RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2049/2021 LCI JTAPI/165/2022

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 23 février 2022

dans la cause

Madame A_____ et Monsieur B_____, représentés par Me Damien BLANC, avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE

EN FAIT

1. Madame A_____ et Monsieur B_____ sont propriétaires des parcelles n^{os} 1_____, 2_____et 3_____, de la commune de C_____.

   Désassujetties à la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11), ces trois parcelles se trouvent en zone agricole.

2. Le 31 mars 2021, le département du territoire (ci-après : DT ou le département) a informé Mme A_____ et M. B_____ qu'il ressortait d'une dénonciation que des travaux, soit la construction de deux boxes pour chevaux et le stockage de fumier, auraient été réalisés sans autorisation sur la parcelle n^{o} 2_____.

   Un délai de dix jours leur était imparti pour se déterminer.

3. Le 18 avril 2021, Mme A_____ a présenté des observations au département.

   Elle était propriétaire, avec sa fille, de deux chevaux. Ceux-ci étaient initialement détenus dans des écuries proches de chez elles, l'un des deux en retraite à D_____ et l'autre en France voisine. Un de leurs chevaux souffrait de problèmes de comportement et nécessitait des soins quotidiens de sa part ou de celle de sa fille. Ces soins avaient été impossibles en période de pandémie, l'écurie en France, où la jument se situait, étant interdite d'accès. Les problèmes de comportement s'étant amplifiés, ils avaient dû en urgence trouver une solution provisoire de détention pour leurs chevaux. Ils avaient donc décidé de les accueillir sur leur parcelle, et contacté un constructeur suisse pour étudier les possibilités d'abris, notamment contre les intempéries au regard des impératifs de protection des animaux, qu'ils devaient respecter.

   Les abris choisis étaient mobiles, posés sur des châssis en acier galvanisé, directement sur le terrain, et ne nécessitaient aucune structure fixe ou solide, comme une dalle ou du béton de couverture. Ils étaient tractables car dotés de roues amovibles. Ils ignoraient que de tels abris nécessitaient l'obtention d'une autorisation.

   Elle s'interrogeait sur la possibilité de déposer une demande d'autorisation accélérée, afin de régulariser la situation. Le fumier n'était pas stocké sur leur parcelle, mais déposé chaque semaine dans les champs de leur voisin agriculteur, avec son accord.

4. Par décision du 7 mai 2021, le département a ordonné à Mme A_____ et M. B_____ de rétablir une situation conforme au droit sur leur parcelle, dans un délai de nonante jours, en évacuant les deux boxes pour chevaux et le fumier, et en remettant le terrain en état.

Le dépôt d'une requête en autorisation de construire était inutile, dès lors que les objets concernés ne pouvaient de toute manière pas être autorisés.

5. Par acte du 8 juin 2021, Mme A_____ et M. B_____ ont interjeté recours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal) à l'encontre de la décision précitée, concluant principalement à son annulation. Préalablement, ils sollicitaient un transport sur place et requéraient leur audition.

   Ils habitaient dans la maison sise sur la parcelle n° 1_____. La parcelle n° 2_____ comprenait un atelier de 42 m^2, et était voisine de la parcelle n° 4_____, exploitée par des agriculteurs.

   Les clôtures n'étaient pour eux pas soumises à autorisation. Ils ne stockaient pas de fumier, celui-ci étant déposé chez leur voisin, fermier, toutes les semaines. La décision était infondée sur ces deux points, et respectait donc les art. 24e al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700) et 42b al. 5 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1).

   Il était disproportionné de leur ordonner de remettre le terrain en état, sans les inviter au préalable à déposer une demande d'autorisation de construire. Comme les abris pour chevaux étaient mobiles, il était donc possible de les déplacer en annexe de l'atelier existant sur leur parcelle n° 2_____, afin de respecter la législation précitée. Ainsi, l'ordre de démolition était infondé, ces abris pouvant être déplacés.

   Ils ont joint à l'appui de leur recours diverses pièces, notamment des photographies des abris en question et des attestations de deux vétérinaires suivant leurs chevaux, qui indiquaient que l'un d'entre eux souffrait de problèmes comportementaux et nécessitait un suivi quotidien au calme, par ses propriétaires.

