

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/17/2021-LCI

ATA/76/2023

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 24 janvier 2023

3^{ème} section

dans la cause

Monsieur A _____

B _____

représentés par Me François Bellanger, avocat

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
2 décembre 2021 (JTAPI/1220/2021)**

EN FAIT

- 1) Le présent litige porte sur le refus du département du territoire (ci-après : le département ou le DT) de délivrer à la société B_____ (ci-après: la SA) et à Monsieur A_____ l'autorisation de construire préalable (ci-après : DP 1_____) sur la parcelle n° 1'103 un « manège et boxes ».
- 2) La SA, dont Monsieur A_____ est administrateur, a pour but l'exploitation de manège, achat, vente, importation, commerce et courtage de chevaux, prise en pension de chevaux et location de box, organisation de manifestations équestres ainsi que tous services, conseils et activités dans le domaine des sports équestres.
- 3) a. La SA est propriétaire des parcelles n^{os} 1'103 et 1'104 de la commune de D_____, sises en zone agricole et partiellement constituées de surfaces d'assolement (ci-après : SDA) depuis l'inventaire modifié le 24 juillet 2015, sur une bande de 5 m de l'extrémité nord de la parcelle pour la première, et majoritairement constituée de SDA pour la seconde.

Sur la parcelle n° 1'103, de forme rectangulaire, d'une surface de 8'540 m², sont construits, selon l'extrait du registre foncier, un grand bâtiment ayant la fonction de manège ainsi qu'une écurie perpendiculaire au manège au nord (n° 2_____) d'une surface totale de 1'417 m². Une maison d'habitation d'une surface de 182 m² est construite perpendiculairement au manège au sud (n° 3_____). Autour des bâtiments, le sol est recouvert de bitume, sur une surface de 2'421 m².

Au nord de ces bâtiments (n^{os} 2_____ et 3_____) se trouve un paddock d'une surface de 3'097 m². La parcelle contient encore un couvert d'environ 200 m² situé à l'angle nord-est du manège à quelque 11 m de celui-ci.

- b. Aucun bâtiment n'est construit sur la parcelle n° 1'104, d'une surface de 8'359 m², qui contient un marcheur circulaire de 241 m².
- c. Les parcelles n^{os} 1'103 et 1'104 forment un rectangle d'une hauteur approximative de 270 m et d'une largeur d'environ 70 m. La parcelle n° 1'104 est au nord de la 1'103. Le rectangle est bordé, à l'est, pour le tiers du haut par les Grands Bois, zone forestière, pour le tiers du milieu par la parcelle n° 1'288, propriété de Madame C_____ et pour le tiers du bas par la n° 1'287, propriété de M. A_____.
- d. Depuis la création du manège, dans les années 1960, les parcelles n^{os} 1'103 et 1'104 ne sont plus affectées à l'agriculture.

Après avoir brûlé en 1970, le manège a été reconstruit. Son activité a évolué, passant des cours d'équitation dispensés jusqu'aux années 1981 à un centre d'entraînement pour la compétition équestre. Il comprend encore une activité de pension pour chevaux.

- 4) Le 16 décembre 2013, la SA a obtenu du département une autorisation de construire DD 4_____ -2 pour la transformation d'une écurie, sellerie, vestiaire, création d'un club house et d'un espace de stockage sur la parcelle n° 1'103.
- 5) Le 16 mai 2014, la SA a déposé auprès du département une nouvelle demande d'autorisation en vue de la construction d'un hangar avec sept boxes et une sellerie sur la parcelle n° 1'103, d'une surface de 148,8 m². Ce projet a été enregistré sous le n° DD 5_____.

Selon les plans produits à l'appui de la demande, la construction d'un plan rectangulaire serait située à l'écart de l'angle nord du bâtiment n° 2_____ à environ 11 m, sur la surface d'un bâtiment déjà existant, mais ne figurant pas au registre foncier.

