REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3961/2024 LCI JTAPI/168/2026

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 19 février 2026

dans la cause

A_____ SA, représentée par Mes Guillaume FRANCIOLI et Manuel JAQUIER, avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

EN FAIT

1. A_____ SA est propriétaire de la parcelle n° 1_____ de la commune de B_____ (ci-après : la commune), sise pour partie en zone agricole et pour partie en zone de bois et forêts et dans le périmètre protégé par le plan de site « C_____ » n° 2_____ adopté par le Conseil d'État le _____ 2017 (ci-après : le plan de site).

2. Cette parcelle, qui est longée par la rivière La B_____ et traversée par le bief du A_____, est comprise dans le périmètre de protection générale et aménagement des rives de la B_____, délimité par le plan n° 3_____ adopté par le Grand Conseil le _____ 2003 (ci-après : le plan n° 3_____) et dans une zone de danger (moyen) dû aux crues (cf. plan de détails du secteur 1 – D_____ n° 4_____).

   À teneur du plan n° 5_____ adopté par le Conseil d'État le _____ 2008, la parcelle est également située dans la surface inconstructible définie par l'art. 15 de la loi sur les eaux du 5 juillet 1961 (LEaux-GE - L 2 05).

3. La parcelle n° 1_____ abrite l'ancien moulin de D_____, construit vers 1825, qui forme, avec ses bâtiments annexes, l'ensemble industriel du A_____.

   Y sont cadastrés une usine n° 6_____ de 651 m^2 (comprenant l'ancien moulin de D_____), un garage privé n° 7_____ de 272 m^2, un dépôt n° 8_____ de 100 m^2, un appentis n° 9_____ de 65 m^2, ainsi qu'une dépendance n° 10_____ de 33 m^2.

4. Les bâtiments sont recensés au recensement architectural du canton de Genève (ci-après : RAC) avec des valeurs comprises entre 4 à 4+ (anciennes fiches VSX-11_____ à VSX-12_____ du _____ 1988), respectivement avec la valeur « intéressant » pour les bâtiments n^{os} 7_____ et 9_____ (fiche RAC-VSK-13_____ du _____ 2018) et « sans intérêt » pour les bâtiments n^{os} 8_____ et 10_____ (fiche RAC-VSX-14_____ du _____ 2018). Le bâtiment n° 6_____ (ancien A_____, transformé en minoterie) est quant à lui recensé au recensement du patrimoine industriel (fiche RPI-15_____ de 2006) avec la valeur « intéressant ». Dite fiche RPI-15_____ indique que le site hydraulique du A_____ est attesté depuis 1390, puis occupé tour à tour par un moulin et un A_____ jusqu'en 1852, et enfin par une minoterie. Au cours de la deuxième moitié du XIXe siècle, le moulin est transformé en minoterie. Vers 1895, l'établissement est électrifié, puis le site est désaffecté en 1928, suite à la construction, à proximité de la gare, du « Moulin de B_____ ». La turbine à eau est alors transférée dans l'établissement voisin, le E_____.

5. En date du _____ 1972, l'ancien département du territoire (ci-après : DT ou le département) a délivré une autorisation de construire pour la transformation d'une habitation portant la référence n° DD 16_____. Selon les plans du dossier d'autorisation, cette requête concernait un logement à créer, d'une surface de 170 m^2, au 2^{e} étage du bâtiment n° 6_____, côté nord-ouest.

6. Par décision de la Commission foncière agricole du _____ 2021, la parcelle n° 1_____ a été désassujettie à la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (17_____).

7. Par requête du 17 mars 2022, enregistrée sous le n° DD 18_____, A_____ SA a sollicité auprès du département du territoire (ci-après : DT ou le département) la délivrance d'une autorisation de construire portant sur la transformation de l'ancien moulin de D_____ en logements et l'installation de sondes géothermiques. Les bâtiments n^{os} 6_____, 7_____ et 9_____ seraient maintenus et convertis en logements, le bâtiment n° 10_____ serait maintenu et rénové (local non habité, de type remise) et le bâtiment n° 8_____ serait démoli. La première version du projet prévoyait la création de quatorze logements, réduit à dix dans la seconde version, enregistrée par le DT le _____ 2024.

   Selon la lettre d'accompagnement de l'architecte datée du 17 mars 2022, le coût global relativement élevé pour la rénovation de l'ensemble (coût estimé de CHF 15'831'600.-) se justifiait par la vétusté des constructions, l'imbrication structurelle des différents corps de bâtiments, la présence de l'eau et les mesures de protection à mettre en œuvre face au risque d'inondation pendant la construction et une fois le projet réalisé.

   Plusieurs documents et plans, ainsi qu'un reportage photographique portant sur l'aspect général extérieur et intérieur (rapport établi le 2 décembre 2021 par le bureau d'architecture F_____), étaient joint à cette demande et au projet modifié, dont le contenu sera repris dans la partie en droit ci-après, en tant que de besoin.

8. Dans le cadre de l'instruction du dossier, les préavis suivants ont été recueillis :

   - Les 2 avril 2022 et 24 juillet 2024, le service de géologie, sols et déchets (ci-après : GESDEC) a sollicité des compléments.

   - Le 13 avril 2022, la commission consultative de la diversité biologique (ci-après : CCDB) a sollicité une modification du projet. Les terrasses à l'ouest devaient être supprimées afin de respecter les dix mètres de distance à la forêt.

   - Les 16 mai 2022 et 29 août 2024, l'office cantonal de l'eau (ci-après : OCEau) s'est prononcé défavorablement. Le projet était entièrement situé dans la surface inconstructible de la rivière La B_____ et du bief du A_____ et dans l'espace réservé aux eaux au sens de l'art. 36a de la loi fédérale sur la protection des eaux du 24 janvier 1991 (LEaux - RS 814.20), de sorte qu'il nécessitait une dérogation, conformément aux art. 15 LEaux-GE et 41c de l'ordonnance sur la protection des eaux du 28 octobre 1998 (OEaux - RS 814.201). Or, le reportage photographique du bureau d'architecture F_____ SA du _____ 2021 démontrait que les bâtiments ne pouvaient être utilisés conformément à leur destination, ce qui avait également été constaté lors de la visite de ses représentants sur site le 2 décembre 2022. De plus, un changement d'affectation totale ne saurait être considéré comme une transformation partielle. Dans la mesure où le projet ne concernait ni une rénovation, ni une transformation

partielle, ni un agrandissement mesuré, ni une reconstruction, il ne saurait être mis au bénéfice d'une dérogation. Par ailleurs, conformément à la directive sur la surface inconstructible au bord des cours d'eau et du lac, les barrières, clôtures, terrasses et sondes géothermiques notamment ne pouvaient être autorisées dans cette surface. Enfin, selon son analyse, la réalisation des mesures de sécurité afin de sécuriser les personnes et les biens des risques d'inondation réduiraient le gabarit du cours d'eau. Ce dernier faisant frontière, elle devrait être modifiée et les autorités compétentes consultées.

- Le 8 août 2022, après la visite de ses délégués sur site le 18 mai précédent, la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) a sollicité des pièces complémentaires, ainsi que la modification du projet, précisant qu'elle n'était pas opposée quant au principe du changement d'affectation, ni, au vu de la situation existante, à l'usage de la dérogation à l'art. 15 LEaux-GE et à l'art. 11 de la loi sur les forêts du 20 mai 1999 (LForêts - M 5 10). Elle relevait notamment les singularités du contexte, à savoir :

    - une situation générale aux enjeux patrimoniaux très importants, avec un groupe de bâtiments anciens aux évidentes qualités historico-architecturales (présence attestée déjà depuis le XIV^{e} siècle, ancien moulin, etc.) et un paysage naturel de très grande valeur (belle arborisation, présence du canal de la B_____, perspectives visuelles, etc.) ;

    - un patrimoine bâti au bénéfice d'une mesure de protection forte (ensemble « maintenu » dans le plan de site), des volumes construits hétérogènes avec affectations multiples (dépendance, logement, minoterie, écurie et grange), anciennetés variées (allant de la période médiévale au XIX^{e} siècle), des transformations nombreuses réalisées au fil du temps (évolution en fonction des techniques et des moyens), état général de conservation disparate (certaines parties très dégradées, d'autres – majoritaires – plutôt bien préservées).

  Pour la modification du projet, elle donnait des lignes directrices à suivre, demandant que le programme s'adapte aux constructions existantes et non que les bâtiments s'adaptent à un programme défini.

- Le 17 août 2022, l'office de l'urbanisme (ci-après : OU) a émis un préavis favorable avec dérogation selon l'art. 27D LaLAT (réaffectation en logement indispensable pour le maintien du bâtiment) et sous conditions que le bâtiment ne soit plus nécessaire à son usage antérieur, que l'aspect extérieur demeure inchangé, que le projet soit sans impact sur l'exploitation agricole, que cette solution soit l'unique base (économique) pour pérenniser la construction et que les conditions du patrimoine soient respectées. Sous la rubrique « remarques », il attirait l'attention du requérant sur le total de la surface artisanale et la surface de logement, cette dernière ne pouvant être agrandie de plus de 60 % à l'intérieur des volumes existants, sans dépasser 100 m^2.

- Le 26 juillet 2024, après examen de la seconde version du projet, l'OU a sollicité que la demande soit complétée par une analyse fine des valeurs patrimoniales de chaque partie de l'ensemble bâti, réalisée par les services compétents, qui permettrait de désigner : [1] les parties présentant des qualités patrimoniales intrinsèques et pouvant à ce titre faire l'objet d'un changement complet d'affectation ; [2] les parties ne présentant pas de qualité patrimoniale et pour lesquelles seules des changements complets d'affectation sans travaux (art. 27a de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700) étaient possibles. Sous la rubrique « remarques », il relevait que l'ensemble bâti était inscrit comme « bâtiments maintenus » dans le plan de site. Il était donc réputé comme digne de protection selon l'art. 27D LaLAT et pouvait fait l'objet de changements d'affectation, l'applicabilité de l'art. 24d lAT (et par analogie l'art. 27D LaLAT) devant être examinée dans le cadre de la l'instruction de la requête.

- Le 4 juillet 2024, l'office cantonal des transports (ci-après : OCT) a émis un préavis favorable avec dérogation selon l'art. 8 al. 2 let. let a, b et d du règlement relatif aux places de stationnement sur fonds privés du 17 mai 2023 (RPSFP – L 5 05.10) dès lors que le site était classifié en zone inondable et ne permettait pas la construction en sous-sol ;

- Le 24 juillet 2024, l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (ci-après : OCAN) a préavisé favorablement le projet, sous diverses conditions et avec dérogations selon les art. 24d al. 2 LAT, 27D LaLAT et 11 al. 2 let. b LForêts, relevant que les aménagements projetés ne portaient pas atteinte à l'exploitation agricole des terrains avoisinants et qu'aucun intérêt prépondérant de l'agriculture n'était donc lésé.

- Les 8 août 2022 et 15 août 2024, le service des monuments et des sites (ci-après : SMS) a sollicité des pièces complémentaires, ainsi que la modification du projet. Se référant notamment à un rapport de visite de Monsieur G_____ du 12 juillet 2012 [recte : visite effectuée le 12 juillet 2012 et rapport rédigé le 29 avril 2013], il confirmait la valeur patrimoniale exceptionnelle de l'ensemble des édifices qui étaient dignes d'être maintenus au-delà de leur ancien usage au sens de l'art. 24d LAT, à l'exception de l'appentis (bâtiment n° 9_____) d'intérêt patrimonial secondaire. Vu la valeur de protection « bâtiments maintenus » dans le plan de site, l'abandon définitif de l'exploitation du site comme minoterie et le projet proposé qui visait à préserver l'aspect extérieur ainsi que la structure architecturale des bâtiments et qui n'avait pas d'impact sur l'utilisation agricole des terrains environnants, il était favorable au changement d'affectation de l'ensemble des bâtiments, à l'exception de l'appentis qui, lui, faisait l'objet d'une démolition/reconstruction considérée comme équivalente à un agrandissement mesuré.