6. Dans ses observations du 12 août 2021, auxquelles était joint son dossier, le département a conclu au rejet du recours.

   Les boxes étaient des abris couverts et entourés de parois, de sorte qu'ils ne répondaient pas à la définition « d'installation extérieure », citée par les recourants. Leur possible déplacement près de l'atelier existant n'y changerait rien. Le stockage du fumier sur un champ voisin ne constituait manifestement pas une aire à fumier. Les installations litigieuses n'étaient pas conformes aux dispositions avancées par les recourants, et aucun déplacement ne pouvait les rendre conformes.

   Les barrières ne faisaient pas l'objet de la décision litigieuse. L'ordre de remise en état était fondé, car ces constructions qui se situaient en zone agricole ne pouvaient pas être autorisées. Le fait que le fumier soit stocké sur la parcelle d'un tiers ne pouvait modifier ce constat. Les recourants reconnaissaient être les

auteurs de ce dépôt, et pouvaient être donc qualifiés de perturbateurs par comportement.

7. Dans leur réplique du 8 octobre 2021, sous la plume de leur avocat nouvellement constitué, les recourants ont persisté dans leurs précédentes explications et conclusions.

   Ils insistaient sur la nécessité d'un transport sur place, afin que le tribunal constate de visu que l'impact des deux abris pour chevaux sur le territoire était négligeable, voire nul. En outre, la proportionnalité de la décision était contestée, car les parcelles voisines, toutes situées en zone agricole, accueillaient des parcs pour chevaux, des manèges et des abris pour bovins. L'impact des abris installés par les recourants était inexistant au regard des installations voisines.

   Le respect de l'espace bâti et non bâti, de rang constitutionnel, ne s'appliquait pas en l'état, dès lors que leur parcelle était insérée dans un milieu déjà bâti. Enfin, la législation pour la protection des animaux rendait nécessaire que les chevaux bénéficient d'un abri, pour se protéger des intempéries. Aucun intérêt public ne justifiait que ces abris soient démolis.

8. Dans sa duplique du 1er novembre 2021, le département a persisté dans ses précédentes conclusions.

   En particulier, les recourants n'apportaient aucun argument juridique pour contester son analyse, selon laquelle les installations litigieuses n'étaient pas conformes aux dispositions légales citées.

   S'agissant du fumier, ils avançaient que celui-ci n'était pas stocké mais répandu sur plusieurs parcelles, de sorte qu'il s'agissait, selon leurs termes, d'un épandage naturel bénéfique pour la fertilité du sol. Ces déclarations étaient pourtant contredites par leurs précédentes explications, qui primaient pourtant. En outre, l'entreposage de fumier était interdit en raison d'un risque de pollution des eaux. L'enlèvement des boxes n'était pas disproportionné, dès lors que ces installations ne pouvaient pas être autorisées au vu de la législation actuelle.

   S'agissant du bien-être animal, les recourants pouvaient garantir ces conditions auprès de tiers, comme cela avait été le cas avant l'installation des boxes sur leur parcelle.

9. Par écriture spontanée du 4 novembre 2021, les recourants ont réitéré la nécessité d'un transport sur place, afin de pouvoir apporter la preuve des affirmations exposées dans leur réplique, le département leur reprochant à ce sujet l'absence de preuves sur plusieurs points, notamment s'agissant de la question du fumier.

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. 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

3. 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 l'intéressé, de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, d'avoir accès au dossier, 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. Par ailleurs, le droit d'être entendu ne comprend pas celui d'être entendu oralement (cf. not. art. 41 in fine LPA ; ATF 140 I 68 consid. 9.6.1 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 130 II 425 consid. 2.1).

   Toutefois, le juge peut renoncer à l'administration de certaines preuves offertes, lorsque le fait dont les parties veulent rapporter l'authenticité n'est pas important pour la solution du cas, lorsque les preuves résultent déjà de constatations versées au dossier ou lorsqu'il parvient à la conclusion qu'elles ne sont pas décisives pour la solution du litige ou qu'elles ne pourraient l'amener à modifier son opinion (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_576/2021 du 1er avril 2021 consid. 3.1 ; 2C_946/2020 du 18 février 2021 consid. 3.1 ; 1C_355/2019 du 29 janvier 2020 consid. 3.1).