- 6) a. Par préavis du 28 juillet 2014, la direction de la planification directrice cantonale et régionale, soit pour elle le service des procédures/préavis et de l'information (ci-après : SPI), s'est déclarée favorable au projet à la condition de l'adoption d'une zone sportive incluant le hangar en question, zone qui faisait l'objet d'une procédure DR n° 6_____, mais qui n'a pas été adoptée depuis.
 - b. Le 23 mai 2014, la direction des autorisations de construire (ci-après : DAC) s'est déclarée favorable au projet, sous réserve du préavis de la direction générale de l'agriculture (ci-après : DGA) concernant la conformité du projet à la zone agricole.
 - c. Le 16 juillet 2014, la DGA a préavisé favorablement le projet en relevant que l'activité de manège était présente bien avant 1972 et bénéficiait de la situation acquise en zone agricole. Il était demandé à l'autorité compétente d'apprécier la conformité du bâtiment projeté au regard des conditions et du respect des seuils fixés à l'art. 43 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1).
- 7) a. Le 12 août 2014, la DAC a demandé à M. A_____ d'apporter la preuve, au regard de l'art 43 OAT, du caractère indispensable du manège projeté pour le maintien de l'entreprise.
 - b. Le 15 octobre 2014, M. A_____ a exposé que la construction projetée avait pour objet d'assurer la mise en conformité des boxes existants avec les normes en matière de protection des animaux. À la suite d'une demande de complément de la part du département, il a remis les comptes 2013 de l'exploitation comparant les résultats d'exploitation en année pleine disposant de

vingt-cinq boxes (situation d'origine) et avec trente-deux boxes (situation actuelle).

- 8) Par décision DD 5_____ du 2 avril 2015, le département a refusé l'autorisation sollicitée.

La loi prévoyait que les bâtiments d'habitation et d'exploitation devaient en principe être groupés. En l'espèce, aucune justification n'avait été donnée pour prouver l'absence de lien matériel entre la construction légalement autorisée et le projet. Le nouveau bâtiment prévu semblait pouvoir fonctionner de manière autonome ou quasi autonome. La dispersion des constructions sur la parcelle accentuait clairement l'impact négatif sur les SDA. Selon l'analyse des comptes produits, le hangar n'apparaissait pas nécessaire à la pérennité de l'entreprise et les conditions de l'art. 43 OAT n'étaient pas remplies.

- 9) Par acte du 12 mai 2015, M. A_____ et la SA ont recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI) contre la décision de refus en concluant principalement à son annulation. La procédure a été enregistrée sous le numéro de cause A/1570/2015.

- 10) Après un double échange d'écritures, le 3 novembre 2015, le TAPI s'est adressé à la SA et à M. A_____ en attirant leur attention sur une question que les parties n'avaient pas débattue jusque-là, à savoir la limite aux agrandissements posée par l'art. 43 al. 2 OAT. À l'examen de la photographie aérienne de 1986 produite par le département dans le cadre de sa réplique, il semblait que le bâtiment abritant le manège n'occupait à l'époque qu'une très faible partie de la surface actuelle. Il semblait possible d'y distinguer ce qui devait être l'ancienne carrière et des bâtiments adjacents, dont l'un correspondait éventuellement à l'actuel bâtiment cadastré sous n° 3_____. Si cette interprétation était correcte, il se pourrait que la limite posée par l'art. 43 al. 2 OAT soit dépassée. Les orthophotos de 1983 et 1972 disponibles sur le système d'information du territoire à Genève (ci-après : SITG) faisaient état d'une situation comparable, bien que peu claire. Tout document au sujet des constructions existantes entre 1972 et 1980 devait être produit.

- 11) La procédure A/1570/2015 a été suspendue d'entente entre les parties depuis le 6 avril 2016, par cinq décisions successives du TAPI.

- 12) a. En date des 11 et 25 juin 2018, M. A_____ et la SA ont déposé auprès du département une demande préalable, enregistrée sous DP 1_____ et une demande de démolition enregistrée sous M 7_____, visant la démolition/reconstruction du manège et le remplacement des bâtiments existants par :

- la construction d'un seul bâtiment de forme rectangulaire et d'une surface de 1'994 m², avec un sous-sol de 992 m² permettant le stationnement de seize voitures et offrant en outre des espaces de rangement ainsi que de stationnement pour les véhicules de l'exploitation ;
- le remplacement du paddock existant, au même emplacement, par un nouveau paddock constitué d'un sol en sable ;
- un nouveau marcheur de 269 m², le marcheur existant étant également supprimé ;
- l'essentiel des surfaces bitumées seraient remplacées par des surfaces perméables carrossables et par du gazon.

