RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/155/2021 LCI JTAPI/42/2022

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 19 janvier 2022

dans la cause

COMMUNE DE A_____, représentée par Me François BELLANGER, avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

Madame B_____ et Monsieur C_____, représentés par Me Mark MULLER, avocat, avec élection de domicile

EN FAIT

1. Messieurs C_____ et D_____ sont propriétaires de la parcelle n° 1_____, feuille 2 _____ de la commune de A_____ (ci-après : la commune), d'une superficie de 1'431 m^2, sise en zone agricole, hors surface d'assolement, à l'adresse 3_____, chemin de E_____.

2. Sur cette parcelle, située au nord du village de A_____, dans le hameau du E_____, est érigé un pavillon en bois de type chalet, cadastré sous n° 4_____ comme habitation à un logement pour une surface au sol de 27,2 m^2, construit en 1945 selon l'autorisation délivrée le 2 juin 1945 par le département des travaux publics, devenu le 1er juin 2018 le département du territoire (ci-après : DT ou le département), sous l'intitulé « pavillon de week-end » (DD 5_____).

   Le pavillon comprend un salon faisant office de chambre, une cuisine laboratoire, un WC, un réduit, un abri et des combles. Selon les plans de 1945, il est raccordé à une fosse septique et à un puit perdu.

3. Un permis d'habiter le pavillon a été délivré le 19 octobre 1949.

4. Le 7 novembre 2019, les propriétaires, par l'intermédiaire de leur architecte, ont déposé auprès du département une requête en autorisation de construire portant sur la « transformation et [l']agrandissement d'un pavillon de week-end », libellé ultérieurement renommé « reconstruction d'un pavillon de week-end » (DD 6_____).

   Le projet prévoyait la construction d'un nouveau pavillon, en lieu et place de l'actuel, d'une surface brute de plancher (ci-après : SBP) de 31.27 m^2, comprenant une pièce à vivre avec cuisine, une chambre et une salle de douche avec WC. Le projet prévoyait également l'installation d'une pompe à chaleur (PAC).

   Étaient notamment joints à cette requête un plan de l'état de la construction au 1er juillet 1972, mettant en évidence les surfaces comptabilisées comme des surfaces brutes de plancher utile (ci-après : SPBu) et celles comptabilisées comme des surfaces annexes (ci-après : SA), ainsi qu'un formulaire « Tableau pour les calculs » au sens de l'art. 42 al. 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1), faisant état d'un agrandissement de 29.9 % (SBPu), respectivement de 28.9 % (SBPu+SA).

5. Le courrier d'accompagnement de l'architecte, daté du 4 novembre 2019, indiquait que le projet prévoyait une démolition reconstruction. Il précisait que le projet trouvait son origine devant l'obligation faite aux propriétaires de se raccorder aux nouveaux réseaux séparatif et électrique en cours de réalisation sur le chemin de E_____ et que, compte tenu des travaux conséquents y relatifs, les

requérants souhaitaient 1) améliorer le confort du logement avec un assainissement énergétique en vue d'économie d'énergie et 2) une rénovation et un agrandissement pour une habitabilité selon les standards minimaux actuels. Selon ce même courrier, l'ajout d'un chauffage n'était « pas de nature à modifier l'utilisation du bâtiment mais simplement de le rendre utilisable quelle que soit la température extérieure et donc également lors de week-end hivernaux » et « vu les surfaces habitables, […] l'extension n'est pas suffisante pour pouvoir rendre ce pavillon habitable à l'année ». L'esprit architectural du logement (forme et pente du toit) restait inchangé, les avant-toits étaient prolongés, les matériaux étaient identiques. Une nouvelle terrasse en bois serait construite, principalement sous la surface de la toiture. Les terrasses côté voisins seraient supprimées et replantées. Les surfaces globales des terrasses seraient ainsi réduites au profit de sols perméables et de plantations.

6. Dans le cadre de l'instruction de la requête, les préavis suivants ont notamment été émis :

- le 13 décembre 2019, l'office cantonal de l'eau (ci-après : OCEau) a préavisé favorablement le projet sous conditions ;

- le 17 décembre 2019, la commission d'architecture (ci-après : CA) a rendu un préavis favorable sous condition, estimant que l'impact de la construction projetée était mineur ;

- le 7 janvier 2020, l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (ci-après : OCAN) a préavisé favorablement le projet, considérant que les aménagements projetés ne portaient pas atteinte à l'exploitation agricole des terrains avoisinants, aucun intérêt prépondérant de l'agriculture n'étant lésé. Il laissait cependant le soin à l'autorité compétente d'apprécier les conditions d'application et le respect des seuils fixés aux art. 41 et 42 OAT ;

- le 7 janvier 2020, l'office de l'urbanisme (ci-après : SPI) a émis un préavis favorable au projet et à l'octroi de la dérogation selon l'art. 27c de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30) ;

- le 22 janvier 2020, la commune a émis un préavis défavorable. Aucune demande d'autorisation de démolir n'avait été déposée et le projet avait pour vocation de rendre le pavillon habitable en tout temps, ce qui changeait la nature de la construction, en violation de l'art. 43 al. 3 let. c OAT ;

- le 28 mai 2020, après avoir demandé des compléments et une modification du projet, l'office cantonal de l'énergie (ci-après : OCEN) a rendu un préavis favorable sous conditions au projet et à l'octroi de la dérogation prévue par

l'art. 12P al. 1 du règlement d'application de la loi sur l'énergie du 31 août 1988 (REn - L 2 30.01) ;

- le 11 août 2020, la direction des autorisations de construire (ci-après : DAC) s'est déclarée favorable au projet et à l'octroi d'une dérogation selon l'art. 27 LaLAT.

7. L'ensemble des autres préavis récoltés était favorable avec ou sans conditions.

8. Parallèlement, le 6 mai 2020, les propriétaires ont déposé une demande d'autorisation pour la démolition du pavillon existant (M 7_____).

9. L'ensemble des préavis récoltés lors de l'instruction de la demande de démolition, hormis celui de la commune du 15 juin 2020, était favorable avec ou sans conditions.

10. Le 25 septembre 2020, les propriétaires ont signé un engagement à teneur duquel ils acceptaient que soit inscrite au registre foncier la mention suivante :

« Dans le cadre de l'agrandissement du bâtiment existant à réaliser au bénéfice de l'autorisation de construire DD 6_____/1 sur la parcelle n° 1_____, de la commune de A_____, les surfaces brutes de plancher passent de 22.1 m^2 à 28.7 m^2 (surface imputable) soit une augmentation de 29.9 %. Quant au total des surfaces brutes de plancher et des surfaces annexes, il passe de 30.1 m^2 à 38.8 m^2 (surface totale imputable) soit une augmentation de 28.9 % ».

11. Par décisions du 25 novembre 2020, publiées dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du même jour, le département a délivré l'autorisation de construire DD 6_____ et l'autorisation de démolir M 7_____.

12. Le même jour, le département a écrit à la commune pour l'informer de la délivrance des autorisations, lui exposant les raisons pour lesquelles ses préavis défavorables avaient été écartés.

13. Par acte déposé par porteur le 11 janvier 2021 au greffe du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal), la commune, sous la plume de son conseil, a interjeté recours contre l'autorisation de construire DD 6_____, concluant à son annulation, sous suite de frais et dépens.