  Il rappelait que la diversité architecturale et matérielle du site témoignait de son évolution par étapes et de l'économie de moyens qui était la norme jusqu'au

lendemain de la seconde guerre mondiale et relevait que l'ancien A_____ (forge hydraulique) de D_____, attesté dès 1390, avait évolué à partir de 1825 avec l'adjonction d'un moulin à céréales.

Relativement aux nouveaux documents déposés, il notait que ceux-ci visaient à répondre aux directives de la CMNS énoncées dans son préavis du 8 août 2022. Il rappelait en outre que, depuis lors, de nombreux échanges informels avaient eu lieu entre son représentant et le bureau mandataire et qu'un rapport d'ingénieur civil avait été présenté, faisant mention des faiblesses statiques de certains éléments de structure (murs, solivages), justifiant leur démolition (tout ou partiel). S'il soulignait une amélioration générale, il relevait néanmoins que diverses options du projet participaient d'une péjoration des qualités du site, points sur lesquels il demandait encore certaines modifications. Il a également requis la production d'un vrai plan d'aménagement paysager, avec l'identification de la nature des sols, ainsi que l'installation de barrières, en particulier aux abords du canal, afin d'assurer la sécurité des personnes et de se prémunir de toutes installations sauvages ultérieures.

- Les 24 mars 2022 et 24 juin 2024, la direction des autorisations de construire (ci-après : DAC) a demandé des compléments ainsi que des modifications du projet.

9. Toutes les autres instances consultées et concernées, à savoir la commune, l'office fédéral des douanes et des frontières (OFDF), l'office cantonal du génie civil (OCGC), le service de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisant (SABRA), l'office cantonal de l'énergie (OCEN), la direction de l'information du territoire (DIT) et la police du feu se sont prononcées favorablement au projet, avec ou sans conditions.

10. Par décision du _____ 2024, le département a refusé l'autorisation sollicitée.

Le projet n'était pas conforme aux art. 16a et 24d LAT, 34 OAT, 20 et 27D LaLAT, 15 LEaux-GE et 3 de la loi sur la protection générale et l'aménagement des rives de la B_____ du 5 décembre 2003 (LPRVers - L 4 19).

À l'instar de l'OCEau, le département ne pouvait que constater que les conditions permettant l'application des dérogations prévues aux art. 15 LEaux-GE et 3 al. 2 LPRVers n'étaient pas satisfaites. Ce motif suffisait déjà à refuser le projet.

Au surplus, il était patent que le projet n'était pas conforme à la zone agricole puisqu'il n'était pas nécessaire à une exploitation agricole ou à une horticulture productrice. Seule une autorisation dérogatoire au sens des art. 24 ss LAT pouvait donc être considérée. Selon les derniers plans déposés, le projet de transformation portait sur les bâtiments n^{os} 7_____, 6_____ et 9_____, qui étaient désignés maintenus par le plan de site. Les bâtiments n^{os} 8_____ et 10_____ étaient projetés à démolir. Dans son préavis du 8 août 2022, la CMNS avait relevé que le bâtiment n° 9_____, correspondant à l'appentis situé au nord-est, ne présentait qu'un faible intérêt patrimonial, ce que confirmait le SMS dans son préavis du 15 août 2024.

Faute d'intérêt patrimonial, il ne pouvait dès lors pas être mis au bénéfice de la dérogation prévue par l'art. 24d LAT. S'agissant du bâtiment n° 7_____, il correspondait, selon les recensements effectués par l'office du patrimoine et des sites (ci-après : OPS), à une ancienne dépendance rurale composée d'une écurie, d'une grange et d'un fenil. Dès 1891, ce bâtiment avait été transformé en remise et en atelier mécanique. Le bâtiment n° 6_____, quant à lui, abritait l'ancien A_____ de D_____, transformé ensuite en minoterie. Ces deux bâtiments étaient cadastrés respectivement comme un garage privé et une usine. Ces surfaces étaient donc principalement destinées à une activité industrielle, agricole et commerciale/artisanale. Or, s'il apparaissait certes que ces bâtiments n'étaient plus nécessaires à leur usage antérieur et que l'OPS leur reconnaissait une valeur patrimoniale exceptionnelle, il n'en demeurait pas moins que des surfaces initialement dévolues à des activités industrielle, agricole et commerciale/artisanale, qui étaient de surcroît aujourd'hui dans un état de dégradation avancé, ne se prêtaient pas à l'utilisation envisagée de logements.

À cela s'ajoutait que l'intérêt à assurer la sécurité des futurs habitants s'opposait à la réalisation de nombreux logements à cet emplacement, compte tenu des risques liés aux crues de La B_____. Sur ce point, l'OCEau relevait dans son préavis du 29 août 2024 que la réalisation de mesures de sécurité afin de sécuriser les personnes et les biens des risques d'inondation réduirait le gabarit du cours d'eau. Ce dernier faisant frontière avec la France, dite frontière devrait être modifiée et les autorités compétentes consultées. Il était ainsi peu probable que de telles mesures puissent être facilement mises en œuvre.

Il relevait enfin que le plan financier présenté faisait certes état d'un équilibre des coûts entre les travaux projetés et les revenus tirés de la vente des dix logements proposés. Ce document ne saurait cependant suffire à démontrer que la transformation complète des bâtiments en logements était la seule manière d'assurer la conservation à long terme, sur le plan économique, des éléments réputés dignes de protection.

Force était dès lors de constater que les conditions de l'art. 24d al. 2 et 3 LAT n'étaient pas remplies, de sorte que le projet ne pouvait être mis au bénéfice de cette dérogation. Les dérogations prévues par les art. 24a et 24c LAT n'entraient pas non plus en considération. Le projet prévoyant de lourdes transformations excluait l'application de l'art. 24a LAT. Quant à l'art. 24c LAT, il n'autorisait que la rénovation, la transformation partielle, l'agrandissement mesuré ou la reconstruction de bâtiments mis au bénéfice de la garantie de la situation acquise. Or, compte tenu de l'ampleur des surfaces transformées, le projet dépassait largement les limites fixées par cette disposition.

Dès lors, et faisant sien le préavis défavorable de l'OCEau, le département ne pouvait que refuser l'autorisation sollicitée. Pour des raisons d'économie de procédure, il était renoncé aux demandes de compléments et de projet modifié

figurant dans les préavis de la DAC, du GESDEC, du SMS, de l'OU et de la commune.

11. Par acte du 25 novembre 2024, sous la plume de ses conseils, A_____ SA (ci-après : la recourante) a formé recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal), concluant principalement à son annulation et à la délivrance de l'autorisation de construire sollicitée, subsidiairement au renvoi de la cause au département pour nouvelle décision dans le sens des considérations, le tout sous suite de frais et dépens. Préalablement, elle sollicitait la tenue d'un transport sur place et à ce qu'il soit ordonné au département de produire les autorisations de construire relatives aux travaux de transformation ayant porté sur les parcelles n^{os} 19_____, 20_____ et 21_____ de la commune, ainsi que les requêtes pour lesquelles l'octroi d'une dérogation selon l'art. 24d LAT avait été refusée pour des motifs liés au plan financier, respectivement après avoir sollicité la production de variantes visant à démontrer que la conservation à long terme ne pouvait être assurée d'une autre manière.

    La décision querellée violait son droit d'être entendu à plusieurs égard, notamment sous l'angle du défaut de motivation. En renonçant aux demandes de compléments et de projets modifiés, le DT avait fait fi des considérations figurant dans les préavis concernés, notamment en lien avec les qualités patrimoniales des bâtiments concernés par les travaux, dont l'examen était essentiel pour l'application de l'art. 24d LAT, et abrégé de manière abrupte l'instruction du dossier, la privant de toute possibilité d'adapter son projet aux préavis émis. Le plan financier qu'il avait exigé n'avait fait l'objet d'aucune analyse par ses services compétents et le DT ne pouvait se fonder sur sa seule appréciation pour justifier son refus. À tout le moins, il devait exposer pour quelles raisons ce plan était insuffisant pour démontrer le respect de l'art. 24d al. 2 let. b LAT. À ce titre, le fait que le plan de site permettait des changements d'affectation complets des bâtiments existants démontrait qu'au stade de la planification déjà, les autorités cantonales avaient identifié que leur maintien dans leurs affectations actuelles ne permettrait pas leur conservation à long terme. Par ailleurs, la décision n'était pas suffisamment motivée, puisqu'elle ne reflétait aucune pesée des intérêts, ni ne donnait d'orientation sur ce qui pourrait être autorisable. Le DT s'était limité à réitérer des positions de préaviseurs, sans vérifier si leurs propos étaient de leurs compétences, à l'exemple de l'OU, dont la demande de compléments, qui remettait en cause le bien-fondé du plan de site, était injustifiée. Le DT avait également fait fi de la position exprimée par l'ancienne direction générale de l'eaux, devenue depuis l'OCEau, lors de la mise en consultation du plan de site, ni n'avait examiné en détails les conditions d'application des art. 24d LAT et 27D LaLAT.

    La décision querellée violait la confiance qu'elle avait placée dans l'administration, en particulier au regard du plan de site. Elle s'était en effet fiée à l'exposé des motifs qui admettait expressément la possibilité d'un changement complet d'affectation selon l'art. 24d LAT, soit lorsque cette mesure constituait le seul moyen de

maintenir sur le long terme un bâtiment jugé digne d'être protégé. Le DT avait statué sans attendre les préavis définitifs, violant le principe de la bonne foi. Le projet avait donné lieu à d'innombrables échanges et discussions, ainsi qu'à plusieurs séances avec les offices du DT pour tenter d'élaborer un projet de transformation aussi approprié et respectueux que possible des intérêts publics et privés en présence. Dans ce contexte, le timing du refus du DT était particulièrement choquant. Le DT avait fondé sa décision sur le préavis de l'OCEau, qui était en contradiction avec sa position initiale exprimée au stade de la planification. Ce revirement inexpliqué de l'OCEau, non motivé par des impératifs de préservation du cours d'eau ou de protection contre les crues, violait le principe de la bonne foi et de l'intangibilité des plans d'affectation.

Le DT et l'OCEau avaient constaté les faits de manière inexacte et incomplète en ne prenant pas en considération la préexistence de logements. Contrairement à leur appréciation, il ne s'agissait ni d'un changement total d'affectation, ni d'un agrandissement, vu les bâtiments démolis et la réduction des surfaces brutes de plancher (ci-après : SBP). Par ailleurs, une affection en logement s'avérait moins impactante pour l'environnement qu'une reprise d'activités industrielles. La création de dix logements devait être relativisée au regard de l'importance des surfaces existantes et des enjeux patrimoniaux.

En refusant la dérogation de l'art. 15 al. 6 LEaux-GE, le DT avait violé cette disposition, ainsi que le principe de la garantie de la propriété. Il avait donné un poids disproportionné et infondé à l'intérêt public de protection des eaux par rapport à celui de la protection du patrimoine et à son intérêt privé à pouvoir bénéficier de la situation acquise.

Le DT avait également violé les art. 24d LAT et 27D LaLAT, en n'examinant pas l'ensemble de leurs conditions et en refusant la réaffectation, ce qui revenait à nier la valeur patrimoniale des bâtiments protégés, en particulier les bâtiments n^{os} 7_____ et 6_____. Dans la pesée des intérêts, il semblait réduire à l'excès le poids de l'intérêt public à la protection du patrimoine et celui de l'intérêt privé à la garantie de la situation acquise et paraissait donner, dans le même temps, une importance excessive à l'intérêt public de protection des eaux et du site environnant. Il n'avait pas non plus examiné la possibilité d'un changement total d'affectation, alors même que la CMNS ne s'était pas opposée à un tel changement. Le DT avait en outre violé son pouvoir d'appréciation en rejetant la dérogation sur la base du plan financier.