Un projet modifié a été déposé le 31 janvier 2020 suite à de nombreux échanges avec le département.

b. Le 12 février 2020, la DAC a préavisé défavorablement le projet, non conforme à la zone agricole.

c. Le 16 mars 2020, l'office cantonal de l'agriculture et de la nature (OCAN) a préavisé négativement le projet au motif que les aménagements prévus outrepassaient manifestement les possibilités d'agrandissement permises par la loi, notamment s'agissant du paddock et du marcheur qui ne bénéficiaient apparemment pas d'autorisation de construire et ne pouvaient donc pas prétendre à une garantie de la situation acquise. Il serait toutefois possible d'entrer en matière pour certains agrandissements mesurés et limités du manège existant, lequel bénéficiait d'une garantie de la situation acquise, dans la mesure où ce dernier était au bénéfice d'une autorisation de construire antérieure à 1980.

d. Le 9 avril 2020, le SPI a préavisé défavorablement le projet. La démolition/reconstruction du manège entraînerait une modification de l'emprise au sol passant de 1'691 m² à 1'994 m², soit une augmentation de 18 %. Une telle modification pouvait être justifiée par l'évolution des normes liées aux questions vétérinaires et des pratiques du sport équestre, auxquelles les bâtiments existants ne répondaient plus et qui ne pouvaient être satisfaits au moyen d'un simple agrandissement de ces derniers. En revanche, ni le paddock, créé entre 1986 et 1991 avec une emprise d'environ 2'300 m², puis agrandi à environ 3'200 m² entre 2001 et 2005, ni le carrousel n'avaient jamais fait l'objet d'autorisation de construire. Non compatibles avec les exigences fédérales relatives aux SDA, ces aménagements et leurs pourtours, d'environ 4'500 m² au total, avaient dû être sortis de l'inventaire des SDA lors de sa mise à jour en 2014. S'agissant d'installations illicites, leur remise en état dans les plus brefs délais était exigée afin qu'elles puissent retourner à l'inventaire SDA.

En examinant la demande préalable, le SPI avait constaté l'apparition de nombreux autres aménagements extérieurs qui n'étaient pas au bénéfice d'autorisations, à savoir de petits tunnels sous bâche verte apparus environ en 2013-2014 sur la parcelle voisine n° 1'287 (propriété de M. A_____), d'un parking à vans apparu aux environs de 2012 sur les parcelles n° 1'287 et 1'288 (propriété de Madame C_____), ainsi que différents accès et chemins. De ces affectations illicites résultait une perte additionnelle d'environ 560 m² de SDA, de sorte que la démolition de ces aménagements et la remise en état des sols devraient être ordonnées.

13) Par courrier du 11 juin 2020, la requérante a demandé que l'office des autorisations de construire (ci-après : OAC) écarte ces préavis et accorde l'autorisation requise. À ce courrier était joint copie d'une lettre adressée par le maire et ses deux adjoints de la commune de D_____, apportant son soutien au projet, compte tenu, notamment, de la présence du manège depuis soixante ans, de son rôle social et environnemental, ainsi que de sa fonction économique pour la commune.

14) a. Le 11 juin 2020, le département a ouvert une procédure d'infraction I-8_____ relative à la parcelle n° 1'288 et a interpellé la propriétaire. Il avait été constaté l'aménagement d'un parking et d'un chemin sans autorisation au sud de sa parcelle.

La propriétaire, par pli du 24 juin 2020, a précisé avoir loué ladite parcelle à l'exploitant de la SA comme terrain vierge où les chevaux du manège pouvaient paître et se détendre. Elle renvoyait le département auprès de celui-ci.

b. Le même jour, le département a ouvert une procédure d'infraction I-9_____ relative à la parcelle n° 1'287. Il avait constaté l'installation, sans autorisation, de serres – tunnels, d'une cour et d'un parking,

c. La SA a confirmé avoir installé certains tunnels à caractère agricole, en limite de propriété des parcelles n^{os} 1'103 et 1'288 pour stocker des copeaux de bois et de la paille, nécessaires pour l'exploitation de son manège. Cet aménagement avait un caractère temporaire et n'impliquait aucune modification du sol car il ne comprenait qu'une toile fixée sur les poteaux amovibles. La cour et le parking étaient également provisoires, permettant, de temps en temps, le stationnement temporaire de certains véhicules liés à l'exploitation du manège. Si la demande préalable aboutissait, ces installations étaient appelées à disparaître.