En tant que commune du lieu de situation, ayant en outre pris part à la procédure d'autorisation et étant directement et personnellement touchée par la décision querellée dans la mesure où elle concernait une portion de son territoire, elle disposait d'un intérêt digne de protection à agir et avait donc la qualité pour recourir.

Sise en zone agricole, la construction n'était pas conforme à l'affectation de la zone. Le projet, qui visait la reconstruction totale du pavillon en un chalet moderne tout confort, ne respectait pas l'identité de la construction, en violation des art. 24c LAT et 42 OAT. Les travaux autorisés avaient en effet pour résultat de transformer un bâtiment habitable de manière temporaire, très basique et sans chauffage, en un bâtiment habitable de façon permanente. Les aménagements prévus, soit un raccordement aux nouveaux réseau électrique et séparatif, un assainissement énergétique et un agrandissement, prétendument réalisé afin de permettre une habitabilité selon les standards minimaux actuels, ainsi que l'ajout d'un chauffage, modifiaient sans aucun doute et de manière importante l'utilisation qui pourrait être faite du pavillon. Le libellé de l'autorisation ne permettait pas de garantir que l'art. 42 al. 3 let. c OAT serait respecté.

La reconstruction totale et l'agrandissement du pavillon, réalisés intégralement selon les techniques de construction actuelles, visaient en outre une amélioration flagrante de son confort et de ses conditions d'habitabilité, de sorte qu'il ne pouvait pas être exclu que la construction serait utilisée de manière permanente, même si telle n'était pas l'intention actuelle des propriétaires.

Il était également erroné d'affirmer que de par sa taille, la construction prévue ne pouvait être utilisée à l'année Le pavillon passerait d'une SBP de 22.13 m^2 à 31.27 m^2, soit une surface supérieure à celle de 26 m^2 pour un logement de deux pièces au sens du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 24 août 1992 (RGL - I 4 05.01). Les autres éléments de l'équipement prévu, tels que l'installation d'une PAC, allaient dans le même sens.

Enfin, les modifications requises par le projet allaient à l'encontre du principe constitutionnel de séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire, étant relevé que les transformations demandées n'étaient pas nécessaires à la conservation du pavillon.

Elle a produit notamment le plan visé ne varietur de 1945 et des photographies (intérieures et extérieures) du pavillon.

14. Dans leurs observations du 22 mars 2021, les propriétaires (ci-après : les intimés), sous la plume de leur conseil, ont conclu, principalement, à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet, et à la confirmation de l'autorisation DD 6_____, plus subsidiairement à ce qu'il soit pris acte de leur engagement de renoncer à l'installation d'une installation fixe de chauffage et, cela fait et à cette condition, à la confirmation de l'autorisation DD 6_____, sous suite de frais et dépens. Préalablement, ils sollicitaient l'organisation d'un transport sur place.

La commune n'avait aucun intérêt à l'annulation de l'autorisation de construire querellée. En effet, le plan directeur de la commune (ci-après : PDCom) prévoyait

que le hameau du E_____ était un secteur destiné à être densifié. Par ailleurs, ce hameau avait très récemment fait l'objet d'importants travaux d'aménagement par la commune, ayant notamment portés sur la construction d'un système public d'assainissement des eaux en séparatif. Au total, plus de CHF 6 millions avaient été investis par la commune, conférant ainsi au hameau un caractère moderne et résidentiel. La commune avait également récemment financé la mise en souterrain de l'électricité du hameau, incluant le raccordement du pavillon, de même que son raccordement au nouveau réseau de canalisations, leur permettant ainsi elle-même de bénéficier d'équipements modernes.

Le recours de la commune était constitutif d'un abus de droit au sens de l'art. 2 al. 2 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210). En effet, Monsieur F_____, maire de la commune, était propriétaire de la parcelle voisine, sa villa étant séparée du pavillon d'une quinzaine de mètres seulement. M. F_____ s'était permis d'accoster leur architecte lors d'une visite sur place de cette dernière, lui indiquant que les travaux ne pourraient pas être réalisés car le chalet était situé en zone agricole. Cette intervention démontrait que M. F_____, en sa qualité de voisin, était opposé à la reconstruction du pavillon. En outre, il était intervenu lors de la séance du Conseil municipal de la commune du 20 janvier 2020 pour évoquer le projet querellé, alors même qu'il avait un intérêt personnel direct évident à l'annulation de l'autorisation de construire litigieuse, en violation de l'art. 23 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05). Il avait également reçu Me François BELLANGER, conseil de la commune, à la mairie, en qualité d'adjoint au maire, pour discuter du projet querellé. Il apparaissait ainsi que M. F_____, en tant que voisin de la parcelle, entendait, à titre personnel faire annuler l'autorisation de construire et avait, à cet effet, usé de ses prérogatives de maire pour que la commune recoure, bien qu'elle n'ait aucun intérêt propre à faire valoir.

Le pavillon actuel bénéficiait de la situation acquise et les dispositions relatives à l'agrandissement autorisé étaient respectées. L'emplacement du nouveau pavillon était identique à celui de l'actuel. Au surplus, ils n'avaient pas l'intention d'habiter le pavillon de manière permanente, dont l'utilisation serait identique à l'utilisation actuelle, soit temporaire, durant les week-ends.

Le pavillon actuel avait été autorisé sur la base du plan d'aménagement n° 8_____ et de son règlement du 16 mars 1945. Selon l'art. 2 dudit règlement, « le quartier est destiné à la résidence exclusivement. Les bâtiments à destination d'habitation seront des pavillons dits de week-end d'un rez-de-chaussée seulement (…) ». L'art. 3 du règlement parlait de « villas ». Aucune limitation de l'utilisation des villas le week-end ou une certaine période de l'année n'était prévue. Le terme « pavillon de week-end » définissait ainsi le type de construction et non l'usage qui pouvait en être fait. Il en découlait que, juridiquement, le pavillon était habitable à l'année dès l'origine. Tel était également le cas d'un

point de vue pratique, puisque le pavillon était raccordé au gaz et, à tout le moins depuis 1962, à l'électricité. En outre, le pavillon avait été régulièrement chauffé au moyen de radiateurs électriques portatifs et il y avait l'eau courante et une fosse septique pour les eaux usées.

Le raccordement du nouveau pavillon aux nouveaux réseau électrique et de canalisations en séparatif réalisés sur le chemin de E_____, outre le fait que ces nouvelles infrastructures avaient été imposées par la commune elle-même, ne modifiaient pas la situation d'un point de vue de l'utilisation qui pouvait en être faite. Ces nouvelles infrastructures répondaient de plus à des objectifs de protection de l'environnement au sens large qui devaient être pris en compte dans la pesée des intérêts.

L'identité invoquée par la commune n'interdisait pas une certaine adaptation à l'évolution des besoins. En l'occurrence, ils avaient voulu profiter des travaux conséquents qui devaient obligatoirement être conduits afin de raccorder le pavillon aux réseaux électrique et des canalisations pour assainir énergétiquement la construction et répondre ainsi aux standards minimaux actuels.

La mise en place d'un système de chauffage moderne et faisant appel à l'énergie renouvelable (PAC) ne représentait pas une modification importante ayant un impact sur l'utilisation du pavillon. En effet, le pavillon était déjà raccordé à l'électricité et au gaz au 1er juillet 1972 et des radiateurs électriques portatifs avaient régulièrement été utilisés pour permettre l'utilisation de celui-ci pendant les week-ends hivernaux.