   Ces principes s'appliquent notamment à la tenue d'une inspection locale, en l'absence d'une disposition cantonale imposant une telle mesure d'instruction (ATF 120 Ib 224 consid. 2b ; 112 Ia 198 consid. 2b ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_243/2013 du 27 septembre 2013 consid. 3.2.1 ; 1C 61/2011 du 4 mai 2011 consid. 3.1 ; 1C_327/2009 du 5 novembre 2009 consid. 3.1 ; ATA/720/2012 du 30 octobre 2012), ce qui n'est pas le cas à Genève.

4. En l'espèce, les recourants sollicitent la tenue d'un transport sur place et leur audition. Or, de tels acte d'instruction ne sont pas obligatoires et ils n'apparaissent pas nécessaires en l'occurrence. En effet, le dossier contient déjà les éléments utiles, telles que les photographies permettant au tribunal, qui peut par ailleurs se faire une idée du site avec l'aide d'outils en ligne, notamment le service

d'information du territoire genevois (ci-après : SITG), de statuer sur le litige en connaissance de cause. Il ne sera donc pas donné suite à ces demandes de mesures d'instruction.

5. 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), non réalisée en l'espèce. Il n'en résulte toutefois pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble, puisqu'elle ne peut pas faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment la légalité, la bonne foi, l'égalité de traitement, la proportionnalité et l'interdiction de l'arbitraire (ATA/366/2013 du 11 juin 2013 consid. 3a et la référence citée).

6. Les recourants ont dans un premier temps indiqué ignorer que les couverts en bois pour chevaux nécessitaient l'obtention d'une autorisation.

7. Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 LAT).

8. L'art. 22 LAT soumet l'octroi d'une autorisation de construire aux conditions que la construction ou l'installation soit conforme à l'affectation de la zone et que le terrain soit équipé (al. 2), et réserve les autres conditions posées par le droit fédéral et le droit cantonal (al. 3).

9. Selon l'art. 1 al. 1 LCI, sur tout le territoire du canton nul ne peut, sans y avoir été autorisé, élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment locatif, industriel ou agricole, une villa, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail (let. a); modifier même partiellement le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (let. b) ; modifier la configuration du terrain (let. d) ; aménager des voies de circulation, des places de parcage ou une issue sur la voir publique (let. e).

   Aucun travail ne doit être entrepris avant que l'autorisation n'ait été délivrée (art. 1 al. 7 1ère phrase LCI).

10. L'art. 1 al. 1 du règlement d'application de la loi sur les constructions et installations diverses du 27 février 1978 (RCI - L 5 05 01) précise que sont réputées constructions ou installations toutes choses immobilières ou mobilières édifiées au-dessus ou au-dessous du sol ainsi que toutes leurs parties intégrantes et accessoires, soit notamment, les murs, clôtures, portails, poulaillers, clapiers, chenils (let. b).

11. La jurisprudence définit plus généralement les constructions ou installations comme étant tous les aménagements durables et fixes créés par la main de l'homme, exerçant une incidence sur l'affectation du sol par le fait qu'ils modifient sensiblement l'espace extérieur, qu'ils ont des effets sur l'équipement ou qu'ils sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement (ATF 118 Ib 49 consid. 2a ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_75/2011 du 5 juillet 2011 consid. 2.1 ; 1A.257/2000 du 2 mai 2001). Les constructions mobilières fixées au sol pour une certaine durée sont aussi comprises dans cette définition (ATF 113 Ib 314 consid. 2 ; ATA/134/2015 consid. 6b)

12. La définition jurisprudentielle susmentionnée comporte quatre conditions cumulatives (Piermarco ZEN-RUFFINEN, Christine GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, construction, expropriation, 2001, p. 214-218).

    Tout d'abord, la création par la main de l'homme, excluant toute modification naturelle du terrain.

