bâtir conformément à l'ancien droit, il est tout à fait possible qu'un agrandissement – admissible – de 30% de la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone dépasse 100 m². Le cadre défini par le droit constitutionnel commande de ne pas prendre à la légère le critère de la nécessité de l'agrandissement pour le maintien de l'entreprise. Selon le libellé, il ne suffit pas que l'agrandissement pour le maintien de l'entreprise soit pratique ou commode (arrêt du Tribunal fédéral 1A.227/2004 du 6 avril 2005 consid. 3.2). Eu égard aux intentions du législateur, on peut en toute logique admettre qu'un agrandissement est indispensable au maintien de l'entreprise lorsqu'il apparaît, d'après le plan de développement de cette dernière, objectivement nécessaire à une exploitation rationnelle et conforme aux exigences actuelles. Cette notion juridique indéterminée ne fournit cependant pas non plus de limite supérieure chiffrée ; elle ne fait qu'exclure les agrandissements dont la nécessité ne peut être établie (Rudolf MUGGLI, *op. cit.*, n. 21 *ad* art. 37a LAT).

4.8 L'interdiction de l'abus de droit représente un correctif qui intervient dans l'exercice des droits (Giorgio MALINVERNI et al., *Droit constitutionnel suisse*, vol. II – Les droits fondamentaux, 4^e éd., 2021, n. 1307). L'abus de droit consiste à utiliser une institution juridique à des fins étrangères au but même de la disposition légale qui la consacre, de telle sorte que l'écart entre le droit exercé et l'intérêt qu'il est censé protéger s'avère manifeste (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *Droit administratif*, vol. I, 3^e éd., 2012, n. 6.4.4 p. 933 ; Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2^e éd., 2018, n. 583 p. 208). L'interdiction de l'abus de droit vaut, tout comme la notion de fraude

à la loi qui en constitue une composante, en droit administratif (ATF 142 II 206 consid. 2.3), et ce tant pour les administrés que pour l'administration (ATA/872/2023 du 22 août 2023 consid. 6.3).

Selon la jurisprudence, il y a fraude à la loi lorsqu'un justiciable cherche à éviter l'application d'une norme imposant ou interdisant un certain résultat par le biais d'une autre norme permettant d'aboutir à ce résultat de manière apparemment conforme au droit (ATF 144 II 49 consid. 2.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_370/2021 du 10 novembre 2022 consid. 3.1). La norme éludée doit alors être appliquée nonobstant la construction destinée à la contourner (ATF 134 I 65 consid. 5.1 ; 131 I 166 consid. 6.1 et les arrêts cités).

Pour décider s'il existe une fraude à la loi, il faut interpréter la norme d'interdiction en cherchant si, selon son sens et son but, celle-ci s'applique aussi à l'opération litigieuse, ou si cette dernière est exclue du champ d'application de la norme d'interdiction et est ainsi valable (ATA/1105/2023 du 10 octobre 2023 consid. 4.8 et la référence citée).

4.9 En l'espèce, le TAPI a procédé à la comparaison entre la situation financière du manège avec 23 boxes (dont l'existence est légale) avec celle comptant 30 boxes (dont sept seraient à régulariser) afin de déterminer si cette différence est indispensable au maintien de l'entreprise, selon l'art. 43 al. 3 OAT.

Comme le TAPI l'a relevé pertinemment à son considérant 10, les projections budgétaires de l'année 2023 avec 30 boxes loués indiquent des produits pour CHF 810'000.-, des charges pour environ CHF 781'000.- et un bénéfice d'un peu moins de CHF 30'000.-. Or, il résulte de la projection budgétaire 2023, avec une configuration de 23 boxes loués, que le manège serait déficitaire à hauteur de CHF 44'511.-. En effet, le budget prévoit un revenu total de CHF 621'000.- et des dépenses chiffrées à CHF 665'511.-.

Les sept boxes litigieux sont donc indispensables pour permettre une exploitation viable de l'entreprise.

Le TAPI a également retenu qu'il ne pouvait pas être reproché aux recourants d'avoir acheté le manège à un prix qu'ils auraient pu et dû considérer comme surévalué et qu'ils devraient assumer les conséquences d'une telle décision. En effet, comme l'a justement considéré la juridiction inférieure, les recourants, en tant qu'acheteurs potentiels, avaient mandaté deux bureaux d'expertise afin de procéder à l'évaluation du manège et ils n'avaient aucune raison de surévaluer le bien. Il sied également de relever que la valeur moyenne des deux expertises est de CHF 7'260'000.- (CHF 8'100'000.- pour F_____ et CHF 6'420'000.- pour G_____), soit une valeur supérieure au prix d'achat de CHF 7'026'175.- composé d'un paiement de CHF 6'000'000.- et de prestations en nature évaluées à CHF 1'000'000.- (droit d'habitation à l'ex-époux de la vendeuse et la possibilité de laisser cinq chevaux sur place sans acquitter le prix de pension), ce qui atteste de l'apparente adéquation du prix déboursé pour l'achat par les recourants. Pour le

surplus, la chambre de céans fait siennes les considérations du TAPI sur cette problématique auxquelles il sera renvoyé.