La reconstruction prévue, qui impliquait nécessairement une amélioration du confort - faute de quoi aucune reconstruction ne serait possible -, ne modifierait pas la destination du pavillon qui continuerait à n'être utilisé que pendant les week-ends.

Enfin, contrairement à ce que prétendait la commune, la SBP du pavillon passerait de 22.13 m^2 à 27.2 m^2 (et non de 22.13 m^2 à 31.27 m^2). L'augmentation de la surface habitable intérieure n'était ainsi que de 5 m^2. Elle était nulle si l'on tenait compte du réduit et de l'abri actuels. En tout état, la surface du pavillon projeté demeurait nettement insuffisante pour y vivre à l'année. Vivant chacun dans des logements spacieux avec leur famille, ils n'avaient à l'évidence aucune intention d'y vivre.

Le projet de reconstruction était minimaliste. Il n'apportait pas d'autre confort que celui qui découlait strictement d'une reconstruction à l'identique. La CA avait qualifié l'impact du projet de « mineur », considérant que l'identité du pavillon serait préservée, étant en outre relevé qu'il n'y aurait aucun sens à reconstruire un pavillon mal isolé et non raccordé aux conduites mises gracieusement à

disposition par la commune, ni à reconduire un système de chauffage électrique artisanal.

Si par impossible, le tribunal devait considérer qu'en raison de l'installation de la PAC, l'autorisation de construire dérogatoire devait être annulée, ils s'engageaient à renoncer à cette installation.

Ils ont notamment produit les procès-verbaux du Conseil municipal des 10 septembre 2019, 11 novembre 2019 et 20 janvier 2020, un courrier de l'OCEau du 14 août 2019 les informant de la construction d'un système public d'assainissement des eaux en séparatif pour desservir le hameau de E_____ et de leur obligation d'effectuer les travaux de raccordements nécessaires de leur propriété, le plan d'aménagement n° 8_____ et son règlement de quartier du 16 mars 1945, le plan des canalisations du 12 juin 1945, l'acte de vente notarié de la parcelle du 5 février 1948, ainsi qu'une photographie du pavillon datée de 1962.

15. Dans ses observations du 16 avril 2021, le département a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision du 25 novembre 2020, sous suite de frais. Il a déposé son dossier.

Le pavillon, autorisé en 1945, bénéficiait de la garantie de la situation acquise et pouvait, selon l'art. 24c al. 2 et 3 LAT faire l'objet d'un agrandissement et d'une reconstruction. Dans la mesure où un assainissement énergétique était prévu par l'isolation du pavillon et la pose d'une PAC, des modifications de l'aspect extérieur de la construction étaient possibles selon l'art. 24c al. 4 LAT.

La reconstruction et l'agrandissement prévus respectaient la règle des 30 % et des 100 m^2 de l'art. 42 al. 3 et 4 OAT et son implantation restait identique. Seuls 5.07 m^2 à l'intérieur du bâti existant seraient ajoutés et 4.07 m^2 en dehors du volume bâti existant, soit des surfaces minimes.

Les travaux autorisés n'étaient aucunement à même d'engendrer une modification importante de l'utilisation du pavillon. Non seulement celui-ci était déjà raccordé à l'électricité et disposait de l'eau courante (avec fosse septique, si bien que son raccordement au réseau séparatif et à l'électricité en souterrain ne constituaient pas de modifications notables de la construction), mais lesdits raccordements avaient été imposés aux propriétaires. Concernant la PAC, laquelle serait, selon la commune, de nature à modifier l'affectation du pavillon dans la mesure où elle permettrait une utilisation de la construction à l'année - ce qui ne serait pas le cas actuellement durant les mois d'hiver -, il n'en était rien. En effet, le pavillon était raccordé à l'électricité et au gaz. Par conséquent, son chauffage en hiver, par le biais de matériel d'appoints, tels des radiateurs électriques, était déjà assuré. Il s'agissait par ailleurs d'un pavillon de week-end et non d'un pavillon d'été. Partant, le fait qu'il puisse être utilisé également les week-ends d'hiver ne rendait

pas la construction projetée non conforme à sa destination première. Partant, la pose d'une PAC n'était aucunement de nature à changer l'utilisation initiale de la construction et à en modifier l'identité. Au contraire, les travaux projetés, notamment la pose d'une PAC et l'isolation de la construction, avaient pour but d'adapter le pavillon aux standards actuels au sens de l'art. 24c al. 4 LAT et de réaliser un assainissement énergétique au sens de cette même disposition. On ne pouvait décemment, et selon le principe de proportionnalité, contraindre les propriétaires à utiliser un bien selon les standards de 1945, le confort thermique à cette époque n'étant clairement plus le standard actuel.

De plus, il convenait de louer la volonté des propriétaires de profiter des travaux de raccordements qui étaient exigés d'eux pour engager un ouvrage d'assainissement énergétique afin d'œuvrer dans le sens de la recherche d'économie d'énergie, qui constituaient une préoccupation actuelle primordiale.

L'autorisation litigieuse indiquait très clairement dans son libellé qu'il s'agissait d'un pavillon de week-end, maintenant ainsi son affectation initiale. L'utilisation du pavillon de manière accrue ne serait dès lors pas légale. D'ailleurs, les propriétaires, dont rien ne permettait de douter de leur bonne foi, attestaient que le pavillon n'était pas destiné à être utilisé en tant que résidence permanente, mais uniquement de manière temporaire, comme cela l'avait toujours été.

Si la commune ne semblait pas mettre en doute l'intention actuelle exprimée des propriétaires de n'utiliser le pavillon qu'en tant que construction de week-end, elle craignait une utilisation permanente dans le futur. Or, le département ne pouvait refuser une autorisation de construire dont l'ensemble des conditions légales étaient respectées sur de simples suppositions futures, étant relevé que la commune avait la possibilité de vérifier au sein de son administration si une personne venait à se domicilier à l'adresse en question et ainsi de contrôler que le droit et l'autorisation de construire litigieuse soient respectés.

Enfin, l'aspect extérieur de la construction ne serait que très faiblement modifié, ainsi qu'en attestait le préavis favorable de la CA, et l'agrandissement de la construction, qui demeurerait peu spacieuse pour une habitation permanente (27.2 m^2 de SPB), serait des plus modestes. Le projet prévoyait également une réduction de la terrasse et, par conséquent, une diminution de l'impact de la construction sur la pleine terre.

Ainsi, c'était à juste titre qu'il avait considéré que le projet ne constituait pas une modification importante du bâtiment et que l'identité de la construction demeurait respectée.

16. Le 18 mai 2021, la commune a dupliqué.

Contrairement à ce que prétendaient les intimés, il n'y avait aucun projet de densification du hameau de E_____. Bien au contraire, le Plan directeur cantonal 2030 (PDCn 2030), approuvé par le Conseil fédéral le 29 avril 2015, ne prévoyait aucun changement de la zone agricole dans ce secteur. Le fait que la commune ait effectué des travaux nécessaires pour les canalisations ou l'électricité dans cette zone ne modifiait pas cet état du droit.

Il n'y avait par ailleurs aucun abus de droit. Le recours contre l'autorisation querellée était traité exclusivement par les deux adjointes, Madame G_____ et Madame Delphine H_____, sans l'intervention du maire et en pleine transparence au niveau de l'Exécutif comme du Délibératif.

Au fond, les limites d'agrandissement prévues par l'art. 42 al. 3 OAT n'étaient pas respectées, dans la mesure où une surface de combles de 2.97 m^2 avait à tort été prise en compte dans le calcul. Selon son propre calcul, l'agrandissement des SBPu et des SA serait de 10.2 m^2, correspondant à une augmentation de 37.58%.

Le plan n° 8_____ était un plan de « morcellement » et seule l'implantation d'une toute petite construction y était prévue. En outre, le terme « villa » utilisé à l'art. 3 du règlement désignait des petits chalets de week-end, comme illustrés sur ledit plan, et non une villa au sens actuel du terme.

À l'origine, le pavillon n'avait ni électricité ni chauffage intérieur. À part un WC, branché sur la fosse septique, il n'y avait pas non plus de salle de bain, ni même de douche. Il était donc impossible de vivre dans ce pavillon autrement que les week-ends à la bonne saison et dans des conditions sanitaires très réduites.

Le raccordement à l'électricité en 1962 ne changeait pas la nature du pavillon qui ne permettait pas une utilisation à l'année, voire même la plupart des week-ends d'hiver, en l'absence de toute isolation.

Enfin, une éventuelle utilisation l'hiver depuis 1962 ne pouvait être prise en considération au regard de l'art. 24c LAT dès lors qu'il ne s'agissait pas d'une utilisation autorisée. L'absence de chauffage en 1945 était une caractéristique essentielle de la construction et c'était par rapport à cette donnée initiale que devait être apprécié le changement d'identité.

Pour le surplus, elle a persisté dans les termes de son recours.

Elle a notamment produit :

- l'arrêté du Conseil d'État du 15 mai 2013 approuvant le PDCom de la commune et à teneur duquel, s'agissant de la fiche de coordination C1 relative à l'extension du hameau de E_____, « la proposition de délimitation d'une nouvelle zone à bâtir, en prolongement des zones 4BP existantes pour les noyaux historiques de E_____, n'est pas validée au stade actuel » ;

- un courrier du Conseiller d'État en charge du DT du 17 mai 2016, ainsi qu'un courrier de l'office de l'urbanisme du 10 janvier 2017 confirmant notamment que le secteur du hameau de E_____ ne faisait pas partie des périmètres identifiés dans la fiche A06 du PDC 2030, qu'il comprenait des parcelles agricoles inscrites à l'inventaire des surfaces d'assolement et que « compte tenu des réserves formulées par la Confédération pour les projets en emprise sur la zone agricole identifiés dans le PDCn 2030, il ne nous semble pas opportun de poursuivre les démarches sur ce dossier ».

17. Le 11 juin 2021, le département a dupliqué, persistant dans sa position.

Une surface de combles d'un total de 2.97 m^2 était bien existante sur les plans produits et cette surface avait ainsi à juste titre été prise en compte au titre de SA.

La notion de pavillon de week-end, comme son nom l'indiquait, permettait une utilisation occasionnelle, le week-end, du chalet, mais n'interdisait pas son utilisation l'hiver.

L'ajout d'un chauffage fixe destiné à rendre utilisable le pavillon quelle que soit la température extérieure, et donc également en l'hiver, ne signifiait aucunement qu'il ne l'était pas déjà avant.

Les améliorations du confort existant avaient pour but uniquement d'adapter le pavillon aux standards actuels.

La construction avait été reliée à l'électricité avant la modification du droit en 1972 et l'absence de raccordement avant 1962 ne signifiait pas que celle-ci ne pouvait pas être chauffée par un autre moyen (bonbonne de gaz par exemple). Quoi qu'il en soit, même s'il avait dû être reconnu que le pavillon de base ne disposait pas du chauffage, le fait que la construction puisse être chauffée, y compris en hiver, n'était pas de nature à en modifier l'utilisation telle qu'autorisée et donc l'identité de la construction.

18. Le 21 juin 2021, les intimés ont dupliqué, persistant également dans leur position. Leurs arguments seront repris dans la mesure utile dans la partie en droit.

Ils ont notamment produit trois préavis favorables émis par la commune entre 2017 et 2020 concernant des projets d'agrandissement d'habitation sis en zone agricole sur son territoire (DD 113'621, DD 111'985 et DD 110'873).

19. Le 13 juillet 2021, la commune a déposé des observations et fourni de nouvelles pièces. Elle relevait notamment que M. D_____ avait vendu sa part de copropriété à Madame B_____ le 3 mai 2021.

20. Le 3 septembre 2021, les intimés ont également déposé des observations et remis une estimation de leur bien immobilier réalisée en janvier 2020 par feu Monsieur

I_____, ainsi qu'une proposition d'honoraires de leur architecte du 19 novembre 2018 estimant le coût des travaux à CHF 96'000.-.

Ils ont confirmé que M. D_____ avait vendu sa part de la parcelle à Mme B_____ le 3 mai 2021 et s'en rapportaient à justice quant à une substitution de partie entre eux, la qualité pour défendre devant désormais être reconnue à cette dernière.

EN DROIT

1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05) (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

2. Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

3. À teneur de l'art. 60 let. a et b LPA, les parties à la procédure qui a abouti à la décision attaquée et toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée sont titulaires de la qualité pour recourir.

   Selon l'art. 145 al. 2 LCI, la commune du lieu de situation peut recourir contre la délivrance d'une autorisation.

4. En l'occurrence, la qualité pour recourir de la commune doit être admise sur la base de l'art. 145 al. 2 LCI, la parcelle concernée se trouvant sur son territoire.

5. Selon l'art. 7 LPA, ont qualité de partie les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision.

6. Selon la doctrine, la qualité de partie en procédure contentieuse est indissociable de la qualité pour recourir. Les parties "automatiques" sont les destinataires de la décision ou du jugement faisant l'objet du recours. Elles seront déterminées en fonction de la décision ou du jugement en cause (François BELLANGER, La qualité de partie à la procédure administrative in : Thierry TANQUEREL/François BELLANGER, Les tiers dans la procédure administrative, 2004, p. 41).

7. Bien qu'elle ne soit pas expressément prévue par la LPA, la substitution de parties est pratiquée en procédure administrative (ATA/743/2014 du 23 septembre 2014 ; SJ 1994 p. 535 et les références citées). Lorsque la succession dans les droits et obligations d'une partie a lieu à titre universel, elle entraîne de plein droit, en vertu du droit fédéral, un changement de parties sans l'accord des autres parties à la procédure (succession à cause de mort, faillite, reprise des actifs et passifs ou fusion d'entreprises). Encore faut-il que la procédure ne porte pas sur des droits intransmissibles (ATA/1974/2017 du 12 septembre 2017 ; ATA/433/2016 du 24 mai 2016 ; ATA/743/2014 précité ; Benoît BOVAY, op. cit., p. 182 s.).

8. En l'espèce, selon la publication parue dans la FAO le 14 mai 2021 (consultable sur https://fao.ge.ch), Mme B_____ a acquis la part de copropriété de M. D_____ sur la parcelle n° 1_____ de la commune de A_____ par acte notarié inscrit au Registre foncier le 3 mai 2021.

   Mme B_____ s'est ainsi de plein droit substituée à M. D_____.

   Ce dernier sera par conséquent mis hors de cause.

9. Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 2 LPA), en soi non réalisée dans le cas d'espèce.

   Il y a en particulier abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire, l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 143 III 140 consid. 4.1.3 ; 140 I 257 consid. 6.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_107/2016 du 28 juillet 2016 consid. 9 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 515 p. 171).