    Ensuite, l'aménagement doit revêtir un caractère durable. Contrairement à une construction durable, une construction provisoire peut être enlevée sans frais excessifs et son existence est limitée dans le temps de manière certaine. Ces derniers cas sont très rares. Une construction ou installation est ainsi soumise à autorisation lorsqu'elle est érigée pour une durée provisoire mais indéterminée (RDAF 1990, p.86 consid. 3 in Piermarco ZEN-RUFFINEN, Christine GUY-ECABERT, op. cit., pp. 216). Le Tribunal fédéral a notamment considéré qu'une installation de ski nautique sur un lac, comprenant un slalom et un tremplin, n'étant utilisée que quatre mois par an et devant être enlevée en dehors de cette période, n'avait pas un caractère provisoire (ATF 114 Ib 84 consid. 2). De même, la fixation de feuilles de plastique transparent pour permettre l'utilisation d'une terrasse en cas de pluie a été jugé comme une installation durable au sens de la loi (arrêt du Tribunal fédéral 1P.15/1998 du 11 mars 1998 in Piermarco ZEN-RUFFINEN, Christine GUY-ECABERT, op. cit., pp. 215). Le Tribunal fédéral a également qualifié d'installation soumise à autorisation des projecteurs qui n'étaient pas ancrés au sol mais vissés sur des socles et rapidement démontables (ATF 123 II 259 consid. 3).

    Il convient encore de tenir compte de la fixation au sol de la construction. À cet égard, le fait qu'un élément ait un caractère mobilier ou puisse être facilement enlevé ou déplacé n'est pas relevant (ATA/61/2011 du 1er février 2011). En effet, le Tribunal fédéral considère que les clôtures en treillis métalliques sont des constructions soumises à autorisation (ATF 118 Ib 49 consid. 2, JdT 1994 I 434). Dans le même sens, le Tribunal administratif, devenu depuis la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative), a considéré que des bacs à fleurs, amovibles et emboîtés les uns dans les autres de manière à former un muret continu, représentaient « une barrière architecturale » modifiant sensiblement la configuration des lieux, pour laquelle un permis de

construire était nécessaire (ATA E. du 28 août 1991). Le Tribunal fédéral, dans son arrêt 1P.663/1991 du 17 février 1992, consid. 2c, estime que cette solution n'est pas arbitraire.

Enfin, l'incidence sur l'affectation du sol, en particulier l'impact esthétique sur le paysage, les effets sur l'équipement et l'atteinte à l'environnement au sens large du terme (protection des eaux, de la forêt, de la faune, de la nature et du paysage) doivent être pris en considération pour qualifier un ouvrage de construction ou d'installation.

13. L'assujettissement a été également admis pour une roulotte de grandes dimensions destinée à jouer le rôle d'une maison de vacances (ATF 100 Ib 482 consid. 4 p. 488), des clôtures et barrières hors de la zone à bâtir (ATF 118 Ib 49), un jardin d'hiver, une véranda, une cabane de jardin ou un couvert servant de garage (arrêt non publié 1A.92/1993 consid. 2a et les références). Il en va de même pour des aménagements extérieurs tels que des balustrades préfabriquées, des colonnes en pierre ou une terrasse (arrêt du Tribunal fédéral 1A.156/2004 du 5 novembre 2004 consid. 3.3; cf. également les nombreux exemples cités par Bernhard WALDMANN/ Peter HÄNNI, Raumplanungsgesetz, Handkommentar, 2006, n° 15 ad art. 22 LAT; Alexander RUCH, op. cit., n° 24 ad art. 22 LAT).

14. En l'espèce, les couverts en bois dédiés aux chevaux, bien que déplaçables, remplissent les critères d'une construction fixe et durable, à l'image d'une cabane de jardin ou d'un couvert servant de garage. Leur présence en zone agricole change l'affectation du sol sur lequel ils se trouvent. Comme le rappelle la jurisprudence, le fait qu'ils soient amovibles et facilement déplaçables ou démontables n'empêche pas cette qualification. S'agissant du fumier, celui-ci remplit également les conditions précitées, bien que les recourants indiquent l'apporter toutes les semaines sur le terrain de leur voisin agriculteur. En effet, le fumier ainsi stocké, de semaine en semaine, est assimilable à une installation, entre chaque dépôt chez le voisin des recourants en raison de son impact sur l'environnement et le paysage.

C'est sans abuser de son pouvoir d'appréciation que le département a estimé que ces différentes constructions et installations étaient sujettes à autorisation au sens des art. 22 al. 1 LAT, 1 al. 1 let. a LCI et 1 RCI.

15. Les recourants estiment qu'il serait possible d'autoriser les constructions érigées, et critiquent le fait que l'autorité intimée ait ordonné leur démolition sans leur accorder de délai pour déposer une demande d'autorisation de construire. Les aménagements rempliraient les conditions des art. 24e LAT et 42b LAT.

16. Les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délassement et à assurer l'équilibre écologique ; elles doivent être maintenues autant que possible libres de

toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et 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. 16 al. 1 LAT).

17. À teneur de l'art. 16a al. 1 LAT, sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions ou installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice ; seules les constructions dont la destination correspond à la vocation agricole du sol peuvent y être autorisées, le sol devant être le facteur de production primaire et indispensable (ATF 133 II 370 consid. 4.2 ; 129 II 413 consid. 3.1 ; 125 II 278 consid. 3a et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_314/2009 du 12 juillet 2010 consid. 5.1 ; 1C_72/2009 du 15 décembre 2009 consid. 2.1). L'art. 34 al. 1 OAT reprend cette définition en précisant que sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui servent à l'exploitation tributaire du sol ou au développement interne.

18. À Genève, ne sont autorisées en zone agricole que les constructions et installations qui sont destinées durablement à l'activité agricole ou horticole et aux personnes l'exerçant à titre principal (art. 20 al. 1 let. a LaLAT) et qui respectent la nature et le paysage (art. 20 al. 1 let. b LaLAT) ainsi que les conditions fixées par les art. 34 ss OAT (art. 20 al. 1 let. c LaLAT).

19. L'art. 16abis LAT, en vigueur depuis le 1er mai 2014, précise que les constructions et installations nécessaires à la détention de chevaux sont conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une entreprise agricole existante au sens de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural si l'entreprise dispose de pâturages et d'une base fourragère provenant majoritairement de l'exploitation (al. 1). Des places à sol ferme peuvent être autorisées pour l'utilisation des chevaux détenus dans l'exploitation (al. 2). Les installations directement liées à l'utilisation des chevaux telles que les selleries ou les vestiaires sont autorisées (al 3). Le Conseil fédéral règle les modalités (al. 4).

    Les constructions et installations qui servent à l'agriculture pratiquée en tant que loisir ne sont pas réputées conformes à l'affectation de la zone agricole (art. 34 al. 5 OAT)

20. Selon l'art. 24e al. 1 LAT, les travaux de transformation sont autorisés dans les bâtiments et parties de bâtiments inhabités et conservés dans leur substance s'ils permettent aux personnes qui habitent à proximité d'y détenir des animaux à titre de loisir dans des conditions respectueuses.

    Dans le cadre de cette disposition, de nouvelles installations extérieures sont autorisées dans la mesure où la détention convenable des animaux l'exige. Afin d'assurer une détention respectueuse des animaux, ces installations peuvent

excéder les dimensions minimales prévues par la loi pour autant que les exigences majeures de l'aména-gement du territoire soient respectées et que l'installation en question soit construite de manière réversible (art. 24e al. 2 LAT). Le Conseil fédéral fixe les modalités (art. 24e al. 5 LAT)

L'art. 42b al. 5 OAT règle les modalités d'applications de la norme précitée et dispose que sont considérées comme des installations extérieures les installations qui sont nécessaires pour une détention convenable des animaux et qui ne sont ni couvertes ni entourées de parois, telles que des aires de sortie ou des aires à fumier ou des clôtures mais que des terrains d'équitation, ou d'exercice ou des abris de pâturages n'en font pas parties.

21. En l'occurrence, les constructions litigieuses sont destinées à la garde de chevaux pratiquée en tant que loisir. Les différentes constructions et installations à l'origine du litige servent à la détention de ces chevaux de loisir. Les recourants n'exercent ni la profession d'éleveurs ou d'agriculteurs. Par conséquent, quand bien même les constructions concernées, tout comme le tas de fumier, sont certainement nécessaires pour la garde de chevaux, elles ne peuvent en l'état être autorisées en zone agricole.

Les dispositions légales citées par les recourants ne sont pas applicables, dès lors que les installations litigieuses n'en remplissent pas les conditions. En effet, le cas d'espèce ne concerne pas la transformation de bâtiments existants, visée par l'art. 24e al. 1 LAT, mais bien l'édification de deux couverts, et les boxes, couverts et entourés de parois, ne répondent pas à la définition d'installations extérieures selon les art. 24e al. 2 et 5, ainsi que 42b al. 5 LAT, qui précisent que sont considérées comme installations extérieures celles qui ne sont ni couvertes ni entourées de parois. Les abris de pâturages n'en font pas partie.