À titre subsidiaire, le projet aurait dû être mis au bénéfice des dérogations prévues à l'art. 24c LAT pour les surfaces de logement existantes et à l'art. 37a LAT, en lien avec l'art. 43 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1), pour les autres surfaces désignées comme étant commerciales.

Enfin, la décision violait le principe de l'égalité de traitement : les propriétaires des parcelles voisines n^{os} 19_____, 20_____ et 21_____ avaient obtenu des autorisations de construire pour la transformation des bâtiments ruraux existants en

logement, avec changement complet d'affectation. Dans le cadre de ces travaux, les propriétaires avaient notamment pu supprimer un petit volume existant et installer un jardin d'agrément. Il convenait également que le DT indique dans quel(s) dossier(s) il avait exigé un plan financier ou la production de variantes visant à démontrer que la conservation à long terme ne puisse être assurée d'une autre manière. Il était en effet fort probable que ces exigences n'aient jamais été formulées dans d'autres dossiers.

À l'appui de son recours, elle a produit plusieurs pièces, dont l'exposé des motifs du plan de site, le préavis de la direction générale de l'eau du 28 juin 2013, le plan des SBP existantes du _____ 2024, le plan des SBP futures du _____ 2024, ainsi que divers échanges de courriels et courriers avec le DT et ses offices.

12. Dans ses observations du 20 février 2025, le département a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision du _____ 2024, sous suite de frais. Il a produit son dossier ainsi que le dossier de l'autorisation de construire DD 16_____ délivrée le _____ 1972 portant sur la transformation d'une habitation.

La décision querellée présentait non seulement tous les motifs l'ayant conduit à refuser l'autorisation sollicitée, mais exposait en outre clairement la pesée des intérêts à laquelle il avait procédé. Il était par ailleurs expliqué que c'était par économie de procédure, soit par respect du principe de proportionnalité et en application du principe de célérité, qu'il avait renoncé aux demandes de modifications et de compléments des instances listées dans sa décision. Dès lors que le préavis de l'OCEau lui avait permis de forger sa conviction sur le sort de la demande, il pouvait se dispenser de requérir la production des différents compléments sollicités par les instances consultées, sans que l'on puisse lui reprocher une violation du droit d'être entendu ou de son devoir d'instruction d'office, étant rappelé qu'il n'était pas lié par les préavis rendus. Si les préavis de la CMNS et du SMS avaient certes une prépondérance quant à l'évaluation des qualités patrimoniales du site, cet aspect n'était pas la seule condition à remplir pour permettre l'octroi d'une dérogation au sens de l'art. 24d LAT. Encore fallait-il que la conservation à long terme des bâtiments ne puisse être assurée d'une autre manière, que les surfaces dont l'affectation était complètement changée se prêtent à l'utilisation envisagée de logement et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. Le préavis favorable de la commune ne modifiait pas cette analyse. Quant à la demande de complément de l'OU, la recourante ne démontrait pas en quoi ce préavis l'empêcherait de comprendre la motivation de son refus. Par ailleurs, contrairement à ce qu'avançait la recourante, l'analyse du plan financier avait bien été faite par le département qui précisait dans sa décision que ce document ne faisait état que d'un équilibre des coûts entre les travaux projetés et les revenus tirés de la vente des dix logements proposés. Cette explication permettait de comprendre les motifs pour lesquels ce plan financier n'était pas de nature à démontrer à satisfaction de droit que l'art. 24d al. 2 let. b LAT était respecté. S'agissant de la pesée des intérêts en présence, il ressortait

clairement de la motivation de la décision querellée que les intérêts publics liés à la protection des rives de la B_____ et de ce cours d'eau, ceux qui visaient à protéger les surfaces inconstructibles en zone agricole ainsi que la sécurité et la protection contre les risques de crues avaient en l'occurrence eu un poids prépondérant face à la réalisation des logements projetés. De surcroît, l'art. 24d LAT n'était ni la seule ni la principale disposition dérogatoire dont les conditions n'étaient pas réunies. Les conditions requises par les art. 15 LEaux-GE et 3 LPRVers ne l'étaient pas non plus. Pour le surplus, les attentes de la recourante quant aux orientations que devrait lui fournir le département sur ce qui pourrait être autorisable ou non n'étaient pas justifiées, ce dernier n'ayant aucune obligation légale d'orienter un requérant – qui plus est assisté par un conseil spécialisé en matière de droit de la construction – sur les variantes autorisables, encore moins de les énoncer dans sa décision de refus. Enfin, la décision exposait la position de l'OCEau et présentait une analyse détaillée des conditions des art. 24d LAT et 27D LaLAT.

Contrairement ce que laissait entendre la recourante, le plan de site ne donnait aucune garantie quant à l'obtention d'une autorisation de construire pour l'aménagement de logements sur le site. De surcroît, l'exposé des motifs du plan de site disposait que les nouvelles affectations devraient être compatibles avec la carte des dangers liés aux crues. Or, c'était précisément sous condition de l'introduction de cette réserve que l'OCEau avait préavisé favorablement le plan de site. Son comportement ne pouvait donc pas être qualifié de contradictoire. Le serait-il que la recourante ne pourrait de toute manière rien en déduire puisque l'OCEau n'était pas l'autorité compétente pour délivrer une autorisation de construire. Le règlement du plan de site rappelait que les parcelles et bâtiments situés à l'intérieur du périmètre protégé étaient régis par la LAT. Il ne contenait aucune garantie quant aux possibilités d'affecter les bâtiments maintenus à du logement. La recourante ne pouvait déduire de la tenue de séances ou des demandes de compléments formulées par les instances consultées une quelconque garantie ou promesse quant à l'obtention d'une autorisation de construire pour son projet. Une telle promesse ou garantie n'avait d'ailleurs jamais été donnée par le département, ce dernier ayant au contraire averti la recourante des contraintes liées à son projet et du fait qu'un changement d'affectation fondé sur l'art. 24d LAT ne paraissait pas envisageable (cf. courriel du 20 février 2023 de Monsieur H_____, chef de service auprès de l'OAC, à la recourante). Enfin, la position de la recourante, qui reprochait au DT une appréciation erronée des faits en soutenant que le projet ne constituerait pas un changement complet d'affectation, était contradictoire avec celle qu'elle avait adoptée lors de l'instruction de la requête et dans son recours, où elle sollicitait l'application de l'art. 24d LAT, qui permettait précisément un changement complet d'affectation.

L'agrandissement projeté dépassait de loin les possibilités offertes par l'art. 15 LEaux-GE et l'art. 24c LAT. En effet, la DD 16_____ délivrée le _____ 1972 avait permis la création d'un logement d'une surface totale d'environ 170 m^2. Or, le projet prévoyait une surface de 2'071 m^2 de logements, soit une augmentation de

1'901 m^2. La prétendue impossibilité pour la recourante de transformer les locaux comme elle le désirait importait peu puisque l'adoption du plan de site ne la dispensait pas de devoir respecter les conditions légales des dérogations qu'elle sollicitait, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

La démonstration requise selon l'art. 24d al. 2 LAT n'avait pas été apportée à satisfaction de droit, la recourante n'ayant pas démontré qu'il était nécessaire de réaliser dix logements d'une SBP de 2'071 m^2 pour assurer la conservation à long terme des bâtiments. Par ailleurs, les surfaces qui étaient initialement destinées à une activité industrielle, agricole et/ou commerciale/artisanale étaient dans un état de dégradation avancé, ne pouvaient être utilisées conformément à leur destination ni ne se prêtaient à l'utilisation projetée de logements. La recourante n'apportait pas non plus la démonstration qu'il était nécessaire d'utiliser toute la surface qu'elle souhaitait voir transformée pour assurer la conservation à long terme des éléments dignes de protection. Elle présentait certes un plan financier présentant un équilibre des coûts, mais son plan ne permettait pas d'établir les coûts relatifs à la seule rénovation et conservation à long terme des éléments dignes de protection. Il présentait uniquement la variante qu'elle devait réaliser afin d'assurer la rentabilité de son opération immobilière, ce qui n'était pas le but poursuivi par l'art. 24d LAT.

Les art. 37a LAT et 43 OAT, qui visaient à offrir une marge de développement aux entreprises commerciales sises hors zone à bâtir, ne sauraient s'appliquer dans le cas d'espèce. L'art. 24c LAT n'était quant à lui d'aucune aide à la recourante dans la mesure où les seules surfaces bénéficiant de la garantie de la situation acquise étaient celles autorisées en mai 1972 par la DD 16_____, équivalentes à 170 m^2. Le projet prévoyait en outre de nombreuses modifications de l'aspect extérieur qui ne se justifiaient ni par une nécessité liée à un usage d'habitation répondant aux normes usuelles, ni par un assainissement énergétique, et ne visaient pas une meilleure intégration dans le paysage.

S'agissant du grief d'égalité de traitement, la situation des bâtiments sis sur les parcelles n^{os} 19_____ était différente de celle des bâtiments situés sur la parcelle n° 1_____. En effet, les bâtiments situés au sud-est du site « A_____ » correspondaient à la partie habitable du site. Les surfaces de ces bâtiments étaient déjà historiquement destinées à de l'habitation et se prêtaient ainsi à l'utilisation envisagée de logements. Par ailleurs, ils se situaient en dehors de la zone de danger lié aux crues de la B_____.

13. La recourante a répliqué le 20 mars 2025, persistant dans ses arguments, qu'elle a développé, et ses conclusions.

Le présent jugement y reviendra dans la partie en droit ci-après, en tant que de besoin.

14. Le département a dupliqué le 14 avril 2025, persistant dans ses observations et conclusions.

Le présent jugement y reviendra également dans la partie en droit ci-après, en tant que de besoin.

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. 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 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'égalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 146 V 16 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_373/2024 du 18 décembre 2024 consid. 4.5 ; Thierry TANQUEREL/Frédéric BERNARD, Manuel de droit administratif, 2025, n. 515 p. 191).

4. Les arguments formulés par les parties à l'appui de leurs conclusions respectives seront repris et discutés dans la mesure utile (ATF 145 IV 99 consid. 3.1; arrêt du Tribunal fédéral 1C_136/2021 du 13 janvier 2022 consid. 2.1 et les références citées), 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 lié ni par les motifs invoqués par celles-ci (art. 69 al. 1 LPA), ni par leur argumentation juridique (ATA/53/2025 du 14 janvier 2025 consid. 4).

5. À titre préalable, la recourante sollicite la tenue d'un transport sur place, la production des autorisations de construire relatives aux travaux de transformation des bâtiments sis sur les parcelles n^{os} 19_____, 20_____ et 21_____ et à ce qu'il soit ordonné au DT d'indiquer les requêtes pour lesquelles il aurait refusé d'octroyer une dérogation selon l'art. 24d LAT pour des motifs liés au plan financier, respectivement après avoir sollicité la production de variantes visant à démontrer que la conservation à long terme ne puisse être assurée d'une autre

manière. Sans y conclure formellement, elle sollicite également l'audition des parties.

6. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé d'offrir des preuves pertinentes et d'obtenir qu'il y soit donné suite. Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 ; ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_359/2022 du 20 avril 2023 consid. 3.1 et les références citées ; ATA/1257/2024 du 28 octobre 2024 consid. 2.1). Ce refus d'instruire ne viole le droit d'être entendu des parties que si l'appréciation anticipée de la pertinence du moyen de preuve offert, à laquelle le juge a ainsi procédé, est entachée d'arbitraire (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 140 I 285 consid. 6.3.1 et les arrêts cités ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_359/2022 du 20 avril 2023 consid. 3.1 et les références citées).

   Enfin, le droit d'être entendu ne comprend pas le droit d'être entendu oralement ni celui d'entendre des témoins (ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_483/2023 du 13 août 2024 consid. 2.1 ; cf. aussi art. 41 in fine LPA). 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 (ATF 120 Ib 224 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_243/2013 du 27 septembre 2013 consid. 3.2.1).

   L'existence de photographies, de plans ou d'explications détaillées, ainsi que de préavis concordants sont des motifs pour refuser un transport sur place (ATA/1438/2017 du 31 octobre 2017 consid 3e et les références citées).

7. En l'espèce, le tribunal estime disposer d'un dossier complet lui permettant de trancher le présent litige en toute connaissance de cause. En effet, les documents versés au dossier, notamment les plans, le reportage photographique, le rapport de visite de M. G_____ et les fiches du RAC, ainsi que la consultation des données librement accessibles sur la plateforme SITG permettent de visualiser le projet en cause et le périmètre dans lequel il s'insère, notamment au regard des caractéristiques des lieux et des bâtiments existants. Par ailleurs, le projet litigieux a été soumis à l'examen minutieux de plusieurs instances spécialisées. Partant, un transport sur place ne fournirait pas d'informations pertinentes supplémentaires au tribunal.

   En outre, le tribunal constate que la recourante a eu l'occasion de s'exprimer par écrit, d'exposer son point de vue et de produire toutes les pièces qu'elle estimait utiles à l'appui de ses allégués, par le biais des écritures usuelles. De plus, elle n'explique pas en quoi l'audition des parties lui permettrait de compléter

l'instruction par rapport à des faits que la procédure écrite ne lui aurait pas permis d'exposer ou de prouver.

S'agissant de la demande de renseignements et de production de pièces, le tribunal considère, par le biais d'une appréciation anticipée, qu'une telle mesure n'est pas nécessaire, le dossier contenant les éléments suffisants pour appréhender le grief relatif à l'égalité de traitement, comme cela sera démontré plus loin.

En conséquence, il ne sera pas donné suite aux mesures d'instruction requises, celles-ci n'étant au demeurant pas obligatoires.

8. Dans un premier grief d'ordre formel, la recourante invoque une violation de son droit d'être entendue sous l'angle du devoir de motivation. Elle reproche en particulier au DT d'avoir « écarté » sans raison les demandes de compléments et de modifications du SMS et de l'OU, ainsi que le préavis favorable de la commune, et d'avoir mis un terme abrupt à l'instruction de la requête, la privant ainsi de toute possibilité d'adapter son projet aux préavis émis. Elle soutient également qu'il ne serait pas suffisant, au regard de l'exigence de motivation, d'affirmer que le plan financier ne permettrait pas d'établir que la conservation à long terme des bâtiments litigieux ne pourrait être assurée d'une autre manière. Elle se plaint en outre de ce que le DT n'aurait pas intégré à son analyse la position de l'OCEau relative à l'adoption du plan de site, ni examiné les conditions d'application des art. 24d LAT et 24D LaLAT. Enfin, selon la recourante, la décision querellée ne comporterait aucune pesée des intérêts, ni ne donnerait d'orientation sur ce qui pourrait être autorisable.

9. Le droit d'être entendu, garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., implique l'obligation, pour l'autorité, de motiver sa décision afin que le destinataire puisse la comprendre, l'attaquer utilement s'il y a lieu et afin que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle (ATF 148 III 30 consid. 3,1 ; 143 III 65 consid. 5.2). L'autorité doit ainsi mentionner, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Elle ne doit toutefois pas se prononcer sur tous les moyens des parties mais peut se limiter aux questions décisives pour l'issue du litige (ATF 148 III 30 consid. 3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_278/2023 du 10 janvier 2024 consid. 5.1 ; ATA/828/2024 du 8 juillet 2024 consid.4.1). Elle ne doit, à plus forte raison, pas se prononcer sur tous les arguments (arrêt du Tribunal fédéral 2C_286/2022 du 6 octobre 2022 consid. 6.3 et les arrêts cités). La motivation peut par ailleurs être implicite et résulter des différents considérants de la décision (ATF 142 II 154 consid. 2.1 et 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_260/2023 du 30 novembre 2023 consid. 2.1 ; ATA/258/2024 du 27 février 2024, consid. 3.1). Il n'y a ainsi violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner et de traiter les problèmes objectivement pertinents (ATF 139 IV 179 consid. 2.2 ; ATF 134 I 83 consid. 4.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_72/2020 du 1er mai 2020 consid. 3.3.1 ; 2C_56/2015 du 13 mai 2015 consid. 2.1). Savoir si la motivation présentée est

convaincante est une question distincte de celle du droit à une décision motivée. Dès lors que l'on peut discerner les motifs qui ont guidé la décision de l'autorité, le droit à une décision motivée est respecté, même si la motivation présentée est erronée (arrêt du Tribunal fédéral 1C_582/2021 du 21 février 2023 consid. 3.1 ; 1C_415/2019 du 27 mars 2020 consid. 2.1 ; ATA/991/2023 du 12 septembre 2023 consid. 2.1).

10. Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 144 I 11 consid. 5.3 p. 17; 137 I 195 consid. 2.2 p. 197). Toutefois, la jurisprudence admet qu'une violation de ce droit peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant du même pouvoir d'examen que l'autorité inférieure (ATF 145 I 167 consid. 4.4 ; 142 II 218 consid. 2.8.1 ; ATA/ 1200/2024 du 15 octobre 2024, consid. 2.2). Une telle réparation dépend toutefois de la gravité et de l'étendue de l'atteinte portée au droit d'être entendu et doit rester l'exception (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_66/2022 du 8 décembre 2022 consid. 3.2 ; ATA/826/2024 du 9 juillet 2924 consid. 5.1). Elle peut cependant se justifier en présence d'un vice grave lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2). En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. Autrement dit, la partie lésée doit avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/ 1168/2024 du 8 octobre 2024 consid. 3.2 ; ATA/915/2024 du 6 août 2024 consid. 5.4 et l'arrêt cité).

11. Les préavis internes à l'administration ne lient par l'autorité de décision, puisque l'autorité peut s'en écarter (cf. art. 3 al. 3 LCI) ; il n'y a donc pas de droit absolu d'être entendu à cet égard, même si les déterminations des parties sont souhaitables avant que l'autorité ne prenne une décision en se fondant sur ces préavis (Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2015, p. 258).

12. En l'espèce, les critiques de la recourante sont infondées. La décision querellée expose clairement les bases légales applicables ainsi que les motifs sur lesquels elle se fonde. En particulier, le département y reprend la position de l'OCEau, qu'il fait sienne, et examine de manière détaillée les conditions de dérogation prévue à l'art. 24d LAT, en indiquant précisément pour quels motifs il considère que celles-ci ne sont pas réalisées. Contrairement à ce que soutient la recourante, la décision litigieuse contient également la pesée des intérêts effectuée par le département et expose les raisons pour lesquelles celui-ci a renoncé aux demandes de compléments et de modifications des instances de préavis consultées.

    En outre, dès lors que les préavis émis, en particulier celui de l'OCEau, ont permis au département de forger sa conviction quant au sort de la demande, celui-ci pouvait, par appréciation anticipée et par économie de procédure, mettre un terme

à l'instruction du dossier et se dispenser de requérir les modifications et compléments sollicités, sans violer le droit d'être entendu de la recourante.

Il convient encore de relever que, lorsqu'elle critique l'insuffisance de la motivation relative au plan financier, la recourante se plaint en réalité d'une motivation qu'elle estime erronée, ce qui ne suffit pas à constituer une violation de l'art. 29 al. 2 Cst. La question de la justesse de la motivation, distincte de celle du droit à une motivation, ressortit au fond du litige et sera examinée dans ce cadre.

Il en va de même concernant le fait que le département n'aurait pas intégré à sa décision le préavis de l'OCEau relatif au plan de site, dans la mesure où l'autorité doit mentionner ce qui paraît le plus pertinent pour la solution retenue, mais non pas évoquer et discuter chacune des différentes questions qui auraient éventuellement pu la conduire à une solution différente.

Enfin, s'agissant des orientations sur d'éventuelles variantes autorisables, il y a lieu de rappeler, comme le souligne l'autorité intimée, qu'elles n'ont pas à figurer dans la décision de refus, laquelle se limite à examiner la conformité au droit du projet soumis.

Quoi qu'il en soit, quand bien même une violation du droit d'être entendu serait admise, elle devrait être tenue pour guérie dans la présente procédure. La recourante, assistée de deux conseils, a en effet pu exposer ses griefs à l'encontre de la décision querellée, notamment à la lumière des derniers préavis recueillis. Par ailleurs, l'autorité intimée a fourni, dans ses observations et sa duplique, des explications détaillées sur les motifs ayant conduit au refus de l'autorisation sollicitée et la recourante a eu l'occasion de se déterminer à leur propos.

Au vu de ce qui précède, le grief tiré du droit d'être entendu doit être écarté.

13. La recourante invoque une violation du principe de la bonne foi, soutenant que la décision de refus aurait violé la confiance légitime qu'elle aurait placée dans l'administration. Elle affirme s'être fiée à l'exposé des motifs accompagnant le plan de site, lequel prévoirait expressément qu'un changement d'affectation serait possible aux conditions de l'art. 24d LAT. Le « timing » choisi par l'autorité intimée pour rendre sa décision de refus, de même que le revirement de position de l'OCEau, serait, selon elle, également choquant sous l'angle de l'exigence de la bonne foi.

14. Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 Cst., exige que l'administration et les administrés se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2 ; 138 I 49 consid. 8.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_341/2019 du 24 août 2020 consid. 7.1).

À certaines conditions, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a

réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 141 V 530 consid. 6.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_626/ 2019 du 8 octobre 2020 consid. 3.1 ; 2C_136/2018 du 24 septembre 2018 consid. 3.2). Conformément au principe de la confiance, qui s'applique aux procédures administratives, les décisions, les déclarations et comportements de l'administration doivent recevoir le sens que l'administré pouvait raisonnablement leur attribuer en fonction des circonstances qu'il connaissait ou aurait dû connaître (arrêt du Tribunal fédéral 1P.292/2004 du 29 juillet 2004 consid. 2.1 ; ATA/1299/2019 du 27 août 2019 consid. 3d).

Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (ATF 146 I 105 consid. 5.1.1 ; 143 V 341 consid. 5.2.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_204/2022 du 21 mars 2023 consid. 5.1 ; ATA/425/2025 du 15 avril 2025 consid. 5.1).

Le droit à la protection de la bonne foi peut aussi être invoqué en présence simplement d'un comportement de l'administration, pour autant que celui-ci soit susceptible d'éveiller chez l'administré une attente ou une espérance légitime (ATF 129 II 361 consid. 7.1 ; 129 I 161 consid. 4.1; arrêt du Tribunal fédéral 2C_458/2022 du 30 septembre 2022 consid. 4.1). Entre autres conditions, l'autorité doit être intervenue à l'égard du citoyen dans une situation concrète et celui-ci doit avoir pris, en se fondant sur les promesses ou le comportement de l'administration, des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir de préjudice (arrêt du Tribunal fédéral 9C_628/2017 du 9 mai 2018 consid. 2.2).

La précision que l'attente ou l'espérance doit être « légitime » est une autre façon de dire que l'administré doit avoir eu des raisons sérieuses d'interpréter comme il l'a fait le comportement de l'administration et d'en tirer les conséquences qu'il en a tirées (ATF 134 I 199 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_458/2022 précité consid. 4.1). Tel n'est notamment pas le cas s'il apparaît, au vu des circonstances, qu'il devait raisonnablement avoir des doutes sur la signification du comportement en cause et se renseigner à ce sujet auprès de l'autorité (ATF 134 I 199 consid. 1.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_138/2015 du 6 août 2015 consid. 5.1).

Le principe de la confiance est toutefois un élément à prendre en considération et non un facteur donnant en tant que tel naissance à un droit (ATA/663/2023 du 20 juin 2023 consid. 3.9 ; ATA/252/2018 du 20 mars 2018 consid. 8f ; Thierry

TANQUEREL/Frédéric BERNARD, op. cit., p. 217 n. 569 et les réf. citées). La protection de la bonne foi ne s'applique pas si l'intéressé connaissait l'inexactitude de l'indication ou aurait pu la connaître en consultant simplement les dispositions légales pertinentes (ATF 135 III 489 consid. 4.4 ; 134 I 199 consid. 1.3.1).

15. En l'espèce, selon l'exposé des motifs, le plan de site vise le « maintien des bâtiments » ainsi que « la préservation de la qualité du site ». Le SMS y relève que certains bâtiments ont perdu tout ou partie de leur vocation agricole et que leurs propriétaires souhaitent en affecter certains à l'habitat. Il est précisé à cet égard que l'art. 24d al. 2 let. a LAT permet un changement d'affectation, « sous réserve, notamment, que [les bâtiments] bénéficient d'une mesure de protection assurant leur maintien durable, au titre du patrimoine culturel (...) ».

Contrairement à ce que soutient la recourante, cet exposé ne donne toutefois aucune garantie quant à l'octroi d'une autorisation de construire pour l'aménagement de logements dans le site. La simple référence à l'art. 24d LAT ne saurait en effet être interprétée comme la reconnaissance d'un droit à la réaffectation des bâtiments protégés, celle-ci demeurant strictement conditionnée à la réalisation de l'ensemble des conditions posées par cette disposition.

Par ailleurs, à l'instar de l'autorité intimée, le tribunal relève que, dans son préavis du 28 juin 2013 rendu dans le cadre de la procédure d'adoption du plan de site, l'OCEau n'a pas requis l'introduction de l'art. 24d LAT dans l'exposé des motifs, mais a en revanche exigé qu'une réserve y figure en matière de compatibilité du programme avec les dangers liés aux crues. Dans ces circonstances, aucun comportement contradictoire ne saurait lui être reproché. En tout état de cause, en sa qualité d'autorité de préavis, l'OCEau ne pouvait engager le département quant à l'octroi d'une autorisation fondée sur l'art. 24d LAT.

Le règlement du plan de site ne confère pas davantage de garanties quant à la possibilité d'affecter les bâtiments litigieux à l'habitat. Il rappelle, à son art. 1, que les parcelles et bâtiments situés dans le périmètre demeurent soumis à la LAT et précise, à son art. 4, que les travaux liés à un changement d'affection ne peuvent être entrepris qu'en conformité avec les principes architecturaux et paysagers définis à l'art. 3.

Au surplus, la recourante ne saurait tirer argument des séances et échanges qu'elle a eus avec les différents offices du département, aucune promesse ou assurance relative à la délivrance de l'autorisation de construire sollicitée n'ayant été donnée, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté. Bien au contraire, par courriel du 20 février 2023 adressé à son mandataire, le DT a expressément émis des réserves quant à l'application des art. 24c et 24d LAT.

Dans ces conditions, le principe de la bonne foi n'a pas été violé et ce grief doit être écarté.

16. En lien avec ce premier grief, la recourante reproche également au département d'avoir procédé à une appréciation erronée des faits en considérant que le projet

constituait un changement complet d'affectation, ce qui ne serait pas le cas selon elle.

Cependant, comme le relève l'autorité intimée, cette position apparaît contradictoire avec celle que la recourante adopte elle-même plus loin dans son recours, lorsqu'elle sollicite l'application de l'art. 24d LAT, lequel vise précisément les changements complets d'affectation. La recourante indique d'ailleurs à plusieurs reprises (notamment aux p. 44 et 53 du recours) avoir choisi de fonder son projet sur cette disposition, plutôt que sur l'art. 24c LAT qui ne permet qu'un changement partiel d'affectation, n'invoquant cette disposition qu'à titre subsidiaire.

En tout état, la question de la qualification des travaux envisagés ne relève pas de l'établissement des faits, mais de l'application du droit, ce qui sera examiné plus loin.

17. La recourante se prévaut d'une violation de l'art. 15 al. 6 LEaux-GE, au motif que l'autorité intimée aurait retenu à tort que les conditions permettant l'application de cette disposition ne seraient pas remplies. Elle estime également que le refus fondé sur cette disposition restreindrait de manière disproportionnée son droit de propriété.

18. À teneur de l'art. 22 LAT, aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (al.1). L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (let. a) et si le terrain est équipé (let. b al. 2). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (al. 3).

Il y a transformation au sens de l'art. 22 al. 1 LAT lorsque, même sans modifier l'aspect extérieur, on procède à un changement d'affectation d'une construction ou d'une installation, soit la modification du but de son utilisation. En l'absence de travaux, un changement d'affectation peut être dispensé d'autorisation uniquement si la nouvelle affectation correspond à celle de la zone en question ou si son effet sur l'environnement et la planification est manifestement mineur (ATF 113 Ib 219 consid. 4d ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_107/2016 du 28 juillet 2016 consid. 6.1 ; 1C_150/2016 du 20 septembre 2016 consid. 9.1 et les références ; 1C_395/2015 du 7 décembre 2015 consid. 3.1.1 ; cf. également ATF 139 II 134 consid. 5.2 ; ATA/1346/2015 du 15 décembre 2015 consid. 6b et les références).

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). 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).

Cette réglementation est reprise à l'art. 27C LaLAT.

20. Le champ d'application de l'art. 24c LAT est restreint aux constructions et 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'aménagement (ATF 150 II 48 consid. 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_557/2021 du 28 mars 2023 consid. 4.1). La date déterminante est en principe 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_491/2020 du 10 mai 2021 consid. 2.1 et les références citées). L'art. 41 al. 1 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) précise qu'il s'agit de constructions et installations « érigées ou transformées légalement avant l'attribution du bien-fonds à un territoire non constructible au sens du droit fédéral ». Les possibilités offertes par l'art. 24c LAT ne peuvent être utilisées qu'une seule fois (arrêt du Tribunal fédéral 1C_347/2014 du 16 janvier 2015 consid. 3.5) et ne s'appliquent qu'aux éléments autorisés conformément à l'ancien droit applicable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_570/2022 du 19 juillet 2023 consid. 3.3).

21. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la protection de la situation acquise instituée notamment par l'art. 24c LAT ne s'étend pas aux bâtiments en ruine, inutilisables et prêts à s'écrouler ; il ne faut en effet pas que de tels bâtiments puissent être transformés en constructions nouvelles. La garantie de la propriété ne confère au surplus aucun droit à réutiliser à des fins de construction un emplacement où ont déjà été érigés des ouvrages ou à conserver au-delà de sa durée de vie un ouvrage convenablement entretenu. En effet, pour qu'un bâtiment d'habitation puisse être utilisé conformément à sa destination, il faut, entre autres, que les structures porteuses, les sols et le toit soient en majeure partie intacts (arrêts du Tribunal fédéral 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5. 1 ; 1C_589/2017 du 16 novembre 2018 consid. 2.1, 1C_207/2015 du 9 septembre 2015 consid. 4.2 et 1C_215/2012 du 30 octobre 2012 consid. 2.1 et les références citées). Dans le même sens, les bâtiments abandonnés ne bénéficient pas de la garantie. Ils ne peuvent être considérés comme tels qu'en cas de rupture claire dans l'utilisation ; sous l'égide de l'art. 24 al. 2 a LAT, le Tribunal fédéral considérait que la garantie ne déployait plus d'effet que vingt ans après la cessation de l'utilisation initiale (arrêt du Tribunal fédéral 1C_178/2015 du 11 mai 2016 consid. 4.5.1 et les arrêts plus anciens cités ; Jean-Baptiste ZUFFEREZ, Droit public de la construction, Berne 2024, n° 465). La condition de l'art. 24c al. 1 LAT exigeant l'utilisation du bâtiment « conformément à [sa] destination » n'est pas remplie lorsque celui-ci cumule les éléments suivants : délabrement très avancé démontré par des

photographies ; mauvais état technique du bâtiment, attesté par des rapports ; des planchers en partie percés ; des structures porteuses intérieures en grande partie détruites ; des murs extérieurs considérablement dégradés ; l'inexistence d'installations sanitaires, de chauffage et d'installation de cuisine (arrêt du Tribunal fédéral 1A.76/1993 du 24 janvier 1994 consid. 4b, cité par les explications et recommandations de l'office fédéral du développement territorial [ci-après : ARE] relatives à la mise en œuvre [2000/2001] de l'autorisation au sens de l'art. 24c LAT, du 23 février 2007 [ci-après : la directive ARE ; consultable à l'adresse https://www.are.admin.ch/fr/explications-relatives-a-loat-et-recommandations-pour-la-mise-en-oeuvre-20002001), n. 2.3 p. 7).

22. L'art. 24c LAT appréhende aussi le changement d'affectation partielle, à savoir l'utilisation d'une construction à d'autres fins que celles initialement autorisées, mais qui ne diverge pas fondamentalement de l'ancien et qui n'implique pas une destination économique entièrement nouvelle (Jean-Baptiste ZUFFEREY, op. cit., n° 465).

23. L'art. 42 OAT complète l'art. 24c LAT. Selon son al. 1, une transformation est considérée comme partielle et un agrandissement est considéré comme mesuré lorsque l'identité de la construction ou de l'installation et de ses abords est respectée pour l'essentiel. Sont admises les améliorations de nature esthétique. L'al. 2 dispose que 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. Il s'agit ainsi de comparer son état au moment de l'attribution du bien-fonds à la zone de non-bâtir avec celui que vise à réaliser la demande d'autorisation de construire (Rudolf MUGGLI, in Heinz AEMISEGGER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN [éds.], Commentaire pratique LAT : Construire hors zone à bâtir, n. 26 ad art. 24c LAT).

    En vertu de 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 : (a) à l'intérieur du volume bâti existant, la surface brute de plancher 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 ; (b) 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 surface brute de plancher imputable ou de la surface totale (somme de la surface brute de plancher imputable et des surfaces brutes annexes) ; les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant ne comptent que pour moitié ; (c) les travaux de transformation ne doivent pas permettre une modification importante de l'utilisation de bâtiments habités initialement de manière temporaire.

24. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour que l'identité de la construction soit respectée au sens de l'art. 42 al. 3 OAT, 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 du sol, l'équipement et l'environnement ; la transformation doit être d'importance réduite par rapport à l'état existant de la construction (ATF 132 II 21 consid. 7.1.1 ; 127 II 215 consid. 3a ; 123 II 256 consid. 4 ; arrêt 1C_678/2024 du 3 juillet 2025 consid. 3.1). Elle doit en particulier respecter les limites chiffrées fixées par l'art. 42 al. 3 OAT (arrêt 1C_678/2024 du 3 juillet 2025 consid. 3.1). 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 (arrêts du Tribunal fédéral 1C_617/2019 du 27 mai 2020 consid. 5.2 ; 1C_312/2016 du 3 avril 2017 consid. 3.1). 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 ; ATA/278/2025 du 18 mars 2025 consid. 5.4.5).

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 en particulier (arrêt du Tribunal fédéral 1A.238/2003 du 17 juin 2004 consid. 2). 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. 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_345/2014 du 17 juin 2015 consid. 3 ; Rudolf MUGGLI, op. cit., n. 28 ad art. 24c LAT).

L'identité de la construction n'est en aucun cas respectée si l'ampleur de l'agrandissement est dépassée (art. 42 al. 3 phr. 2 OAT ; Rudolf MUGGLI, op. cit., n. 35 ad art. 24c LAT).

25. Selon la directive ARE, la condition du respect de l'identité posée à l'art. 42 al. 1 et 3 OAT s'examine à la lumière de l'agrandissement de la surface utilisée, des modifications du volume construit, des changements d'affectation et des transformations à l'intérieur du volume construit, des modifications de l'aspect extérieur, des extensions des équipements, mais aussi des améliorations du confort et des frais de transformation engagés par rapport à la valeur du bâtiment. Pour la comparaison, il faut en principe se référer à la construction dans son ensemble ; les constructions accolées et celles qui ont une affectation mixte seront par conséquent considérées comme formant une unité (ch. 3.1 p.8).

Pour le calcul des valeurs mentionnées à l'art. 42 al. 3 let. a et b OAT, l'ARE, à l'instar du Tribunal fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 1C_429/2014 du 17 juillet

2015 consid. 3.3), fait référence à la notion de surface brute de plancher utile (ci-après : SBPu). La SBPu se compose de la somme de toutes les surfaces en-dessous et en-dessus du sol de la construction existante qui sont utilisables en permanence pour l'habitation ou le travail ; à cela, il faut ajouter la somme des surfaces desservant ces locaux de travail et d'habitation, comme les couloirs, corridors, halls d'entrée, escaliers et ascenseurs. Ne font pas partie de la SBPu (par analogie aux surfaces utiles secondaires au sens de la norme SIA 416), notamment : les caves, les galetas, les séchoirs, les buanderies, les garages pour les véhicules à moteur et les vélos, les abris et les locaux pour les poubelles ; les locaux fonctionnels tels que ls locaux pour les installations techniques, les locaux pour la machinerie des ascenseurs, les installations de ventilation et de climatisation et les locaux de chauffage ainsi que les soutes à mazout ; 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 coursive (directive ARE, ch. 3.2 et 3.3.2 et annexe 1).

S'agissant des changements d'affectation, la directive ARE relève que ceux-ci modifient toujours plus ou moins l'identité d'une construction. Si le changement d'affectation est important, les limites fixées à l'art. 24c LAT seront d'autant plus rapidement dépassées. À cet égard, la directive distingue plusieurs catégories de changements d'affectation, dont les changements complets d'affectation, soit ceux qui excèdent les limites définies à l'art. 24c LAT du fait qu'ils impliquent une utilisation fondamentalement différente, qu'ils entraînent des travaux de constructions importants (modification des structures portantes, modifications de l'aspect extérieur) ou qu'ils contribuent à une forte augmentation du trafic (durée et pointe de la charge de trafic ; importance des émissions occasionnées ; ch. 3.5 p. 11).

26. La jurisprudence a ainsi considéré que l'identité de la construction n'était pas respectée notamment dans les cas suivants : réaffectation d'une scierie en maison de vacances (ATF 140 II 509 consid. 2.1) ; aménagement d'un WC/douche et d'un sauna dans une grange (arrêt du Tribunal fédéral 1C_171/2017 du 3 octobre 2017) ; remplacement d'une maison d'estive par une maison habitable à l'année (arrêt du Tribunal fédéral 1C_312/2016 du 3 avril 2017) ; remplacement d'un chalet traditionnel par une maison individuelle moderne (arrêt du Tribunal fédéral 1C_268/2010 du 25 novembre 2010) ; transformation d'un chenil en maison d'habitation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_202/2012 du 8 janvier 2014) ; 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) ; remplacement d'une grange par un chalet (arrêt du Tribunal fédéral 1C_443/2010 du 6 juin 2011) ; transformation d'une grange en vue de son utilisation par une entreprise de génie civil (ATF 132 II 21) ; réaffectation d'une colonie de vacances en restaurant (arrêt du Tribunal fédéral 1A.78(2004 du 16 juillet 2004) ; transformation d'un rucher en maison de week-end (arrêt du Tribunal fédéral 1A.238/2003 du 17 juin 2004) ; réaffectation d'un garage en un lieu

d'entreposage et de vente destiné à une entreprise horticole (Rudolf MUGGLI, op. cit., n. 37 ad art. 24c LAT).

27. Il est indifférent, dans l'application de l'art. 42 al. 1 OAT, que la construction d'origine n'ait pas de qualité particulière et que le bâtiment réalisé soit esthétiquement préférable. Les art. 24c LAT et 42 OAT n'ont en effet pas pour objet d'autoriser n'importe quelle amélioration esthétique des bâtiments, mais visent avant tout le maintien du bâti existant en zone agricole (arrêt du Tribunal fédéral 1C_401/2018 du 24 septembre 2019 consid. 3.2).

28. En tant que dérogation aux principes fixés à l'art. 24 LAT, l'art. 24c LAT ne saurait être interprété extensivement, voire 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 (arrêts du Tribunal fédéral 1C_321/2012 du 25 février 2013 consid. 4.1 ; 1C_333/2010 du 2 février 2011 consid. 5.1).

    Ainsi que le relève le Tribunal fédéral, le régime prévu par les art. 24c LAT et 42 OAT, en prévoyant des exigences élevées pour l'agrandissement du volume visible du bâtiment, tend principalement à décourager – dans la zone inconstructible – les projets s'inscrivant à l'extérieur du volume bâti existant, dans l'optique de préserver le caractère typique régional du paysage (cf. TF 1C_247/2015 du 14 janvier 2016 consid. 4.2). La doctrine souligne que 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. Aussi convient-il de faire la distinction entre ce que les propriétaires considèrent comme souhaitable et ce que tolère le droit constitutionnel : les constructions bénéficiant de la garantie de la situation acquise doivent, pour l'essentiel, rester identiques, les modifications apportées à leur aspect extérieur étant soumises à des limites strictes (Rudolf MUGGLI, op. cit, n. 10 ad art. 24c LAT).

29. L'art. 37a LAT se rapporte aux constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone. Il habilite le Conseil fédéral à définir les conditions auxquelles sont autorisés les changements d'affectation de telles constructions, érigées avant le 1er janvier 1980, date de l'entrée en vigueur de la LAT. Sont visées par cette disposition les petites et moyennes entreprises de production (ATF 140 II 509 consid. 3.3).

30. Aux termes de l'art. 43 OAT, les changements d'affectation et les agrandissements de constructions et installations artisanales ou commerciales devenues contraires à l'affectation de la zone peuvent être autorisés : (a) si la construction ou l'installation a été érigée ou transformée légalement ; (b) s'il ne résulte aucun nouvel impact important sur le territoire et l'environnement ; (c) si la nouvelle utilisation ne contrevient à aucune autre loi fédérale (al. 1). La surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone peut être agrandie de 30 %, les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant comptant pour moitié (al. 2). Si

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

31. Ces dispositions consacrent une extension de la garantie de la situation acquise de l'art. 24c LAT afin de permettre aux entreprises commerciales ou artisanales sises hors de la zone à bâtir de maintenir leur activité, de se moderniser et de se restructurer afin de préserver les emplois, le cas échéant en changeant d'orientation, en leur accordant la flexibilité dont elles peuvent avoir besoin pour pouvoir demeurer compétitives. Il ne s'agit donc en aucun cas d'ouvrir des bâtiments commerciaux ou artisanaux désaffectés à des usages entièrement différents, ou de permettre l'installation en zone agricole d'entreprises entièrement nouvelles. Par cette réglementation spéciale, le législateur fédéral a entendu donner aux autorités cantonales une marge de manœuvre plus importante que celle octroyée à l'art. 24c LAT pour toutes les autres constructions. Pour pouvoir bénéficier du régime privilégié de l'art. 37a LAT, il faut que les constructions à usage commercial abritent à tout le moins une partie importante de l'entreprise (arrêt du Tribunal fédéral 1C_557/2021 du 28 mars 2023 consid. 3).

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

33. À la différence de l'art. 24c LAT, les art. 37a LAT et 43 LAT admettent les changements d'affectation non seulement partiels mais aussi, dans certaines limites, complets. Tous deux peuvent être combinés, dans les limites de l'art. 24c LAT, avec un agrandissement.

    Le fait que les changements complets d'affectation soient autorisés ne signifie toutefois pas qu'une construction à usage commercial puisse être utilisée à n'importe quelle autre fin commerciale (selon le principe: « un commerce reste un commerce »). Ne sont admissibles que les changements d'affectation qui ne génèrent aucun nouvel impact important sur le territoire et l'environnement (art. 43 al. 1 let. b OAT), qui exigent tout au plus une légère extension des équipements existants et qui sont conformes aux exigences majeures de l'aménagement du territoire. Les changements complets d'affectation doivent donc, eux aussi, s'en tenir à l'« empreinte » de la construction existante sur le territoire. Dans la tradition de la jurisprudence relative à l'art. 24 al. 2 aLAT et à l'art. 24c LAT, on pourrait aussi parler ici de l'« identité territoriale » (Rudolf MUGGLI, op.cit., n. 17 p. 370).

34. En tout état de cause, selon l'art. 43a OAT, qui pose des conditions communes à toutes les exceptions hors de la zone à bâtir, des autorisations dérogatoires ne peuvent être délivrées que si les conditions suivantes sont remplies : (a) la construction n'est plus nécessaire à l'utilisation antérieure conforme à l'affectation de la zone ou imposée par sa destination ou le maintien de cette utilisation est assuré ; (b) le changement d'affectation n'implique pas une construction de remplacement que n'imposerait aucune nécessité ; (c) tout au plus une légère extension des équipements existants est nécessaire et tous les coûts supplémentaires d'infrastructure occasionnés par l'utilisation autorisée sont à la charge du propriétaire ; (d) l'exploitation agricole des terrains environnants n'est pas menacée ; (e) aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

35. Aux termes de l'art. 14 LAT, les plans d'affectation règlent le mode d'utilisation du sol (al. 1). Ils délimitent en premier lieu les zones à bâtir, les zones agricoles, les zones à protéger et les autres zones et territoires, prévus par le droit cantonal (al. 2).

    Les zones à protéger comprennent notamment les cours d'eau, les lacs et leurs rives (art. 17 al. 1 let. a LAT). Leur régime est fixé par la LEaux-GE (art. 2 et 3 LEaux-GE).

36. La LEaux-GE a notamment pour but de définir et de gérer l'espace nécessaire aux cours d'eau (let. c), ainsi que d'assurer la protection des cours d'eau et favoriser leur amélioration (let. e ; art. 1 al. 1 LEaux-GE).

    Selon l'art. 15 LEaux-GE, intitulé « surfaces inconstructibles », aucune construction ou installation, tant en sous-sol qu'en élévation, ne peut être édifiée à une distance de moins de 10, 30 et 50 m de la limite du cours d'eau, selon la carte des surfaces inconstructibles annexée (al. 1). Dans le cadre de projets de constructions, le département peut accorder des dérogations, pour autant que celles-ci ne portent atteinte aux fonctions écologiques du cours d'eau et de ses rives ou à la sécurité de personnes et des biens pour : (a) des constructions ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination ; (b) des constructions ou installations en relation avec le cours d'eau ; (c) la construction de piscines au bord du lac, pour autant que celles-ci ne dépassent pas le niveau moyen du terrain naturel (al. 3). Ces dérogations doivent être approuvées par le département et faire l'objet d'une consultation de la commune (al. 4). Elles peuvent être assorties de charges ou conditions (al. 5). Les constructions et installations existantes dûment autorisées, qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont pas conformes à l'affectation de la zone, bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. Le département peut autoriser la rénovation de telles constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction (al. 6).

    Sur les surfaces inconstructibles, toutes les constructions au sens de la LCI sont interdites quelle que soit leur importance, sous réserve des dérogations prévues à l'art. 15 LEaux-GE (art. 11 du règlement d'exécution de la LEaux-GE du 15 mars 2006 - REaux-GE - L 2 05.01).

37. L'actuelle LEaux-GE a fait l'objet d'une révision pratiquement complète dans le cadre du dépôt du PL 8547 par le Conseil d'État le 3 août 2001 (https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL08547.pdf). Dans ce cadre, la proposition du Conseil d'État concernant l'art. 15 (intitulé « surfaces inconstructibles ») a été adoptée sans modification par le législateur en ce qui concerne ses al. 1 et 2. S'agissant de l'al. 3, la proposition était la suivante :

« Dans le cadre de projets de construction, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement peut accorder des dérogations, pour autant que celles-ci ne portent pas atteinte aux fonctions écologiques du cours d'eau et des rives ou à la sécurité des personnes et des biens, pour :

a) des constructions ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination ;

b) des constructions ou installations en relation avec le cours d'eau ;

c) la transformation des bâtiments existants ainsi que la construction de piscines au bord du lac, pour autant que celles-ci ne dépassent pas le niveau moyen du terrain naturel adjacent ».

Le PL 8547 a été examiné par la commission de l'environnement et de l'agriculture. Selon le rapport de la majorité (https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL08547A.pdf), l'art. 15 a fait l'objet de longues discussions (rapport p. 6). Son al. 3 a été modifié de la manière suivante :

« Dans le cadre de projets de constructions, le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement peut accorder des dérogations, pour autant que celles-ci ne portent atteinte aux fonctions écologiques du cours d'eau et de ses rives ou à la sécurité de personnes et des biens pour :

a) des constructions ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination ;

b) des constructions ou installations en relation avec le cours d'eau;

c) la construction de piscines au bord du lac, pour autant que celles-ci ne dépassent pas le niveau moyen du terrain naturel;

d) supprimé. »

Le rapport ajoute que « L'alinéa 6 de l'art. 15 PL 8547 a fait l'objet d'un amendement qui reprend positivement l'art. 24c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 22 juin 1979 (RS 700). Cet amendement formulé par un commissaire a été adopté par 8 voix (1 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC) contre 6 (2 Ve, 3 S, 1 AdG) et a la teneur suivante : « [6] *Les constructions et installations existantes dûment autorisées, qui peuvent être utilisées conformément à leur destination mais qui ne sont pas conformes à l'affectation de la zone, bénéficient en principe de la garantie de la situation acquise. Le département compétent peut autoriser la rénovation de telles*

constructions et installations, leur transformation partielle, leur agrandissement mesuré ou leur reconstruction.» (rapport p. 7).

Tels qu'approuvés ci-dessus par la commission, les al. 3 et 6 de l'art. 15 du PL ont ensuite été adoptés tels quels par le Grand Conseil.

38. Il résulte ainsi des modifications apportées au projet initial du Conseil d'État qu'au lieu de permettre de déroger aux distances prévues par l'art. 15 al. 1 LEaux-GE pour « la transformation des bâtiments existants », comme le prévoyait de façon très étendue la proposition faite originellement pour l'al. 3 let. c, le législateur a restreint cette possibilité, d'une part en la séparant formellement de la disposition consacrée aux constructions neuves (art. 15 al. 3 LEaux-GE) et, d'autre part, en reprenant pratiquement mot à mot, à l'art. 15 al. 6, 2ème phr, le texte de l'art. 24c al. 2 LAT. Par conséquent, pour les constructions et installations existantes qui se situeraient à l'intérieur des distances prévues par l'art. 15 al. 1 LEaux-GE, le département ne peut délivrer d'autorisation à titre dérogatoire que lorsque les interventions prévues sur ces constructions ou installations correspondent à des interventions entrant dans le champ d'application de l'art. 24c LAT. Le tribunal de céans a d'ailleurs déjà eu l'occasion de constater ce qui précède (cf. JTAPI/238/2017 du 1er mars 2017).

39. La LPRVers a pour but la protection du cours d'eau de la B_____, de ses rives et de leurs abords, en vue notamment de favoriser sa renaturation tout en préservant l'aspect caractéristique du paysage et les sites évocateurs du passé (art. 1 LPRVers).

Elle définit le périmètre du territoire à protéger, délimité par le plan n° 26_____ dressé par le département de l'aménagement, de l'équipement et du logement le 26 janvier 2001, modifié le 11 juin 2003, et régi par les dispositions de la LPRVers. Ce périmètre constitue une zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT et de l'art. 29 LaLAT (art. 2 al. 1 LPRVers).

Selon l'art. 3 al. 1 LPRVers, hors des zones à bâtir comprises dans le périmètre du plan de protection visé à l'art. 2, comme en l'espèce, aucune construction nouvelle ne peut être érigée. Demeurent notamment réservés l'agrandissement de peu d'importance, l'adaptation, la transformation et la reconstruction de bâtiments et d'installations existants aux conditions fixées par l'art. 24c LAT (let. a).

Les requêtes en autorisation de construire font l'objet d'un préavis de la commune concernée et de l'office du patrimoine et des sites, ainsi que de l'office cantonal de l'agriculture et de la nature lorsque le projet de construction touche la sauvegarde du cadre végétal (art. 7 al. 1 LPRVers). Dans le périmètre des zones dangereuses dues aux crues délimitées par le plan visé à l'art. 2, la délivrance des autorisations de construire peut être subordonnée à des mesures de protection contre les dangers dus aux crues ou à des mesures d'assainissement du site (art. 7 al. 2 LPRVers).

40. La LForêts (genevoise) a notamment pour buts d'assurer la protection du milieu forestier, notamment en tant que milieu naturel et de conserver les forêts dans leur

étendue et de garantir leurs fonctions protectrice, sociale et économique (art. 1 al. 1 let. a et b LForêts).

Selon l'art. 11 LForêts, l'implantation de constructions à moins de 20 mètres de la lisière de la forêt est interdite (al. 1). Le département peut accorder des dérogations notamment pour des rénovations, reconstructions, transformations, ainsi que pour un léger agrandissement de constructions existantes (al. 2 let. b). Les demandes d'autorisation de construire sont soumises, pour préavis, à la commune concernée ainsi qu'à l'OCAN (al. 3). L'octroi de dérogations est subordonné aux intérêts de la conservation de la forêt et de sa gestion, au bien-être des habitants, ainsi qu'à la sécurité de ces derniers et des installations ; ces dérogations peuvent être assorties de conditions relatives à l'entretien de la lisière et faire l'objet de compensations en faveur de la protection de la nature et du paysage (al. 4).

41. Selon le système prévu par la LCI, les préavis des communes, des départements et des organismes intéressés n'ont qu'un caractère consultatif. L'autorité de décision, qui n'est pas liée par ces préavis, reste libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur (art. 3 al. 3 LCI). Néanmoins, lorsque la consultation d'une instance de préavis est imposée par la loi, son préavis a un poids certain dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité de recours et il convient de ne pas le minimiser (ATA/508/2025 du 6 mai 2025 consid. 5.8 ; ATA/187/2025 du 18 février 2025 consid. 2.11).

42. La délivrance d'autorisations de construire demeure de la compétence exclusive du département à qui il appartient de statuer en prenant en compte tous les intérêts en présence (ATA/259/2020 du 3 mars 2020 consid. 4b).

43. Selon une jurisprudence bien établie, la juridiction de recours observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis, pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci. Elles se limitent à examiner si le département ne s'est pas écarté sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/739/2024 du 18 juin 2024 consid. 6.5 ; ATA/332/2022 du 29 mars 2022 consid. 4b).

44. En l'espèce, il sera d'emblée relevé qu'aucune des parties ne conteste que le projet litigieux est entièrement situé dans le périmètre protégé des rives de la B_____, au sens de la LPRVers, ainsi que dans la zone inconstructible définie par l'art. 15 LEaux-GE. Il n'est pas davantage contesté que les bâtiments concernés, historiquement affectés à des activités industrielles liées à l'exploitation du moulin, ont été érigés légalement mais ne sont plus conformes à l'affectation de la zone.

Se fondant sur la préexistence de logements, la recourante en déduit que le projet n'engendrerait pas de changement complet d'affectation, ce qui permettrait l'application des art. 15 LEaux-GE et 24c LAT. Elle soutient en outre qu'il ne s'agirait pas d'un agrandissement, compte tenu de la diminution des surfaces

chauffées (lesquelles passeraient de 2'806 m^2 à 2'071 m^2, soit une réduction de 1'167 m^2), de sorte que les limites quantitatives prévues à l'art. 42 al. 3 OAT seraient respectées.

Le projet prévoit la réaffectation des anciennes surfaces industrielles en surfaces de logements. Selon les plans produits, en particulier le plan des « surfaces brutes de plancher existantes » du 15 avril 2024 et celui concernant les « surfaces brutes de plancher futures » du 12 janvier 2024, les bâtiments concernés abritent 3'238 m^2 de SBP existantes, dont 432 m^2 de surfaces non habitables. Le projet de transformation litigieux prévoit quant à lui l'affectation, à l'intérieur des volumes existants, de 2'071 m² à du logement, le solde étant constitué de surfaces annexes non habitables. Par ailleurs, selon les plans visés ne varietur de la DD 16_____ délivrée le _____ 1972, environ 170 m^2 de surface existante ont été autorisés à titre de logement. L'année de cette autorisation coïncide d'ailleurs avec celle de l'introduction par le droit fédéral (au 1er juillet 1972) de la séparation du territoire entre zone constructible et inconstructible, comme rappelé plus haut, qui fixe le moment où les caractéristiques d'une construction doivent servir de point de comparaison avec celles qui découleraient des travaux envisagés (art. 42 al. 2 OAT précité). Dans cette mesure, il n'est pas possible de suivre la recourante lorsqu'elle soutient (en s'appuyant sur le rapport de visite de M. G_____ du 29 avril 2013, joint au préavis du SMS du 15 août 2024), que les bâtiments comprendraient des surfaces de logements existantes d'au moins 563 m^2. Tout d'abord, ce rapport ne donne aucune indication de surface sur les logements qu'avait pu contenir l'ensemble du A_____. Ensuite, la seule référence à des surfaces de logements découle de l'historique retracé par M. G_____, qui évoque la présence, vers 1890, de deux travées d'habitation pour le meunier (rac-VSX-22_____) et d'une travée d'habitation dans l'ancien A_____ (rac-VSX-11_____) (rapport du 29 avril 2013, p. 3), tout en précisant que l'auteur du rapport n'a pas procédé à la visite intérieure du bâtiment référencé rac-VSX-22_____ (rapport du 29 avril 2013, p. 8). En outre, la fiche de recensement du patrimoine industriel RPI-15_____ indique que le site est désaffecté depuis 1928. Le rapport photographique établi le 2 décembre 2021 par le bureau d'architecture F_____ montre quant à lui, à l'intérieur des bâtiments, qu'il ne subsiste que des volumes bruts où les rares éléments d'aménagement intérieur sont extrêmement dégradés. Quant aux seuls éléments témoignant éventuellement d'anciens logements, ils sont perceptibles sur deux photographies au bas de la page 12 du rapport photographique (restes de tapisserie sur les murs avec un radiateur) et sur une photographie en haut à droite à la page 14 de ce rapport (tapisserie et plancher). En outre, il est indiqué que « Les photos révèlent un état de dégradation avancée. Certains planchers se sont déjà effondrés. Le site est dangereux pour les visiteurs. La rénovation devient urgente pour préserver l'intégrité de l'ensemble bâti » (rapport photographique du 2 décembre 2021, sommet de la p. 16).

Ainsi, s'il faut manifestement admettre que le site a contenu des logements vers la fin du XIXe siècle, il apparaît également qu'il n'en subsiste plus rien à l'heure

actuelle, et vraisemblablement depuis près d'un siècle, étant donné que le site a été désaffecté à partir de 1928. Le seul élément fiable pour chiffrer la surface de logements au moment devant servir de point de comparaison selon l'art. 42 al. 2 OAT demeure donc la décision n° DD 16_____ du _____ 1972, qui autorisait une surface de logement d'environ 170 m².

L'augmentation des surfaces dévolues à l'habitation selon le projet litigieux atteint 1'901 m^2 (2'071 m^2 – 170 m^2), ce qui représente ainsi une augmentation d'environ 1'118 % par rapport à la situation autorisée en 1972. Une telle augmentation, sans commune mesure avec le seuil maximal de 60 % admissible pour une transformation à l'intérieur du volume bâti existant, au sens de l'art. 42 al. 2 let. a OAT, excède manifestement ce qui peut être qualifié de transformation partielle ou d'agrandissement mesuré au sens de l'art. 24c LAT. En tout état de cause, même à admettre, par hypothèse, que la surface de logements à prendre en compte en tant que légalement autorisée serait de 563 m^2, comme le soutient la recourante, le projet impliquerait encore un accroissement de 1'508 m^2 (2'071 m^2 – 563 m^2) de surfaces dévolues à l'habitation, soit une augmentation de près de 200 % qui reste très largement supérieur au seuil susmentionné de 60 %.

L'ampleur d'un tel changement d'affectation ne saurait par ailleurs être relativisée en comparant, comme le fait la recourante, les SBP totales existantes (3'238 m^2) avec les surfaces futures de logement (2'071 m^2). En effet, même si le projet n'implique pas, en tant que tel, d'augmentation des surfaces bâties, il convient de rappeler que l'examen du respect de l'identité de la construction ne se limite pas à une appréciation quantitative des surfaces transformées, mais requiert une analyse globale tenant compte notamment de la destination des bâtiments, de leur rôle fonctionnel initial, de leurs incidences sur l'affectation du sol, ainsi que des effets nouveaux générés sur l'environnement et l'équipement.

En l'occurrence, les bâtiments litigieux formaient historiquement un ensemble industriel, étroitement lié à l'exploitation du moulin et de l'ancienne minoterie. Leur transformation en logements conduit à une réaffectation quasi intégrale de surfaces auparavant dédiées à des usages productifs en surfaces affectées à du logement, opérant de la sorte un changement majeur dans l'utilisation des bâtiments et rompant avec la vocation originelle des constructions.

45. Cette conclusion s'inscrit dans la ligne de la jurisprudence du Tribunal fédéral rappelée précédemment. Ainsi, par la réaffectation de surfaces d'activités à des surfaces de logements, la présente affaire se compare tout à fait au cas d'une réaffectation d'une scierie en maison de vacances (ATF 140 II 509 consid. 2.1) ou à la transformation d'un chenil en maison d'habitation (arrêt du Tribunal fédéral 1C_202/2012 du 8 janvier 2014). Le tribunal rappellera d'ailleurs que l'application que fait le Tribunal fédéral de l'art. 24c LAT ne se contente pas d'empêcher des changements d'affectation aussi radicaux, mais s'étend également à des modifications beaucoup moins importantes de l'utilisation d'une construction, en empêchant par exemple 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) ou 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).

46. Par ailleurs, cette réaffectation s'accompagne inévitablement d'importantes transformations intérieures destinées à répondre aux exigences actuelles en matière d'habitat (création de logements indépendants, équipements sanitaires et techniques, installations de chauffage, isolation, compartimentage), lesquelles excèdent les adaptations usuelles admissibles dans le cadre de la garantie de la situation acquise.

47. Enfin, il faut encore rappeler que selon la jurisprudence du tribunal fédéral évoquée plus haut, les bâtiments abandonnés ne bénéficient pas de la garantie de la situation acquise telle qu'instituée par l'art. 24c LAT, ou lorsque le bâtiment cumule différents problèmes, tels qu'un délabrement très avancé, un mauvais état technique, des planchers en partie percés, des structures porteuses intérieures en grande partie détruites, des murs extérieurs considérablement dégradés, ou encore l'inexistence d'installations sanitaires, de chauffage et d'installation de cuisine. En l'occurrence, le rapport photographique établi le 2 décembre 2021 par le bureau d'architecture F_____ souligne lui-même l'état de dégradation avancée du site et le fait que certains planchers se sont déjà effondrés, au point que le site serait dangereux pour les visiteurs et que la rénovation deviendrait urgente pour préserver l'intégrité de l'ensemble bâti. À cet égard, outre quelques photographies révélant l'écroulement de certaines parties des revêtements intérieurs ou des plafonds (p. 12 du rapport), d'autres photographies semblent indiquer la présence d'étais de fortune (p. 13 du rapport, 2ème photographie de la colonne de gauche et 1ère et 3ème photographies de la colonne de droite ; p. 14 du rapport, 3ème photographie de la colonne de gauche ; p. 18 du rapport, 4ème photographie de la colonne de droite). Quoi qu'il en soit, même en faisant l'hypothèse que le caractère alarmiste de ce constat aurait été exagéré aux fins de presser le département de rendre une décision favorable, il n'en demeure pas moins qu'à teneur de l'ensemble du rapport photographique, les différents bâtiments apparaissent comme totalement abandonnés et que pour ce motif supplémentaire, conformément à la jurisprudence rappelée précédemment, ils ne peuvent bénéficier de l'application de l'art. 24c LAT.

48. La transformation projetée ne saurait dès lors être qualifiée de transformation partielle ou d'agrandissement mesuré, mais constitue une transformation totale excluant l'application de l'art. 24c LAT, respectivement de l'art. 15 al. 6 LEaux-GE, comme l'a constaté à juste titre le département.

49. Enfin, la décision litigieuse ne saurait être considérée comme portant une atteinte disproportionnée au droit de propriété de la recourante, dès lors qu'elle repose sur des intérêts publics prépondérants liés à la protection du territoire non bâti et des rives de la B_____. Au demeurant, il paraît douteux qu'à partir du moment où les conditions d'application des dispositions légales susmentionnées ne sont pas

réalisées, le département disposait encore d'une marge d'appréciation pour procéder à la pesée des intérêts en présence. La garantie de la propriété n'est pas vidée de sa substance, la recourante conservant la possibilité d'utiliser les constructions existantes pour autant que cela soit compatible avec le régime applicable aux constructions non conformes situées hors zone à bâtir.

50. Conformément à ce qui précède, le tribunal constate qu'aucune dérogation ne peut être accordée sur la base de l'art. 15 al. 6 LEaux-GE, étant rappelé que cette disposition est applicable exclusivement si la rénovation ou la transformation d'un bâtiment correspond à un cas d'application de l'art. 24c LAT. Il faut également souligner que l'art. 15 LEaux-GE constitue une concrétisation, au niveau cantonal, des exigences fédérales en matière de protection des eaux et institue un régime particulier, plus restrictif, applicable aux constructions existantes dans ce périmètre.

    Dans cette mesure, il n'y a pas lieu d'examiner si le projet litigieux pourrait être autorisé en vertu de l'art. 24d LAT. Admettre le contraire reviendrait à contourner le texte de l'art. 15 LEaux-GE et la volonté du législateur cantonal clairement exprimée lors de l'adoption de cette disposition légale.

51. La recourante estime, à titre subsidiaire, que son projet aurait dû bénéficier d'une dérogation au sens de l'art. 24c LAT s'agissant des surfaces de logement et d'une dérogation au sens de l'art. 37a LAT s'agissant des surfaces artisanales et industrielles.

    L'invocation de l'art. 37a LAT par la recourante tombe toutefois à faux.

    Il convient en effet de rappeler que cette disposition vise exclusivement les constructions et installations à usage commercial ou artisanal situées hors zone à bâtir, afin de permettre aux entreprises concernées de maintenir leur activité, de se moderniser ou de se restructurer, le cas échéant en adaptant ou en modifiant leur orientation économique, mais dans la perspective de la poursuite d'une activité productive.

    Or, le projet litigieux ne tend nullement au maintien ou à la restructuration d'une activité artisanale ou commerciale, mais la création de logements dans des bâtiments industriels désaffectés. Une telle transformation ne s'inscrit pas dans la logique de continuité économique visée par l'art. 37a LAT, mais opère un changement de destination radical, faisant passer des bâtiments à vocation industrielle à une affectation d'habitation.

    Le fait que l'art. 43 OAT admette, dans certaines limites, des changements complets d'affectation ne signifie pas qu'une construction à usage commercial puisse être convertie en n'importe quel autre usage. Même dans l'hypothèse d'un changement complet, celui-ci doit demeurer dans le champ des activités commerciales ou artisanales et ne pas entraîner d'impact nouveau important sur le territoire et l'environnement. La transformation d'anciens locaux industriels en logements excède manifestement ce cadre.

Il s'ensuit que l'art. 37a LAT et l'art. 43 OAT ne trouvent pas application en l'espèce.

Au demeurant, et indépendamment de ce qui précède, les conditions cumulatives de l'art. 43a OAT ne seraient pas davantage réalisées, notamment au regard des intérêts prépondérants liés à la protection du périmètre protégé des rives de la B_____.

Le grief tiré de la violation des art. 37a LAT et 43 OAT doit dès lors être écarté.

52. Enfin, la recourante se prévaut d'une violation du principe d'égalité de traitement.

53. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 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 qu'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 ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre (cf. ATF 146 II 56 consid. 9.1 ; 144 I 113 consid. 5.1.1 ; et les références citées). Il n'y a pas d'arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle choisie semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable ; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat (ATF 144 I 318 consid. 5.4 et les références citées).

54. Le principe d'égalité de traitement s'adresse tant au législateur (égalité dans la loi) qu'aux autorités administratives et judiciaires (égalité dans l'application de la loi ou égalité devant la loi), qui sont tenus de traiter de la même manière des situations semblables et de manière différente celles qui ne le sont pas (ATF 139 V 331 consid. 4.3 ; 137 V 334 consid. 6.2.1).

55. En l'espèce, la recourante soutient que le département aurait violé le principe d'égalité de traitement en autorisant des travaux de transformation en logement pour le bâtiment n° 23_____ (issu de la fusion de l'ancien bâtiment n° 24_____ avec une partie du bâtiment n° 25_____), situé sur la parcelle adjacente n° 19_____.

Comme le relève à juste titre l'autorité intimée, la situation du bâtiment n° 23_____ n'est pas comparable à celle des bâtiments sis sur la parcelle n° 1_____, propriété de la recourante. En particulier, le bâtiment n° 23_____ se situe en dehors de la zone de danger liée aux crues de la B_____, contrairement aux constructions litigieuses. Cette différence objective quant au contexte de protection et aux contraintes liées aux risques de crues suffit déjà à exclure une identité de situations,

d'autant que comme cela a été souligné plus haut, l'art. 24d LAT ne peut par définition servir de base légale au projet de la recourante (étant donné qu'un tel projet entrerait alors en contradiction avec l'art. 15 al. 6 LEaux-GE), tandis que cet obstacle juridique n'affecte pas le bâtiment n° 23_____, lequel est situé en dehors de la zone inconstructible instituée par le plan n° 26_____ relatif à la protection du cours de la B_____.

Le grief tiré de la violation du principe d'égalité de traitement doit ainsi être écarté.

56. Eu égard au développement qui précède, c'est à bon droit et sans abuser de son pouvoir d'appréciation que l'autorité intimée a rendu la décision querellée.

57. En conclusion, mal fondé, le recours contre la décision de refus d'autorisation de construire sera rejeté.

58. 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 2'000.- ; il est couvert par l'avance de frais de CHF 2'500.- versée à la suite du dépôt du recours. Le solde de l'avance de frais, soit CHF 500.-, sera restituée à la recourante 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 25 novembre 2024 par A_____ SA contre la décision du département du territoire du _____ 2024 (DD 18_____) ;
2. le rejette ;
3. met à la charge de la recourante un émolument de CHF 2'000.-, lequel est couvert par l'avance de frais de CHF 2'500.- ;
4. ordonne la restitution à la recourante du solde de l'avance de frais de CHF 500.- ;
5. dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;
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 30 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 : Olivier BINDSCHEDLER TORNARE, président, Damien BLANC, Carmelo STENDARDO, juges assesseurs.

Au nom du Tribunal :

Le président

Olivier BINDSCHEDLER TORNARE

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties, ainsi qu'à l'office fédéral de l'agriculture.

Genève, le Le greffier