10. Les arguments formulés par les parties à l'appui de leurs conclusions respectives seront repris et discutés dans la mesure utile (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1C_72/2017 du 14 septembre 2017 consid. 4.1 ; 1D_2/2017 du 22 mars 2017 consid. 5.1 ; 1C_304/2016 du 5 décembre 2016 consid. 3.1 ; 1C_592/2015 du 27 juillet 2016 consid. 4.1 ; 1C_229/2016 du 25 juillet 2016 consid. 3.1 et les arrêts cités), étant rappelé que, saisi d'un recours, le tribunal applique le droit d'office et que s'il ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties, il n'est pas lié par les motifs qu'elles invoquent (art. 69 al. 1 LPA ; cf. ATA/386/2018 du 24 avril 2018 consid. 1b ; ATA/117/2016 du 9 février 2016 consid. 2 ; ATA/723/2015 du 14 juillet 2015 consid. 4a). Aussi peut-il admettre le recours

pour d'autres motifs que ceux invoqués par le recourant, comme il peut le rejeter en opérant une substitution de motifs (cf. ATF 135 III 397 consid. 1.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_540/2013 du 5 décembre 2013 consid. 3 ; 2C_349/2012 du 18 mars 2013 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral F-1734/2019 du 23 mars 2020 consid. 2).

11. Les intimés considèrent que le recours de la commune est constitutif d'un abus de droit.

12. Selon l'art. 2 al. 2 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC - RS 210), l'abus manifeste d'un droit n'est pas protégé par la loi.

L'existence d'un tel abus se détermine selon les circonstances concrètes du cas, en s'inspirant des diverses catégories mises en évidence par la jurisprudence et la doctrine (ATF 129 III 493 consid. 5.1 et les arrêts cités). Les cas typiques en sont l'absence d'intérêt à l'exercice d'un droit, l'utilisation d'une institution juridique contrairement à son but, la disproportion manifeste des intérêts en présence, l'exercice d'un droit sans ménagement ou l'attitude contradictoire (ATF 129 III 493 consid. 5.1 ; 127 III 357 consid. 4c/bb ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_974/2013du 11 novembre 2013 consid. 3).

Comme le suggère, en matière civile, le libellé de l'art. 2 al. 2 CC, un abus de droit doit, pour être sanctionné, apparaître manifeste. Cela implique que l'abus de droit ne doit être admis qu'avec une grande retenue et, dans le doute, le droit formel doit être protégé (ATF 140 III 583 consid. 3.2.4 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_18/2015 du 23 juillet 2015 consid. 3.1 ; T. GÄCHTER, op. cit., p. 67).

13. Selon l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement.

Dans cette perspective, en droit genevois, l'art. 15 al. 1 LPA prévoit que les membres des autorités administratives appelés à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser notamment s'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire (let. a), représente une partie ou ont agi pour une partie dans la même affaire (let. c) ou s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur partialité (let. d).

En parallèle, l'art. 23 LAC stipule que, dans les séances du conseil municipal et des commissions, les conseillers administratifs, les maires, les adjoints et les conseillers municipaux qui, pour eux-mêmes, leurs ascendants, descendants, frères, sœurs, conjoint, partenaire enregistré, ou alliés au même degré, ont un intérêt personnel direct à l'objet soumis à la délibération ne peuvent intervenir dans la discussion ni voter.

Le droit que confère ces dispositions permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement est de

nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité ; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire n'influencent une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. Il n'impose pas la récusation seulement lorsqu'une prévention effective est établie, car une disposition interne de la part de la personne concernée ne peut guère être prouvée ; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partiale de cette dernière. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération, les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne présentant pas un caractère décisif (ATF 138 I 1 consid. 2.2 ; 137 I 227 consid. 2.1 ; 136 I 207 consid. 3.1 ; 134 I 20 consid. 4.2 ; 131 I 24 consid. 1.1 ; 127 I 196 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.164/2006 du 8 janvier 2007 consid. 3.1 ; ATA/153/2013 du 5 mars 2013).

14. En l'espèce, le tribunal constate que le préavis défavorable de la commune du 22 janvier 2020 est signé par l'ancien maire de A_____, Monsieur J_____, auquel M. F_____ a succédé le 1er juin 2020.

    S'agissant de l'intervention de M. F_____ lors de la séance du conseil municipal de la commune du 20 janvier 2020, elle s'est limitée, en rapport avec le projet litigieux, à une « communication de l'Exécutif ».

    Enfin, la commune a confirmé que le recours contre l'autorisation querellée était traité exclusivement par les deux adjointes.

    Dans ces conditions, le grief d'abus de droit sera écarté.

15. Les intimés sollicitent la tenue d'un transport sur place. Sans y conclure formellement, ils sollicitent également l'audition de témoins, tout comme la recourante.

16. Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), comprend notamment le droit pour les parties de produire des preuves pertinentes, 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 (ATF 142 II 218 consid. 2.3 ; 140 I 285 consid. 6.3.1). Ce droit ne s'étend toutefois qu'aux éléments pertinents pour décider de l'issue du litige et le droit de faire administrer des preuves n'empêche 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 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).

Il n'implique en général pas le droit de s'exprimer oralement (ATF 125 I 209 consid. 9b et l'arrêt cité ; arrêt du Tribunal fédéral 5A_378/2014 du 30 juin 2014 consid. 3.1.1 ; cf. aussi art. 41 in fine LPA), ni celui d'obtenir l'audition de témoins (ATF 130 II 425 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 5A_378/2014 du 30 juin 2014 consid. 3.1.1).

Ces principes s'appliquent également à la tenue d'une inspection locale, en l'absence d'une disposition cantonale qui imposerait une telle mesure d'instruction, étant précisé qu'une telle disposition n'existe pas en droit genevois (cf. ATF 120 Ib 224 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_243/2013 du 27 septembre 2013 consid. 3.2.1 ; ATA/720/2012 du 30 octobre 2012 consid. 3).

17. En l'espèce, le tribunal estime que le dossier contient les éléments suffisants et nécessaires à l'examen des griefs et arguments mis en avant par les parties, lesquels permettent de statuer immédiatement sur le litige. Il n'y a donc pas lieu d'ordonner un transport sur place, ni de procéder à l'audition de témoins.

18. Sise en zone agricole, la construction, érigée légalement à l'époque, n'est pas conforme à l'affectation de la zone, ce qui n'est pas contesté.

L'objet du litige porte donc sur la question de savoir si les travaux litigieux remplissent les conditions posées par les art. 24c LAT et art. 42 OAT pour être autorisés à titre dérogatoire (art. 27C LaLAT).

19. Aux termes de l'art. 24c LAT, hors de la zone à bâtir, les constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont plus conformes à l'affectation de la zone bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise (al. 1). L'autorité compétente peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction, pour autant que les bâtiments aient été érigés ou transformés légalement (al. 2). Il en va de même des bâtiments d'habitation agricoles et des bâtiments d'exploitation agricole qui leur sont contigus et ont été érigés ou transformés légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral. Le Conseil fédéral édicte des dispositions pour éviter les conséquences négatives pour l'agriculture (al. 3). Les modifications apportées à l'aspect extérieur du bâtiment doivent être nécessaires à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles ou à un assainissement énergétique ou encore viser à une meilleure intégration dans le paysage (al. 4). Dans tous les cas, les exigences majeures de l'aménagement du territoire doivent être remplies (al. 5).

20. Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et installations qui peuvent être utilisées conformément à leur destination et qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une

modification de la législation ou des plans d'aménagement (cf. art. 41 OAT). La date déterminante est celle du 1er juillet 1972, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution, qui a introduit le principe de la séparation du territoire bâti et non bâti (ATF 129 II 396 consid. 4.2.1; arrêts 1C_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.1; 1C_162/2019 du 25 novembre 2019 consid. 3.1 et les références citées).

21. Une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré, au sens de l'art. 24c al. 2 LAT, lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations d'ordre esthétique (art. 42 al. 1 OAT).

Le moment déterminant pour l'appréciation du respect de l'identité est l'état de la construction ou de l'installation au moment de l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible (art. 42 al. 2 LAT).

Selon l'art. 42 al. 3 OAT, la question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel est à examiner en fonction de l'ensemble des circonstances. Les règles suivantes doivent en tout cas être respectées :

- à l'intérieur du volume bâti existant, la SBP imputable ne peut pas être agrandie de plus de 60 %, la pose d'une isolation extérieure étant considérée comme un agrandissement à l'intérieur du volume bâti existant (let. a) ;

- un agrandissement peut être réalisé à l'extérieur du volume bâti existant si les conditions de l'art. 24c al. 4 LAT sont remplies ; l'agrandissement total ne peut alors excéder ni 30 % ni 100 m^2, qu'il s'agisse de la SBP imputable ou de la surface totale (somme de la SBP imputable et des surfaces brutes annexes) ; les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié (let. b) ;

- les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire (let. c).

22. Selon l'art. 27C al. 1 LaLAT, traitant des « constructions et installations existantes sises hors de la zone à bâtir et devenues non conformes à l'affectation de la zone », le département peut autoriser la rénovation, la transformation partielle, l'agrandissement mesuré ou la reconstruction de constructions ou installations qui ont été érigées ou transformées conformément au droit matériel en vigueur à l'époque, mais qui sont devenues contraires à l'affectation de la zone à la suite d'une modification de la législation ou des plans d'affectation du sol, dans les limites des art. 24c et 37a LAT et 41 à 43 OAT et aux conditions fixées par ces dispositions.

23. Comme le Tribunal fédéral a eu l'occasion de l'observer, en tant que dérogation aux principes fixés à l'art. 24 LAT, l'art. 24c LAT ne saurait être interprété extensivement, voire même avec souplesse. L'art. 42 OAT pose au contraire des limites claires aux modifications qui peuvent être apportées aux constructions bénéficiant de la garantie de la situation acquise (cf. not. arrêts 1C_321/2012 du 25 février 2013 consid. 4.1 ; 1C_333/2010 du 2 février 2011 consid. 5.1).

24. Selon la doctrine, la volonté du législateur était, par l'adoption de ces dispositions, que les constructions existantes contraires à l'affectation de la zone puissent faire l'objet de certaines modifications allant au-delà de la garantie de la situation acquise conférée par le droit constitutionnel, pour empêcher que ces constructions, en principe soumises à l'interdiction de bâtir, ne tombent petit à petit en ruine. Le principe constitutionnel de séparation entre les parties constructibles et non constructibles du territoire impose de n'admettre que les transformations nécessaires à la conservation des constructions à long terme et à leur adaptation à l'évolution des besoins. Les constructions bénéficiant de la garantie de la situation acquise doivent pour l'essentiel, rester identiques (art. 42 al. 1 OAT), les modifications apportées à leur aspect extérieur étant soumises à des limites strictes (art. 24c al. 4 LAT ; Rudolf MUGGLI, Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, 2017, ad. art. 24c LAT n. 7 et 10).

25. La question de savoir si l'identité de la construction ou de l'installation est respectée pour l'essentiel ne dépend pas d'un élément particulier. L'examen global requis devra notamment prendre en compte l'aspect extérieur de la construction, la nature et l'intensité de son utilisation, le nombre de logements qu'elle comporte, son équipement, sa vocation économique, les incidences de sa transformation sur l'organisation du territoire et l'environnement, ainsi que le coût des travaux, qui reflète en effet souvent l'ampleur de l'intervention. La démolition d'une petite ferme et son remplacement par une maison de vacances moderne ne respecterait pas l'identité de la construction, car l'état postérieur aux travaux ne serait à aucun égard « le même » qu'avant. La pose de capteurs solaires sur le toit d'un hangar à bateaux peut en revanche tout à fait préserver l'identité de la construction. La notion d'identité, qui définit la mesure de ce qui est admissible, montre que la notion d'agrandissement mesuré est incluse dans celle de transformation partielle : les modifications apportées peuvent consister aussi bien en transformations intérieures qu'en extensions extérieures ou en changement d'affectation (Rudolf MUGGLI, op. cit., ad. art. 24c LAT n. 27 et 28).

26. Pour que l'identité de la construction soit respectée, il faut que son volume, son aspect extérieur et sa destination restent largement identiques et que ne soit générée aucune incidence nouvelle accrue sur l'affectation de la zone, l'équipement et l'environnement ; les transformations doivent être d'importance réduite par rapport à l'état existant de la construction (ATF 132 II 21 consid. 7.1.1 p. 42). Il n'est pas exigé que l'ancien et le nouveau soient tout à fait semblables;

l'identité se réfère aux traits essentiels de la construction, c'est-à-dire dans toutes ses caractéristiques importantes du point de vue de l'aménagement du territoire (arrêt 1C_312/2016 du 3 avril 2017 consid. 3.1 in ZBl 119/2018 p. 314).

Si la condition de l'identité du bâtiment n'est pas respectée, on est en présence d'une transformation totale et l'octroi d'une autorisation dérogatoire fondée sur l'art. 24c LAT n'entre pas en considération (arrêt du Tribunal fédéral 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.2).

La jurisprudence a ainsi considéré que l'identité de la construction n'était pas respectée notamment dans le cas de l'aménagement d'un WC/douche et d'un sauna dans une grange (arrêt du Tribunal fédéral 1C_171/2017 du 3 octobre 2017), le remplacement d'une maison d'estive par une maison habitable à l'année (arrêt du Tribunal fédéral 1C_312/2016 du 3 avril 2017), le remplacement d'un chalet traditionnel par une maison individuelle moderne (ATF 140 II 509 ; 1C_786/2013 du 8 octobre 2014), la transformation d'un chenil en maison d'habitation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_202/2012 du 8 janvier 2014), la transformation du logement des gérants d'un établissement hôtelier en maison de vacances privée (arrêt du Tribunal fédéral 1C_488/2010 du 8 septembre 2011), le remplacement d'une grange par un chalet (arrêt du Tribunal fédéral 1C_443/2010 du 6 juin 2011), le remplacement d'un chalet par une maison moderne (arrêt du Tribunal fédéral 1C_268/2010 du 25 novembre 2010) ou la transformation d'un rucher en maison de week-end (arrêt du Tribunal fédéral 1A_238/2003 du 17 juin 2004).

L'identité de la construction était toutefois respectée dans les cas d'une réaffectation d'un stand de tir en maison de jeunes (arrêt du Tribunal fédéral 1C_281/2015 du 28 juin 2016) ou la réaffection d'une maison de retraite en foyer pour réfugiés (arrêt du Tribunal fédéral 1C_178/2015 du 11 mai 2016 ; Espace Suisse, Territoire et environnement, constructions hors de la zone à bâtir de à z, septembre 3/2020, p. 45).

27. Aux termes de l'art. 42 al. 4 OAT, ne peut être reconstruite que la construction ou l'installation qui pouvait être utilisée conformément à sa destination au moment de sa destruction ou de sa démolition et dont l'utilisation répond toujours à un besoin. Le volume bâti ne peut être reconstruit que dans la mesure correspondant à la surface admissible au sens de l'al. 3. L'al. 3 let. a n'est pas applicable. Si des raisons objectives l'exigent, l'implantation de la construction ou de l'installation de remplacement peut légèrement différer de celle de la construction ou de l'installation antérieure.

28. Selon la doctrine, en cas de reconstruction, la nouvelle construction doit - comme dans le cas d'une transformation partielle - respecter l'identité de l'ancienne (art. 42 al. 1 1ère phrase OAT; MUGGLI, op. cit., n. 39 ad art. 24c LAT). Un aspect essentiel du critère de l'identité est l'emplacement de la construction,

qui ne peut être modifier que si des raisons objectives l'exigent. L'implantation de la construction de remplacement ne peut en outre différer que légèrement de celle de la construction antérieure (art. 42 al. 4 4ème phrase OAT ; MUGGLI, op. cit., n. 41 ad. art. 24c LAT).

29. S'agissant de l'art. 42 al. 3 let. c OAT, entré en vigueur le 1er novembre 2012, il a été introduit afin de garantir que les bâtiments habités de manière temporaire, entrant dans le champ d'application de l'art. 24c LAT, ne puissent pas être transformés en habitations permanentes (rapport explicatif de l'office fédéral du développement territorial en lien avec la révision partielle de l'OAT, octobre 2012, ad. art. 42 OAT p. 10).

Cette disposition ajoute un nouveau critère précisant que les travaux de transformation entraînant une modification importante de l'utilisation ne permettent pas de respecter l'identité de la construction. Cette formulation générale doit permettre aux autorités chargées des autorisations de développer avec l'expérience une pratique appropriée. Le champ d'application de la let. c est expressément limité aux bâtiments habités initialement de manière temporaire. Les maisons d'habitation habitées en permanence érigées selon le droit antérieur ne sont ainsi pas régies par cette disposition. Les résidences secondaires érigées selon le droit antérieur et initialement habitées également en hiver et qui, par conséquent, n'étaient pas habitées en permanence, ne sont pas expressément exclues du champ d'application. Le standing déjà élevé des constructions antérieures à 1972 bénéficiant de la garantie de la situation acquise peut être maintenu et même - dans une certaine mesure - amélioré dans le cadre du respect de l'identité du bâtiment (rapport explicatif de l'office fédéral du développement territorial en lien avec la révision partielle de l'OAT, octobre 2012, ad. art. 42 OAT p. 10).

En règle générale, la démolition-reconstruction d'un bâtiment initialement habité seulement de manière temporaire devrait conduire à des modifications importantes de l'utilisation. Il en va de même lorsqu'il s'agit d'installer un chauffage dans un bâtiment principalement non chauffé. De même le raccordement d'un bâtiment à l'origine non raccordé au réseau électrique implique des possibilités quasiment illimitées de nouvelles utilisations qui en règle générale ne seraient plus compatibles avec le critère prévu à la let. c (arrêts 1C_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.2 ; 1C_118/2018 du 12 mars 2019 consid. 2.4; rapport explicatif de l'office fédéral du développement territorial en lien avec la révision partielle de l'OAT, octobre 2012, ad. art. 42 OAT p. 10).

Quoi qu'il en soit, les bâtiments habités de manière temporaire ne sauraient être réaffectés, au titre de l'art. 24c LAT, à un usage d'habitation permanent, car il s'agirait là d'un changement complet d'affectation et sans doute aussi d'une « modification importante de leur utilisation » (MUGGLI, op. cit., ad. art. 24c LAT n. 33).

30. En l'espèce, il n'est pas contesté que la construction du pavillon a été autorisée en 1945 et que celui-ci bénéficie dès lors de la garantie de la situation acquise (art. 24c al. 1 LAT). Il peut donc faire l'objet d'un agrandissement et/ou d'une démolition-reconstruction au sens de l'art. 24c al. 2 LAT. Des modifications de l'aspect extérieur de la construction sont également possibles dès lors qu'un assainissement énergétique est prévu (art. 24c al. 4 LAT) par l'isolation du pavillon et l'installation d'une PAC.

31. Dans un premier grief, la recourante estime que les limites de l'art. 42 al. 3 let. a et b LAT ne sont pas respectées. Selon elle, le calcul opéré par l'OAC serait faux, du fait de la prise en compte d'une surface de combles inexistante.

32. La SBPu se compose de la somme de toutes les surfaces d'étages en dessous et en dessus du sol, y compris les surfaces des murs et des parois dans leur section horizontale. N'entrent toutefois pas en considération : toutes les surfaces non utilisées ou non utilisables pour l'habitation ou le travail, tels que, par exemple, les caves, les greniers, les séchoirs et les buanderies des logements ; les locaux pour le chauffage, les soutes à charbon ou à mazout ; les locaux pour la machinerie des ascenseurs, des installations de ventilation et de climatisation ; les locaux communs de bricolage dans les immeubles à logements multiples ; les garages pour véhicules à moteur, vélos et voitures d'enfants, non utilisés pour le travail ; les couloirs, escaliers et ascenseurs desservant exclusivement des surfaces non directement utiles ; les portiques d'entrée ouverts ; les terrasses d'attique, couvertes et ouvertes ; les balcons et les loggias ouverts, pour autant qu'ils ne servent pas de coursives (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_429/2014 du 17 juillet 2015 consid. 3.3 et la référence ; dans cet arrêt, le Tribunal fédéral a considéré qu'une surface située dans les combles d'un bâtiment qui se trouvait dépourvue de lumière naturelle, donc non utilisable pour l'habitation ou le travail, devait être considérée comme un galetas et, dès lors, ne pas être comptabilisée dans la SBPu du bâtiment existant ; cf. consid. 3.5).

33. En l'occurrence, les calculs opérés par l'OAC, sur la base desquels le département a forgé sa décision, n'apparaissent pas critiquables.

    Selon le plan de 1945, le pavillon actuel compte bien une surface de combles, vu l'existence d'un plancher entre le rez et la toiture, laquelle a donc à juste titre été prise en compte à titre de SA dans les calculs des surfaces selon l'art. 42 OAT.

    Selon lesdits calculs, le bâtiment totalisait, au 1er juillet 1972, 22.1 m^2 de SPBu et 8.04 m^2 de SA. Les surfaces concernées par la demande DD 6_____, quant à elles, s'élèvent à 27.2 m^2 de SBPu à l'intérieur du volume existant, à 4.07 m^2 de SBPu à l'extérieur du volume existant, à 0 m^2 de SA à l'intérieur du volume existant et à 6.14 m^2 de SA à l'extérieur du volume existant. L'agrandissement en cause représente ainsi une augmentation de 9.14 m^2 de SBPu (soit 29,9 %) et 7.24 m^2 (soit 28.9 %) au total (SBPu + SA).

Les limites fixées par l'art. 42 al. 3 let. a et b OAT sont donc respectées.

Le grief sera rejeté.

34. Dans un second grief, la recourante estiment que les travaux autorisés engendrent une modification importante de l'utilisation du pavillon, de sorte que le projet ne respecterait pas l'identité de la construction.

35. En l'espèce, l'autorisation de construire DD 6_____ vise la reconstruction d'un pavillon de week-end. Elle prévoit un léger agrandissement (dans les limites de la loi comme vu précédemment), un assainissement énergétique (isolation et pose d'une PAC) et un raccordement aux nouveaux réseaux électrique et séparatif installés récemment par la commune. Il s'agit d'une reconstruction au sens des art. 42 al. 4 OAT.

Il ressort des pièces du dossier et notamment des plans de 1945 et des photographies produites que le pavillon actuel est une construction en bois, de type chalet, avec une toiture à deux pans ; il est en parfait état. Il comprend une pièce à vivre (servant de salon et de chambre à coucher), une cuisine-laboratoire et un WC. Il dispose de l'eau courante (avec fosse septique) et est raccordé au gaz et, à tout le moins depuis 1962, à l'électricité, permettant ainsi son chauffage en hiver, étant rappelé que c'est l'état de la construction au 1er juillet 1972 qui est ici déterminant. Le pavillon, bien que rustique, est ainsi déjà doté des équipements principaux permettant son utilisation comme résidence secondaire le weekend à tout le moins.

Du point de vue de son affectation, il convient de relever que selon l'autorisation de construire DD 5_____, le chalet a été autorisé comme « pavillon de week-end », conformément au règlement de quartier du plan d'aménagement n° 8_____ du 16 mars 1945, applicable à la parcelle. Ce règlement, qui a pour but « d'assurer un développement harmonieux du quartier », précise à son art. 2 que le « quartier » (issu du morcellement de l'ancienne parcelle n° 1'303) est destiné à la résidence exclusivement et les bâtiments, définis comme des « pavillons dits de week-end », à l'habitation. Le règlement prévoit également des dispositions de police des constructions précisant les caractéristiques architecturales des constructions admises.

Comme son nom l'indique, la notion de pavillon « de week-end » autorise une villégiature hebdomadaire dans ce bâtiment, le week-end. Aucune limitation de l'utilisation du pavillon à une certaine période de l'année, en particulier durant la belle saison uniquement, n'est prévue, que ce soit dans le règlement de quartier ou l'autorisation de 1945. Son utilisation également pendant les week-ends hivernaux est donc tout à fait licite. Partant, et contrairement à ce que soutient la recourante, l'ajout d'un chauffage fixe, en remplacement des chauffages électriques actuels, n'a pas pour conséquence de modifier de manière importante l'usage pouvant être

fait du pavillon, à destination d'habitation dès l'origine. Il en va de même de son raccordement aux nouveaux réseaux séparatif et électrique, le pavillon étant déjà relié à l'eau courante et à l'électricité, étant rappelé que ces travaux de raccordement ont été imposés aux propriétaires dans le cadre des travaux menés par la commune pour l'équipement du hameau.

Les travaux envisagés, qui ne modifient pas l'affectation du bâtiment, n'entraînent ainsi pas une modification importante de son utilisation, la nouvelle construction demeurant in casu un pavillon de week-end.

C'est le lieu de souligner que le libellé de l'autorisation querellée indique expressément qu'il s'agit de la reconstruction d'un « pavillon de week-end », ce qui interdit clairement toute autre affectation. Les propriétaires ont par ailleurs confirmé que le pavillon n'était pas destiné à une utilisation permanente, mais uniquement à une utilisation occasionnelle, durant les fin de semaine, comme il l'avait toujours été jusqu'à présent, ce qui n'est pas contesté en l'espèce, étant relevé, à l'instar de l'autorité intimée, que la recourante a la possibilité de vérifier au sein de son administration si la construction est utilisée comme résidence permanente, et donc, a fortiori, de contrôler le respect de l'autorisation délivrée.

Au demeurant, les travaux autorisés, s'ils permettent effectivement d'améliorer le confort de l'habitation, ce qui n'est pas en soi contraire à l'art. 24c LAT s'agissant d'une reconstruction, visent avant tout à adapter la construction aux standards actuels et à procéder à un assainissement énergétique, comme le permet cette disposition. L'isolation thermique du bâtiment va en plus dans le sens des préoccupations actuelles en terme d'économie d'énergie.

Pour le surplus, il convient de relever que l'apparence extérieure du nouveau pavillon et son implantation sont quasiment identiques à celles de l'actuel. La CA a du reste qualifié l'impact de la construction projetée de mineur dans son préavis du 17 décembre 2019. En outre, comme vu précédemment, l'agrandissement est modeste (10.2 m^2 au total), étant encore relevé que, selon les plans produits, le projet prévoit une réduction de la surface de la terrasse, et donc une diminution de l'impact de la construction sur la terre pleine.

Au regard de l'ensemble des circonstances, le tribunal considère que l'identité de la construction est respectée pour l'essentiel. L'autorité intimée n'a donc abusé de son pouvoir d'appréciation en délivrant l'autorisation querellée, étant encore souligné que, mise à part la commune, toutes les instances consultées se sont déclarées favorables au projet.

S'agissant des jurisprudences invoquées par la recourante, comme le relèvent à juste titre les parties intimées, elles ne sont pas directement pertinentes dans la présente cause. En effet, l'arrêt 1C_162/2019 du 25 novembre 2019 concerne un projet de changement d'affectation en vue de permettre une habitation à l'année,

ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Quant à l'affaire ayant donné lieu au récent arrêt du Tribunal fédéral 1C_491/2020 du 10 mai 2021, elle concerne la rénovation et l'agrandissement d'une maison de campagne, la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), suivi par le Tribunal fédéral, ayant jugé dans ce cas, au vu de l'ensemble des circonstances, que les travaux, qui visaient à rendre habitable à l'année la maison, ne respectaient pas l'identité de la construction. En l'occurrence, non seulement le but poursuivi par les intimés n'est pas de rendre le pavillon habitable de manière permanente, mais leur projet ne consiste pas en une transformation mais en une reconstruction, qui implique inévitablement, comme le relèvent les intimés, une amélioration du confort existant, ne serait-ce que par l'utilisation de matériaux plus performants, étant rappelé que le critère de l'identité dans le cas d'une reconstruction concerne principalement l'emplacement de la construction, condition respectée en l'occurrence.

36. Les conditions de l'art. 42 OAT sont par conséquent respectées.

37. Mal fondé, le recours sera rejeté et l'autorisation de construire DD 6_____ confirmée.

38. En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), la recourante, qui succombe, est condamnée au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 1'200.- ; il est partiellement couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours.

Vu l'issue du litige, une indemnité de procédure de CHF 1'500.-, à la charge de la recourante, sera allouée aux intimés (art. 87 al. 2 à 4 LPTA et 6 RFPA).

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

1. constate que Madame B_____ s'est substituée à Monsieur D_____ ;

2. déclare recevable le recours interjeté le 11 janvier 2021 par la commune de A_____ contre la décision du département du territoire du 25 novembre 2020 (DD 6_____) ;

3. le rejette ;

4. met à la charge de la commune de A_____ un émolument de CHF 1'200.-, lequel est partiellement couvert par l'avance de frais ;

5. condamne la commune de A_____ à verser à Madame B_____ et Monsieur C_____ une indemnité de procédure de CHF 1'500.- ;

6. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les trente jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Caroline DEL GAUDIO-SIEGRIST, présidente, Saskia RICHARDET VOLPI et Diane SCHASCA, juges assesseures

Au nom du Tribunal :

La présidente

Caroline DEL GAUDIO-SIEGRIST

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le Le greffier