Le TAPI est toutefois arrivé à la conclusion que les recourants avaient mis le département devant le fait accompli et avaient ainsi contourné les exigences de l'art. 43 al. 3 OAT.

Il ne saurait être suivi.

En effet, lors de l'achat du manège en 2013, les recourants pouvaient difficilement savoir que les normes sur la détention de chevaux allaient être modifiées et rendre inutilisables certains boxes. En effet, étant de simples clients du manège en question et non exploitants, il est vraisemblable qu'ils n'eussent pas connaissance des travaux législatifs visant à modifier les conditions relatives aux installations pour la détention et l'utilisation de chevaux en zone agricole (art. 16a^{bis} LAT et art. 34b OAT entrés en vigueur le 1^{er} mai 2014). En outre, il ressort du préavis du SCAV du 16 juillet 2014 que le manuel de contrôle fédéral sur les aspects relatifs aux installations et aspects qualitatifs a été modifié le 1^{er} septembre 2013, ce qui peut également avoir eu une influence sur les installations des recourants.

De plus, les recourants avaient obtenu une autorisation de construire le 16 décembre 2013 (DD 3_____ visant la transformation d'une écurie, sellerie, vestiaire - création d'un club house, espace de stockage). Or, ils n'ont pas pu l'exécuter selon leurs explications formulées par-devant le TAPI compte tenu notamment de ces modifications légales. Cette demande d'autorisation de construire démontre par ailleurs que les recourants souhaitaient dans un premier temps améliorer l'existant pour l'exploiter et non pas utiliser le hangar pour prévoir l'aménagement de nouveaux boxes. En toute hypothèse, même s'il semble que les recourants aient espéré un changement en zone d'activité de loisirs et de tourisme, cela ne saurait signifier qu'ils comptaient transformer le hangar en écurie.

En outre et surtout, la régularisation du hangar qui abrite les sept boxes supplémentaires s'inscrit dans l'objectif de l'art. 37a LAT et 43 OAT en ce sens qu'il s'agit de permettre au manège de maintenir son activité afin notamment de préserver le nombre d'emplois qui sont au nombre de 4,5 postes plein temps d'employés désormais alors que ce nombre devrait être réduit si les sept boxes n'étaient pas exploités. De plus, il ne s'agit aucunement de permettre l'installation en zone agricole d'une entreprise entièrement nouvelle. Au contraire, la construction litigieuse et son utilisation permettent d'augmenter la capacité du manège à accueillir des chevaux en pension. Elle s'inscrit donc dans le but de la réglementation et est indispensable au maintien de l'exploitation. Il ne s'agit pas d'un simple souhait d'expansion ou d'amélioration du confort, mais d'une nécessité avérée pour la pérennité de l'activité commerciale des recourants comme vu ci-dessus. Cela s'inscrit également dans la flexibilité souhaitée par la réglementation applicable qui est d'accorder aux entreprises commerciales ou artisanales existantes la souplesse dont elles peuvent avoir besoin pour pouvoir demeurer compétitives.

Compte tenu de ces éléments, le raisonnement du TAPI ne peut être suivi sur ce point et il convient de retenir que les recourants n'ont pas cherché à mettre le département devant le fait accompli et n'ont pas souhaité contourner les exigences de l'art. 43 al. 3 OAT.

La chambre de céans s'étant déjà déterminée sur la réalisation des autres conditions de l'art. 43 OAT, plus particulièrement son al. 2 (ATA/880/2022 précité), il y a lieu de retenir que les recourants ont droit à l'autorisation de construire sollicitée, étant relevé que tous les préavis sont favorables et qu'il convient de relativiser celui du SPI par rapport à sa condition au déclassement de la zone agricole en zone sportive vu ce qui précède.

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours.

Le jugement entrepris ainsi que la décision de refus d'autorisation de construire seront donc annulés et le dossier renvoyé au département pour qu'il octroie l'autorisation de construire.

5. Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA), et une indemnité de CHF 2'000.- sera allouée conjointement et solidairement aux recourants, 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 30 septembre 2024 par A_____ et B_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 29 août 2024 ;

au fond :

l'admet ;

annule le jugement du Tribunal administratif de première instance du 29 août 2024 et la décision du département du territoire du 2 avril 2015 ;

renvoie le dossier au département du territoire pour nouvelle décision au sens des considérants ;

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

alloue à A_____ et B_____, pris conjointement et solidairement, une indemnité de procédure de CHF 2'000.- 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, au département du territoire-OAC, au Tribunal administratif de première instance, à l'office fédéral du développement territorial (ARE), ainsi qu'à l'office fédéral de l'agriculture (OFAG).

Siégeant : Patrick CHENAUX, président, Claudio MASCOTTO, Michèle PERNET, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

le président siégeant :

D. WERFFELI BASTIANELLI

P. CHENAUX

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :