RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/429/2003-TPE **ATA/608/2004**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 5 août 2004

dans la cause

DEPARTEMENT DE L'AMENAGEMENT, DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT

Contre

COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIERE DE CONSTRUCTIONS

et

Monsieur R. H.
représenté par Me Jean Louis Manfrini, avocat

EN FAIT

1. Monsieur R. H. est propriétaire de deux parcelles voisines sises sur la commune de …, au .. chemin …. Sur la parcelle n° 2327 feuille .., d'une surface de 4'491 mètres carrés, se trouve la maison où M. H. est domicilié. La seconde, portant le n° 1818 feuille .. et d'une surface de 5'573 mètres carrés, est située en zone agricole au sens des articles 16 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT – RS 700) et 20 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT – L 1 30).

2. Lors d'une visite de la parcelle n° 1818 le 18 octobre 2000, un inspecteur de la police des constructions a constaté que M. H. avait construit sans autorisation un abri à chevaux composé de trois boxes avec annexe destinée à l'entreposage de matériel et un carré d'exercice entouré d'une clôture. La structure en bois, de type provisoire, mesurait 12 mètres sur 8 mètres sans excavation et ne respectait pas la distance à la rivière requise.

3. Le 27 octobre 2000, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (ci-après : le DAEL) a notifié à M. H. une décision immédiatement exécutoire nonobstant recours, ordonnant la démolition de l'abri et la remise en état du terrain dans un délai de soixante jours. De surcroît, une amende administrative de CHF 1'000.- lui a été infligée par décision du même jour.

4. Le 10 novembre 2000, ... Entreprise Générale de Construction S.A. (ci-après : l'entreprise) a déposé une demande formelle d'autorisation de construire (DD 96939-3) auprès du DAEL, pour le compte de M. H., de sorte que l'ordre de démolition n'a pas fait l'objet d'un recours. Ce projet impliquait le démontage de l'abri existant et sa reconstitution sur la parcelle n° 1818 dans le respect des distances aux limites et à la rivière. La construction projetée devait être édifiée sur un dallage étanche en béton.

5. Par courrier du même jour, M. H. a sollicité du DAEL la suspension du délai de démolition jusqu'au traitement de la demande d'autorisation. Il a précisé qu'il ne contestait pas l'amende. Le DAEL a accueilli favorablement cette requête par courrier du 17 novembre 2000.

6. Dans le cadre de l'instruction de la demande, des préavis ont été requis.

   a. La direction du patrimoine et des sites ainsi que le services des contrôles de l'assainissement et la commune de .... ont rendu des préavis favorables, à la différence de la direction de l'aménagement et du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement (ci-après : le DIAE). Ce dernier a relevé les points suivants : la parcelle n° 1818 était recensée dans les surfaces d'assolement, la construction ne se justifiait pas d'un point de vue agricole et l'emplacement de la

nouvelle construction n'était pas imposée par sa destination. Ainsi, le projet n'était pas conforme aux exigences relevant de l'aménagement du territoire.

b. La demande en autorisation de construire de M. H. a été publiée le 8 janvier 2001 dans la Feuille d'Avis Officielle (ci-après : la F.A.O.) et aucune objection n'a été soulevée.

7. Le 14 janvier 2002, le DAEL a refusé la requête de M. H., en faisant sien le préavis défavorable émis par le DIAE et aux motifs suivants : l'abri pour chevaux n'étant pas destiné à une activité agricole et le requérant n'étant pas agriculteur, le projet n'était pas conforme à l'affectation de la zone agricole. De plus, il ne visait à satisfaire que de purs motifs d'agrément, de sorte que son implantation à cet endroit n'était d'aucune manière imposée par sa destination.

8. a. M. H. a recouru auprès de la commission de recours en matière de constructions (ci-après : la commission) le 8 février 2002. Il a conclu à l'annulation de la décision et à l'octroi de l'autorisation requise avec suite de frais et dépens. Il a soutenu que les conditions d'octroi d'une autorisation dérogatoire étaient remplies. L'implantation d'un abri à chevaux hors de la zone à bâtir était imposée par sa destination et aucun intérêt prépondérant ne s'opposait à son projet.

b. Lors de l'audience du 24 octobre 2002, les parties ont communément requis la suspension de la cause. La commission a accueilli favorablement cette demande en rendant une ordonnance le 25 octobre 2002.

c. La reprise de l'instruction ayant été requise par les parties, une nouvelle audience a été appointée au 9 janvier 2003. Les parties ont persisté dans leurs conclusions.

Le recourant a invoqué une violation du principe de proportionnalité dans l'application de l'article 24 LAT et une violation du principe de l'égalité de traitement. Plusieurs manèges, dont les propriétaires n'exerçaient pas la profession d'agriculteur, avaient été construits en zone agricole dans les alentours (par exemple le manège de Monsieur et Madame Ph. J. à .... et le manège de Madame M.-C. de R. à V..). Un chargé de pièces a été versé à la procédure, contenant notamment des photographies du manège occupant la parcelle n° 1842.

Le DAEL a admis à cette occasion qu'il était difficile d'envisager la construction des boxes pour chevaux en zone de construction. Il existait toutefois des manèges dans lesquels les chevaux devaient être placés. Ce dernier argument avait été qualifié de « contrainte à contracter » par le recourant. A l'issue de l'audience la cause a été gardée à juger.

d. Le 17 février 2003, la commission a rendu une décision faisant entièrement droit aux conclusions de M. H. et a ordonné l'octroi de l'autorisation de construire un abri pour chevaux sur la parcelle n° 1818.

La construction projetée ne relevait pas du pur motif d'agrément, mais au contraire était imposée par sa destination. De plus, l'édification de manèges en zone agricole et dans la région démontrait que la construction de tels bâtiments hors zone à bâtir était imposée par leur destination. Par conséquent, la décision violait les principes d'égalité de traitement et de la proportionnalité.

9. Par acte déposé le 20 mars 2003, le DAEL a recouru contre la décision de la commission auprès du Tribunal administratif, en invoquant une violation du pouvoir d'appréciation et une violation de l'article 26 alinéa 2 LaLAT .

10. M. H. a persisté dans les griefs invoqués précédemment devant la commission.

11. Dans un courrier du 13 janvier 2004, le DAEL a insisté sur le fait que sa décision du 27 octobre 2000 ne violait pas les principes d'égalité de traitement et de la proportionnalité. En effet, l'activité des époux J. se distinguait à la fois de l'élevage de chevaux pratiqué à titre de loisirs et de la simple exploitation d'un manège, dans la mesure où ils étaient écuyers de profession et vivaient intégralement de l'élevage et du dressage de chevaux, sans dispenser de cours d'équitation. C'était en raison de ces circonstances particulières que le DAEL leur avait octroyé l'autorisation de construire un couvert, en précisant que cette décision s'inscrivait dans une politique plus souple de la gestion de la zone agricole.

S'agissant de la construction d'un manège à V.., l'autorisation DD 96'087 avait été octroyée au motif que le requérant exerçait la profession d'agriculteur à titre principal et tirait l'entier de son revenu de cette activité et de la pension de chevaux. Quant à l'autorisation de construire ordinaire DD 97'145-3, elle avait été demandée par une personne morale, dont l'activité était agricole. De plus, dans les deux derniers cas, le préavis du service de l'agriculture du DIAE avait été positif, alors que cela n'avait pas été le cas pour M. H..

12. Au cours du transport sur place effectué sur la parcelle de M. H. par le juge délégué à l'instruction de la présente cause le 3 mai 2004, plusieurs faits ont été constatés :

a. M. H. était propriétaire de quatre chevaux dont deux chevaux de concours. L'abri était essentiellement composé de bois démontable, sans excroissances, comportant trois boxes et un quatrième pour stocker la paille. La structure se trouvait en bordure immédiate de la Seymaz alors que le nouvel abri serait implanté à 30 mètres du cours d'eau. M. H. a indiqué que les voisins et la commune avaient donné leur accord au projet et que l'ordre de démolition avait été suspendu jusqu'à la résolution du litige.

b. De l'autre côté de la Seymaz, une importante construction avait été érigée au bénéfice d'une autorisation dérogatoire à la zone agricole. Sur les lieux, les participants ont pu constater que le domaine en question comportait des bâtiments en

enfilade, composés d'est en ouest d'une aile de boxes, d'une salle de réunion au premier étage faisant office de buvette et d'un manège couvert. Mme J. était propriétaire des lieux, mais elle n'était pas écuyère et n'exerçait aucune profession conforme à la zone agricole.

c. Les participants au transport sur place se sont ensuite rendus au manège situé sur la parcelle n° 2628, feuille 39 et 40 de la commune de V.. (autorisé par décision du 10 juillet 2000, DD 96'087). Il ont constaté qu'il s'agissait d'une entreprise agricole en activité, sur laquelle des ouvriers travaillaient. Elle se composait d'une maison de maître, d'un jardin d'agrément ainsi que de bâtisses destinées à l'activité agricole et à l'activité équestre, notamment des boxes. Un marcheur avait été édifié sur la parcelle n° 1100, feuilles 34 et 38 de la commune de V.., suite à l'octroi d'une autorisation le 22 juin 2001 (DD 97'145-3). C'était une bâtisse circulaire comportant sept boxes séparés par des rideaux tissée en mailles métalliques, montés sur un axe central.

d. M. H. a sollicité l'apport à la procédure des dossiers concernant le manège des époux J..

13. Le procès-verbal dressé lors du transport sur place a été envoyé aux parties le 5 mai 2004. Elles ont été invitées à faire part de leurs observations jusqu'au 20 mai 2004.

a. Le 11 mai 2004, M. H. s'est opposé à ce que la cause soit gardée à juger avant que les dossiers concernant les constructions faites en zone agricole par les époux J. ne soient versés à la procédure.

b. Par courrier du 12 mai 2004, le DAEL a persisté dans sa détermination du 20 mars 2003 et a remis les dossiers concernant le manège des époux J..

14. Invité par le tribunal à se déterminer sur les pièces versées à la procédure par le DAEL, M. H. a indiqué, le 22 juin 2004, que l'historique du dossier DD 91'876 permettait d'illustrer la violation du principe de l'égalité de traitement qu'avait consacrée le refus de construire du DAEL. Pour le surplus, il avait démontré que le cas du manège des époux J. n'était pas isolé, puisque que le manège, propriété de Mme de R., s'était développé dans des conditions similaires. Il en déduisait que le DAEL ne se souciait guère de l'intérêt public au maintien de surfaces utiles à l'agriculture lorsqu'il s'agissait d'autoriser des installations équestres exploitées à des fins commerciales.

Il a également sollicité l'audition de Mme et M. J. ainsi que des époux de R..

15. A la lumière des dossiers concernant l'autorisation de construire n° DD 91'876, le Tribunal administratif a constaté les éléments suivants.

a. La construction était sise sur les parcelles n° 1842, 1563 et 882 feuille 47 de la commune de ..... En 1992, Mme et M. J. avaient essuyé un premier refus d'autorisation de construire un couvert agricole pour une exploitation équestre. Plusieurs motifs avaient fondé la décision du DAEL : la création d'un manège était incompatible avec l'affectation agricole de la zone, les conditions d'octroi d'une dérogation n'étaient pas réalisées et l'installation était de nature à nuire gravement au site naturel existant (cf. le refus d'autorisation du 16 décembre 1992 rendu par le DAEL, qui était alors le département des travaux publics et de l'énergie).

b. Sur recours des époux J., la commission avait confirmé en 1993 la légalité de cette décision. En effet, le couvert n'était aucunement lié à l'activité agricole, faute pour l'exploitation de fournir les bases d'affouragement. Il s'agissait bien au contraire d'une utilisation par nécessité pour un non-agriculteur désireux de satisfaire des raisons de pure convenance personnelle. Par ailleurs, la vision des lieux démontrait que la construction projetée se situait dans un vaste environnement agricole libre de toute construction et qu'elle nuisait à la qualité du site naturel existant (cf. décision de la commission, pp. 4-5). Par acte du 6 janvier 1994, les époux J. avaient recouru auprès du Tribunal administratif.

c. Le DAEL étant revenu sur sa décision et ayant délivré l'autorisation sollicitée le 14 juillet 1994, le recours avait été rayé du rôle du Tribunal administratif. Mme et M. J. étaient écuyers de profession. Ils vivaient de l'élevage et du dressage de chevaux, raison pour laquelle cette activité se distinguait de l'élevage pratiqué à titre de loisirs, mais également de l'exploitation d'un manège, dans la mesure où ils ne dispensaient pas de cours d'équitation. L'évolution de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'élevage intensif d'animaux en zone agricole et le fait qu'une telle implantation à l'intérieur d'une zone à bâtir ne paraissait pas envisageable justifiaient une autorisation dérogatoire. Cette décision s'inscrivait dans une politique de gestion de la zone agricole plus souple (cf. courrier du Conseiller d'Etat chargé du département des travaux publics et de l'énergie adressé au maire de la commune de ....).

d. En 1995, les époux J. avaient déposé une demande d'autorisation de construire un couvert (bureau, foyer), une écurie (22 boxes) et de démolir l'écurie existante. L'autorisation avait été accordée le 11 avril 1996, malgré l'avis défavorable du département de l'agriculture. Selon ce dernier, Mme et M. J. n'exerçaient pas la profession d'agriculteurs, leur activité ne pouvait être considérée comme une entreprise liée de façon prépondérante à l'utilisation du sol et les ouvrages projetés n'étaient pas conformes à l'affectation du sol. Dans son préavis, le département de l'agriculture spécifiait encore que ce projet pouvait être réalisé dans la mesure où une modification du régime des zones était préalablement effectuée, en citant la création du manège d'Evordes comme exemple (cf. préavis du 10 août 1995).

e. Une nouvelle demande d'autorisation de construire avait été déposée en 1996. Elle visait l'agrandissement du couvert représentant une superficie de 44% supérieu-

re au projet initial. C'était pour ce motif que le DAEL avait refusé l'autorisation sollicitée le 30 janvier 1997.

16. Le 24 juin 2004, le Tribunal de céans a informé les parties que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. Le DAEL dispose de la qualité pour recourir contre la décision rendue le 17 février par la commission, au sens de l'article 60 lettre a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10). Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est donc recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a LPA).

2. a. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel (ATF 120 Ib 379 consid. 3b p. 383; 119 Ia 136 consid. 2b p. 138 et les arrêts cités). Tel que garanti par l'article 29 alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. féd. - RS 101), il comprend le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou, à tout le moins, de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influer sur la décision à rendre (ATA/879/2003 du 2 décembre 2003, consid. 2a et les références citées).

Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne pourraient l'amener à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (Arrêt du Tribunal fédéral A. du 7 octobre 2003, cause 2P.200/2003, consid. 3.1 ; ATA/172/2004 du 2 mars 2004 ; ATA/39/2004 du 13 janvier 2004 consid. 2).

b. En l'espèce, l'intimé a requis l'audition des époux J. et de R., propriétaires de manèges. L'autorité judiciaire de céans a instruit la cause en exécutant un transport sur place et en sollicitant l'apport à la procédure du dossier « J. ». Ces mesures d'instruction ont permis d'établir les faits pertinents pour la résolution de la cause. Ainsi, le Tribunal administratif a renoncé à ordonner la comparution personnelle des témoins sollicitée par M. H..

3. a. Le DAEL allègue que la commission a violé l'article 61 alinéa 2 LPA en statuant sur l'opportunité de sa décision. Elle a déclaré ne pas partager le point de vue du département sans démontrer en quoi ce dernier avait abusé de son pouvoir d'appréciation.

b. La doctrine et la jurisprudence ont toujours reconnu un certain pouvoir d'appréciation à l'administration dans l'octroi de dérogation (RDAF 1976 p. 124; B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle et Franfort-sur-le-Main, 1991, n° 160-169 ; P. MOOR, Droit administratif, Les fondements généraux, Volume I, Berne 1994, n° 4.1.3.3., pp. 319-324). La liberté d'appréciation n'est limitée que par son excès ou son abus (ATA/560/2004 du 22 juin 2004; ATA/59/2004 du 20 janvier 2004 ; ATA/646/1997 du 23 octobre 1997; A. GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel, 1984, p. 332-333; B. KNAPP, op. cit. p. 34-36).

Pour qu'une autorité puisse statuer en opportunité, il faut qu'elle bénéficie d'une liberté d'appréciation. Cette dernière qualifie les situations dans lesquelles la norme laisse à l'administration le choix entre plusieurs solutions, qui sont a priori toutes également légales (P. MOOR, op. cit., n° 4.3.2.1, pp 374- 379).

Les juridictions administratives ne peuvent connaître des recours que pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. En revanche, elles ne sont pas compétentes pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 1 et 2 LPA).

En l'espèce, la commission ne partageait pas le point de vue juridique du DAEL. La commission a estimé que ce dernier avait abusé de son pouvoir d'appréciation en considérant que l'abri n'était pas imposé par sa destination, en tenant compte de motifs masqués de politique économique et en violant les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement. En effet, elle a considéré que le fait même que des constructions importantes à usage de manège avaient été édifiées en zone agricole démontrait que la construction de tels bâtiments hors des zones à bâtir était imposée par leur destination. La commission ne s'est donc pas prononcée sur l'opportunité de la décision du DAEL mais bien sur le bien fondé de cette dernière au regard du droit et dans les limites de l'article 61 alinéa 2 LPA.

4. a. L'état de fait s'étant réalisé après le 31 août 2000, la LAT dans sa nouvelle teneur est applicable.

b. Selon l'article 1 alinéa 1 LAT, la Confédération, les cantons et les communes veillent à assurer une utilisation mesurée du sol.

Les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol et délimitent les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14 LAT).

c. 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 ; c'est pourquoi, elles devraient être maintenues autant que possible libres de toutes construction. Ces zones comprennent, d'une part, 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 et, d'autre part, les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être exploités par l'agriculture (art. art 16 al. 1 LAT).

La création ou la transformation d'une construction ou d'une installation en zone agricole est soumise à autorisation (art. 22 al. 1 LAT). Cette dernière est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 litt. a LAT). En zone agricole, il faut qu'elle soit conforme à l'affectation de la zone agricole. En d'autres termes, elle doit être nécessaire à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice ou servir à son développement interne (art. 16a alinéas 1 et 2 LAT).

5. a. La LaLAT a été modifiée et les nouveaux articles 22 alinéa 1, 26, 27 à 27D sont entrés en vigueur le 24 mai 2003. En vertu du principe de la non-rétroactivité, l'on applique, en cas de changement de règles de droit, les dispositions en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (arrêt du Tribunal fédéral C 89/01 du 19 mars 2002 ; ATF 126 V 166 consid. 4b, 123 V 135 consid. 2b, 121 V 100 consid. 1a et la jurisprudence citée; P. MOOR, op. cit., p. 178; B. KNAPP, op. cit., p. 116). Toutefois, en matière d'autorisations, la jurisprudence admet qu'en l'absence de dispositions légales, l'autorité de recours applique les normes en vigueur au jour où elle statue. L'application immédiate du nouveau droit est en principe justifié par un intérêt public prépondérant (P. MOOR, op. cit., p. 174-175; B. KNAPP, op. cit., p. 118 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.354/2002 du 31 octobre 2002, consid. 5.2 ; ATF 119 Ib 177). La nécessité d'un aménagement du territoire cohérent et le maintien de la zone agricole justifient une application immédiate des nouvelles prescriptions.

b. Bien que les faits se soient déroulés avant le 24 mai 2003, la présente cause sera jugée selon les dispositions du nouveau droit.

6. a. Selon l'article 1 alinéa 1 lettre a de la loi sur les constructions et installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), nul ne peut élever sans autorisation une construction ou une installation sur tout le territoire du canton.

L'intimé a fait construire un abri à chevaux sans demander une autorisation et sur un terrain situé en zone agricole au sens des articles 16 et 16a LAT ainsi que les articles 20 et suivants LaLAT.

b. Selon l'article 20 alinéa 1 LaLAT, la zone agricole est destinée à l'exploitation agricole ou horticole, de sorte que seules les constructions et installations suivantes sont autorisées : celles qui sont destinées durablement à cette activité et aux personnes l'exerçant à titre principal, celles qui respectent la nature et le paysage, et celles qui respectent les conditions fixées par les articles 34 et suivants de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1).

c. L'autorisation de construire ne peut être délivrée qu'à la condition que la construction soit conforme à la zone (art. 22 al. 2 lit. a LAT) ou qu'elle puisse bénéficier d'une dérogation (art. 24 LAT ; art 27 LaLAT**).** Les constructions sont conformes à la zone agricole lorsqu'elles sont nécessaires à l'exploitation agricole ou lorsqu'elles servent au développement interne d'une activité conforme (art. 16a LAT; art. 20 LaLAT).

Selon la jurisprudence, l'élevage de chevaux pratiqué comme simple loisir n'a pas de caractère agricole (arrêt du Tribunal fédéral 1A.26/2003 du 22 avril 2003, consid. 3 et les références citées ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.210/2000 et 1P.436/2000 du 1er mai 2001, consid. 4c; ATF 122 II 160 consid. 3b p. 162 et la jurisprudence citée). En l'espèce, il n'est pas contesté que l'abri pour chevaux n'est pas une construction conforme à l'affectation de la zone agricole. Le projet litigieux ne peut donc être autorisé que par la voie dérogatoire des l'articles 24 LAT et 27 LaLAT**.**

7. a. Le DAEL considère que la commission de recours a fait une mauvaise application des dispositions précitées en ordonnant l'octroi d'une autorisation dérogatoire pour le projet litigieux.

b. La LAT et la LaLAT prévoient un régime dérogatoire dans certains cas, notamment lorsque les circonstances le justifient et que la dérogation ne crée pas d'inconvénients graves pour le voisinage. De plus, l'implantation d'une construction ou d'une installation hors de la zone à bâtir ne peut être autorisée que si elle est imposée par sa destination et si aucun intérêt prépondérant - tel le maintien de la surface utile pour l'exploitation agricole ou la protection de la nature et des sites - ne s'y oppose (art. 24 al. 1 LAT; art. 27 LaLAT), ces deux conditions étant cumulatives (arrêt du Tribunal fédéral 1A.26/2003 du 22 avril 2003, consid. 5).

Selon la jurisprudence, l'implantation d'une construction est imposée par sa destination si elle est justifiée par des motifs objectifs, comme des raisons d'ordre technique, liées à l'économie d'une entreprise ou découlant de la configuration du sol ; les seuls motifs personnels ou financiers ne suffisent pas. Les établissements sans rapport suffisant avec la culture du sol et pouvant trouver leur place dans certaines zones à bâtir, ne sauraient en général bénéficier d'une telle dérogation en zone agricole. Cependant, une dérogation pourrait être éventuellement envisagée, à titre exceptionnel, pour certaines installations qui ne se prêtent pas à un emplacement dans une zone à bâtir. L'implantation en zone agricole de constructions et installations liées à l'élevage de chevaux, tel un manège, et pratiqué à titre de loisir par un non-agriculteur n'est pas imposée par sa destination (arrêt du Tribunal fédéral 1A.26/2003 du 22 avril 2003, consid. 5; arrêt du Tribunal fédéral publié in ZBI 1995 p. 178 ss ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.210/2000 et 1P.436/2000 du 1er mai 2001, consid. 5a et les références citées).

En l'espèce, l'intimé n'est pas agriculteur. Le projet consiste en la construction d'un abri pour les quatre chevaux de concours, dont il est propriétaire et qui sont habituellement montés par sa fille. Il ne conteste d'ailleurs pas que ces animaux sont destinés exclusivement aux loisirs de sa famille. Cependant, il a considéré que le Tribunal fédéral avait admis que la construction d'une écurie, en vue de garder un cheval de sport en zone agricole, était imposée par sa destination, du moment qu'elle répondait aux besoins personnels de l'exploitant, et non pas à des fins lucratives (arrêt du Tribunal fédéral publié in ZBI 1995 p. 178 ss). Le Tribunal de céans relève que le cas d'espèce diffère de celui cité par l'intimé. En effet, le Tribunal fédéral a admis que l'implantation en zone agricole de ce type de construction était imposée par sa destination dans un cas où le propriétaire du cheval de sport était agriculteur et que l'établissement de l'écurie était prévu sur son exploitation agricole.

d. Au vu de la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, l'implantation de l'abri litigieux en zone agricole n'est pas imposée par sa destination. Le fait que des constructions ou des installations aient été autorisées dans les alentours ne suffit pas pour déterminer si l'abri litigieux doit nécessairement être implanté en zone agricole de par sa destination.

La commission a donc erré en considérant que l'implantation des boxes prévue par l'intimé ne relevait pas du pur motif d'agrément, mais qu'elle était au contraire imposée par sa destination.

8. a. Selon le DAEL, la décision refusant l'autorisation dérogatoire à l'intimé ne viole pas le principe d'égalité de traitement.

b. En matière de dérogation, et vu l'emploi par le législateur du mot "peut", le département dispose d'un certain pouvoir d'appréciation. L'autorité est néanmoins tenue d'accorder la dérogation dans un cas où le texte légal l'y oblige expressément ou implicitement, ou encore lorsque la dérogation se justifie par des circonstances particulières, que notamment elle répond aux buts généraux poursuivis par la loi, qu'elle est commandée par l'intérêt public ou d'autres intérêts privés prépondérants, ou encore lorsqu'elle est exigée par le principe de l'égalité de traitement, sans être contraire à un intérêt public (P. MOOR, op. cit., n° 4.3.2.3., pp. 376-379; ATA/114/2004 du 3 février 2004; ATF 117 Ia 146-147, consid. 4 et 117 Ib 134, consid. 6d).

c. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente (A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Les droits fondamentaux, Volume II, Berne 2000, n° 1014-

1031, pp. 497-506 ; ATF 130 V 18 consid. 5.2; 127 V 255 consid. 3b; 126 V 52 consid. 3b).

Il ressort des mesures d'instruction et des dossiers que la situation de l'intimé n'est pas semblable à celle qui a conduit à l'octroi de l'autorisation de construire un marcheur automatique sur la propriété de Mme de R. (DD 97'145-3). Le Tribunal de céans a pu observer, lors de son transport au manège de V.., qu'il y avait une entreprise agricole en activité. Par ailleurs, le DAEL avait octroyé une autorisation ordinaire, alors que l'intimé, dans le cas d'espèce, doit nécessairement bénéficier du régime dérogatoire. Les conditions d'octroi d'une autorisation ordinaire ne sont pas les mêmes que les conditions à remplir en cas de requête dérogatoire. Ainsi, la situation de fait dans le cas de l'octroi de l'autorisation DD 97'145-3 diffère du cas d'espèce.

Le DAEL pouvait raisonnablement dissocier deux situations de fait et les traiter différemment en leur appliquant des solutions juridiques distinctes sans violer le principe de l'égalité de traitement.

En ce qui concerne l'installation équestre établie sur la propriété des époux J., elle a été autorisée au motif que Monsieur J. était écuyer de métier et élevait des chevaux professionnellement. Comme l'intimé l'a relevé, l'élevage de chevaux a un caractère agricole (ATA G. du 22 juin 1993). C'est pourquoi, dans le cas des époux J., l'implantation de la construction en zone agricole était imposée par sa destination. Par ailleurs, cette installation équestre se distingue d'un manège, puisqu'aucun cours n'y est dispensé. L'intimé n'est pas écuyer et il élève des chevaux pour son loisir, sans exercer d'activité agricole.

A nouveau, le DAEL pouvait valablement établir des distinctions juridiques entre ces deux cas de figure, sans violer le principe d'égalité de traitement.

d. Selon l'intimé, les motifs retenus pour l'octroi de l'autorisation ne reflètent pas la réalité. Les époux J. ne vivraient pas principalement de l'élevage de chevaux, de sorte que le DAEL aurait délivré une autorisation pour la construction d'un manège en zone agricole, ce qui contraire à la jurisprudence. Il ajoute encore que la propriétaire du manège de V.. n'est pas agricultrice, mais avocate, ce qui démontre que l'autorité aurait fait fi de la nécessité du caractère agricole de l'activité exercée sur la parcelle.

En ce qui concerne le manège des époux J., le DAEL pouvait raisonnablement croire que l'intention de ceux-ci était d'élever des chevaux, puisque M. J. est écuyer, ce qui permet de penser qu'il est en mesure d'exercer ce genre d'activité ; tel n'aurait pas été le cas s'il avait été dentiste. Si le DAEL s'était trompé sur l'intention d'élever des chevaux à titre professionnel, l'installation serait illégale. En principe, il n'y a pas d'égalité de traitement dans l'illégalité, par conséquent le tribunal de céans ne pourrait pas retenir cet argument.

S'agissant du cas de Mme de R., l'argument avancé par l'intimé n'est pas pertinent dans la mesure où l'activité exercée sur une parcelle n'est pas indissociablement liée à l'activité professionnelle du propriétaire de celle-ci. Pour déterminer si l'implantation en zone agricole des installations pour l'élevage de chevaux est imposée par sa destination, seule l'activité agricole effectivement exercée sur le bien-fonds est relevante, non pas celle du propriétaire. En l'occurrence, une exploitation agricole est effectivement en activité sur la propriété de Mme de R..

9. a. Devant la commission, M. H. a relevé que le DAEL avait violé le principe de proportionnalité. Le bien fondé de ce grief a été admis par la commission ; ce que le DAEL conteste devant le tribunal de céans.

b. Le principe de proportionnalité a pour fonction principale de canaliser l'usage de la liberté d'appréciation. Ainsi, lorsque la loi laisse à l'autorité le choix entre diverses mesures, la sélection est orientée par l'exigence d'une adéquation à la fin d'intérêt public qui est poursuivie. Ce principe limite tout exercice des pouvoirs étatiques, de telle manière que les moyens qu'ils mettent en œuvre ne résultent pas d'une logique et d'un fonctionnement abstraits, mais de la prise en considération de l'ensembles des circonstances, y compris des intérêts propres et autonomes des administrés. Il se décompose en trois règles : celle d'aptitude, de la nécessité et de la proportionnalité stricto sensu. Ainsi, lors de la prise de décision, l'autorité doit choisir un moyen propre à atteindre le but visé et qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés. Ce faisant, elle doit mettre en balance la gravité des effets de la mesure choisie sur la situation de l'intimé et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (P. MOOR, op. cit., n° 5.2, pp. 416-426).

En matière de construction, ce principe s'applique aux sanctions administratives que l'autorité inflige à l'administré qui a violé des règles de droit, notamment en cas de construction sans autorisation. En effet, il permet de contrôler le choix de l'autorité entre plusieurs mesures (amendes, démolition totale ou partielle) lorsqu'elle fait usage de son pouvoir d'appréciation.

En l'espèce, M. H. a recouru contre le refus d'autoriser la construction d'un abri pour les chevaux en zone agricole. Le principe de proportionnalité s'applique en matière de sanctions administratives, mais pas en matière d'autorisations dérogatoires, même si la décision du DAEL a pour conséquence indirecte la démolition de la construction, soit une mesure administrative. L'intimé n'ayant pas recouru contre l'ordre de démolition, le tribunal de céans ne peut pas contrôler la décision du DAEL sous l'angle de la proportionnalité.

La commission a eu tort d'admettre que la décision du DAEL violait le principe de proportionnalité.

10. Au vu de ce qui précède, le recours sera admis. Il convient ainsi d'annuler la décision de la commission du 17 février 2003, en tant qu'elle ordonne au DAEL de

délivrer l'autorisation de construire l'abri pour chevaux, et de confirmer le refus d'autorisation notifié le 14 janvier 2002 par le DAEL.

Un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge de l'intimé.

PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 20 mars 2003 par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement contre la décision de la commission de recours en matière de constructions du 17 février 2003;

au fond :

admet le recours;

annule la décision de la commission de recours en matière de constructions du 17 février 2003;

confirme la décision du département de l'aménagement, de l'équipement et du logement du 14 janvier 2002, rejetant la demande d'autorisation de construire un abri pour chevaux;

met à la charge de l'intimé un émolument de CHF 1'500.-;

dit que, conformément aux articles 97 et suivants de la loi fédérale d'organisation judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de recours de droit administratif, dans les trente jours dès sa notification, par devant le Tribunal fédéral; 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 en trois exemplaires au moins au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyen de preuve, doivent être joints à l'envoi;

communique le présent arrêt au département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, ainsi qu'à la commission cantonale de recours en matière de constructions et à Me Pierre-Louis Manfrini, avocat de l'intimé.

Siégeants :

Mme Bovy, présidente, MM. Paychère, Schucani, Thélin, juges, M. Grant, juge suppléant.

Au nom du Tribunal Administratif :

la greffière-juriste adj. :	la vice-présidente :
M. Tonossi	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le	la greffière :