Ceci découle des dispositions légales précitées et n'a aucun lien avec les caractéristiques des constructions elles-mêmes, de sorte que l'instruction d'une procédure d'autorisation aurait été superfétatoire, comme indiqué par le département et n'avait pas à être menée avant que l'ordre de démolition ne soit prononcé. Partant, il n'était pas prématuré d'ordonner la remise en état sans octroyer de délai aux recourants pour déposer une demande d'autorisation de construire.

Le tribunal soulignera à toutes fins utiles que les barrières délimitant l'enclos des chevaux ne sont pas visées par la décision querellée, selon les termes de celle-ci et les précisions apportées en cours de procédure par le département.

22. Il convient maintenant d'examiner si c'est à bon droit que l'autorité intimée a ordonné la démolition et l'évacuation du couvert litigieux, du fumier et le rétablissement du terrain naturel.

23. Lorsque l'état d'une construction, d'une installation ou d'une autre chose n'est pas conforme aux prescriptions de la LCI, des règlements qu'elle prévoit ou des autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires, le département peut notamment en ordonner la remise en état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition (art. 129 let. e et 130 LCI).

    Les propriétaires ou leurs mandataires, les entrepreneurs et les usagers sont tenus de se conformer aux mesures ordonnées par le département en application des art. 129 et 130 LCI (art. 131 LCI).

24. De jurisprudence constante (ATA/463/2021 du 27 avril 2021 consid. 5b ; ATA/349/2021 du 23 mars 2021 consid. 7 ; ATA/330/2021 du 16 mars 2021 consid. 3c), pour être valable, un ordre de mise en conformité doit respecter cinq conditions. Premièrement, l'ordre doit être dirigé contre le perturbateur, par comportement ou par situation. Les installations en cause ne doivent ensuite pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation. Un délai de plus de trente ans ne doit pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux pour la zone à bâtir. La situation diffère hors de la zone à bâtir, puisque depuis avril 2021, le Tribunal fédéral a renoncé à appliquer aux constructions illégales situées en zone agricole le délai de péremption de trente ans, à l'échéance duquel l'État ne peut plus exiger la démolition d'une installation pour rétablir une situation conforme au droit (arrêt 1C_469/2019 du 28 avril 2021). L'autorité ne doit en outre pas avoir créé chez l'administré concerné, par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement, des conditions telles qu'elle serait liée par la bonne foi. Finalement, l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit doit l'emporter sur l'intérêt privé de l'intéressé au maintien des installations litigieuses.

25. Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral a précisé qu'à l'inverse de ce qui prévaut pour les zones à bâtir, l'obligation de rétablir un état conforme au droit ne s'éteignait pas après trente ans s'agissant de bâtiments et installations érigés illégalement en dehors de la zone à bâtir (arrêt 1C_469/2019 précité consid. 4 et 5). En particulier, s'il peut certes être tenu compte de situations exceptionnelles par le biais de solutions spécifiques, notamment par la fixation d'un délai de remise en état plus long, une utilisation illégale, qui contrevient au principe fondamental en matière d'aménagement du territoire de la séparation des zones à bâtir des zones non constructibles, ne doit pas se poursuivre indéfiniment sur la base du simple écoulement du temps (arrêts 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.2.1 ; 1C_469/2019 précité consid. 5.5 et 5.6).

26. En l'espèce, les quatre premières conditions nécessaires à la validité d'un ordre de mise en conformité sont réalisées.

L'ordre est dirigé contre le perturbateur, soit les recourants, propriétaires des deux couverts sur leur parcelle. Les couverts et le fumier se trouvent en zone agricole de sorte que la prescription trentenaire ne leur est pas applicable, ce que les recourants n'invoquent d'ailleurs pas, et ont été érigés sans autorisation, ce qui n'est pas contesté. L'autorité intimée n'a en outre pas créé, par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement, des conditions telles qu'elle serait liée par la bonne foi.

27. Ne reste qu'à déterminer si l'intérêt privé des recourants pourrait l'emporter sur l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit.

28. Le principe de la proportionnalité, garanti par les art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst., exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive. En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (ATF 126 I 219 consid. 2c et les références citées). Les critères de l'aptitude et de la subsidiarité sont particulièrement concernés lorsqu'un ordre de démolition est envisagé. Ils impliquent en effet de déterminer si une - ou plusieurs - autre mesure administrative pourrait être préférée, cas échéant en combinaison (ATA/463/2021 du 27 avril 2021).

29. Lorsque des constructions ou des installations illicites sont réalisées en dehors de la zone à bâtir, le droit fédéral exige en principe que soit rétabli un état conforme au droit. Le principe de la séparation de l'espace bâti et non bâti, qui préserve différents intérêts publics, est de rang constitutionnel ; il fait partie intégrante de la notion d'utilisation mesurée du sol de l'art. 75 al. 1 Cst. (Message du Conseil fédéral du 20 janvier 2010 relatif à une révision partielle de la LAT, FF 2010 964 ch. 1.2.1, et 973 ch. 2.1 ; arrêts 1C_60/2021 du 27 juillet 2021 consid. 3.1 ; 1C_469/2019 du 28 avril 2021 consid. 5.5.). Cette séparation doit par conséquent, en dehors des exceptions prévues la loi, demeurer d'application stricte (ATF 132 II 21 consid. 6.4). S'ajoute à cela que la remise en état poursuit encore d'autres intérêts publics, à savoir la limitation du nombre et dimensions des constructions en zone agricole, ainsi que le respect du principe de l'égalité devant la loi (ATF 132 II 21 consid. 6.4 ; arrêts 1C_60/2021 précité consid. 3.1; 1C_76/2019 du 28 février 2020 consid. 7.1 et les références citées).

30. La proportionnalité au sens étroit implique une pesée des intérêts. C'est à ce titre que l'autorité renonce à ordonner la remise en conformité si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle (...). Le postulat selon lequel le respect du principe de la proportionnalité s'impose même envers un administré de mauvaise foi est

relativisé, voire annihilé, par l'idée que le constructeur qui place l'autorité devant le fait accompli doit s'attendre à ce que cette dernière se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit que des inconvénients qui en découlent pour lui (arrêt 1C_60/2021 précité consid. 3.1 ; ATF 123 II 248 consid. 4a; Nicolas WISARD/Samuel BRÜCKNER/Milena PIREK, op. cit, p. 218).

31. De manière générale dans l'examen de la proportionnalité, les intérêts des propriétaires sont, à juste titre, mis en retrait par rapport à l'importance de préserver la zone agricole d'installations qui n'y ont pas leur place. Le Tribunal fédéral a déjà énoncé concernant le canton de Genève, que « s'agissant de constructions édifiées dans la zone agricole dans un canton déjà fortement urbanisé où les problèmes relatifs à l'aménagement du territoire revêtent une importance particulière, l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit l'emporte sur celui, privé, du recourant à l'exploitation de son entreprise sur le site litigieux » (arrêt du Tribunal fédéral 1C_446/2010 du 18 avril 2011, consid. 5.1.1 et les références citées ; ATA/1370/2018 du 18 décembre 2018 consid. 10 ; ATA/303/2016 du 12 avril 2016 consid. 9).

Sous l'angle de la proportionnalité, on peut prendre en compte le fait que les frais de démolition et de remise en état des lieux engendreraient des charges excessives que l'intéressé ne serait pas en mesure de prendre en charge (arrêts du Tribunal fédéral 1C_370/2015 du 16 février 2016 consid. 4.4 ; 1C_537/2011 du 26 avril 2012). Néanmoins, un intérêt purement économique ne saurait avoir le pas sur l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit (arrêt du Tribunal fédéral 1C_544/2014 du 1er avril 2015 consid. 4.2). Donner de l'importance aux frais dans la pesée des intérêts impliquerait de protéger davantage les graves violations et mènerait à une forte et inadmissible relativisation du droit de la construction. C'est pourquoi il n'est habituellement pas accordé de poids particulier à l'aspect financier de la remise en état (Vincent JOBIN, Construire sans autorisation - Analyse des arrêts du Tribunal fédéral de 2010 à 2016, VLP-ASPAN, Février 1/2018, p. 16 et les références citées).

32. En l’espèce, les recourants considèrent que la démolition n’est pas justifiée au regard du faible impact de leurs couverts par rapport aux installations voisines et de la nécessité des constructions litigieuses pour la garde de leurs chevaux, en vertu des normes de protection des animaux.

Tout d'abord, il faut observer que les constructions en cause ne constituent pas des dérogations mineures à l'interdiction d'ériger des constructions en zone agricole. Il n'est pas ici question d'un très léger agrandissement d'une construction existante, mais de l’installation sur leur parcelle de deux nouvelles constructions. S’agissant du fumier, stocké avant d’être répandu sur la parcelle, son impact est également important notamment au regard de la protection du paysage et des eaux.

L'intérêt public à la démolition consiste dans le fait de respecter strictement la zone agricole, laquelle fait régulièrement l'objet de nouvelles constructions non conformes et seule l'élimination stricte de ces dernières permet la préservation durable de cette zone. Face à cet intérêt, celui des recourants est un intérêt de convenance personnelle. La garde de chevaux pratiquée en tant que loisir peut et doit être menée sur des terrains où cette activité est conforme à la zone. L'intérêt privé des recourants à maintenir ces différentes constructions et installations de détention de chevaux dans des buts personnels et de loisir ne saurait l'emporter sur cet intérêt public, étant précisé qu'ils ont placé l'autorité devant le fait accompli.

Le fait que les constructions litigieuses soient nécessaires au bien-être des chevaux ne peut l'emporter, pour les raisons qui viennent d'être exposées, sur la nécessité de préserver la zone agricole. Cas échéant, les chevaux devront être détenus ailleurs, comme c'était le cas avant leur installation sur la parcelle en question.

La proposition de déplacer les abris à côté de l'atelier existant ne change pas le raisonnement mentionné supra. Autre serait l'analyse si les recourants envisageaient de transformer l'atelier de 42 m^2 présent sur leur parcelle en écurie ou en abri en vue de détenir leurs chevaux sur leur terrain.

S'agissant de la remise en état du terrain naturel, on ne voit pas quelle mesure moins incisive permettrait de protéger les intérêts publics compromis et remédier à l'atteinte portée au sol. Les recourants ne démontrent pas que la remise en état consistant à restituer la parcelle à son état d'origine serait impossible ou qu'elle entraînerait des surcoûts disproportionnés, étant souligné que les abris sont tractables pour le surplus. L'approche restrictive du Tribunal fédéral s'agissant du principe de séparation entre l'espace bâti et l'espace non bâti devait demeurer d'application stricte a encore été confirmée dans l'arrêt 1C_469/2019 précité qui écarte l'application de la prescription trentenaire en zone agricole.

Partant, l'ordre de remise en état du département est justifié.

33. Les recourants semblent enfin se plaindre d'inégalité de traitement, car leurs parcelles seraient entourées de parcs pour chevaux et bovins et d'installations équestres.

34. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. 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. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique repose sur un motif raisonnable peut

recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 138 V 176 consid. 8.2 ; 131 I 1 consid. 4.2 ; 129 I 346 consid. 6 ; Vincent MARTENET, Géométrie de l'égalité, 2003, p. 260 ss).

Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas appliquée du tout, dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévérera dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité (ATF 139 II 49 consid. 7.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_482/2010 du 14 avril 2011 consid. 5.1 ; ATA/352/2012 du 5 juin 2012 consid. 7).

35. En l'espèce, aucune preuve n'est apportée à l'appui de ce grief et rien n'indique que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, ni qu'elle entende ne pas faire respecter la loi, en vue de faire primer la protection de la zone agricole, qui est l'intérêt public en cause.

Dans ces circonstances, ce grief sera écarté.

36. Entièrement mal fondé, le recours doit être rejeté.

37. 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), les recourants sont condamnés au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 900.- ; il est couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours.

38. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 7 juin 2021, par Madame A_____ et Monsieur B_____ contre la décision du département du territoire du 7 mai 2021 ;

2. le rejette ;

3. met à la charge des recourants, pris conjointement et solidairement, un émolument de CHF 900.-, lequel est couvert par l'avance de frais ;

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

5. 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 Julien PACOT, juges assesseurs

Au nom du Tribunal :

La présidente

Caroline DEL GAUDIO-SIEGRIST

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le Le greffier