15) Par courrier du 29 juillet 2020 au service de l'inspection de la construction et des chantiers, la requérante a souhaité un échange coordonné avec ce service et l'OAC, afin de faire le point sur les nombreuses procédures engagées et les options possibles.

- 16) Le 18 novembre 2020, le département a refusé la demande préalable DP 1_____ déposée par la SA le 11 juin 2018 portant sur un nouveau projet de manège et diverses installations sur la parcelle n° 1'103 et impliquant la démolition des installations actuelles. Il se fondait pour l'essentiel sur les préavis de l'OCAN et du SPI et relevait que les différentes alternatives proposées, comme le fait de conserver la halle intérieure ou le paddock, mais pas les deux, n'avaient pas été retenues par la requérante. Celle-ci n'avait par ailleurs pas fourni tous les documents demandés, notamment le tableau de calcul des surfaces brutes de plancher utile (ci-après : SBPu) ou des surfaces annexes (ci-après : SA) ainsi que les schémas explicatifs.

Il a de même rendu deux décisions ordonnant la suppression et la remise en état de divers objets réalisés sans autorisation : des parkings, chemins, serres-tunnel sur les parcelles n°s 1'287 et 1'288, ainsi que, notamment, un paddock et un marcheur sur les parcelles n°s 1'103 et 1'104.

- 17) Le 21 décembre 2020, le département a sollicité la reprise de la procédure A/1570/2015. Si les décisions du 18 novembre 2020 faisaient l'objet d'un recours, il sollicitait d'ores et déjà la jonction des nouvelles causes à la procédure A/1570/2015. Dans ce cadre, le département pourrait procéder à une synthèse de l'ensemble de ses écritures.

- 18) a. Par trois actes séparés du 4 janvier 2021, la SA et M. A_____ ont recouru auprès du TAPI :

- contre la décision de refus de la DP 1_____ ; cause A/17/2021,
- contre l'ordre de remise en état concernant diverses installations sur les parcelles n°s 1'287 et 1'288 ; cause A/24/2021,
- et contre l'ordre de remise en état concernant un paddock et un marcheur sur les parcelles n°s 1'103 et 1'104 ; cause A/25/2021.

Préalablement, ils sollicitaient la suspension des procédures dirigées contre les ordres de remise en état dont le sort dépendait directement de l'issue du recours interjeté contre la DP n° 1_____.

- b. S'agissant de la présente procédure relative au refus de délivrer la DP, ils soulignaient que le plan directeur de la commune de D_____ n° 10_____, adopté par le Conseil municipal de la commune le 7 mars 2011 et approuvé par le Conseil d'État le 15 juin 2011, identifiait le manège comme une infrastructure existante de sports et de loisirs, le mettant en évidence comme un périmètre non affecté à l'agriculture.

Ils faisaient de nombreux développements au sujet de la nécessité de faire évoluer le manège pour pouvoir répondre à l'élévation des exigences posées non

seulement sur le plan juridique en matière de détention de chevaux, mais également sur le plan des normes relatives au sport équestre.

Ils détaillaient les caractéristiques techniques des infrastructures actuelles et les comparaient à celles des infrastructures projetées, en mentionnant les nombreux avantages présentés par ces dernières.

- 19) Par courrier du 29 janvier 2021, la SA et M. A_____ se sont opposés à une reprise de la procédure A/1570/2015 et à la jonction des procédures car la question de l'autorisation préalable était distincte de celle des ordres de remises en état et devait être traitée séparément.
- 20) a. Par décision DITAI/136/2021 du 19 mars 2021 dans la procédure A/1570/2015, le TAPI a refusé de suspendre cette dernière et d'y joindre les procédures A/17/2021, A/24/2021 et A/25/2021.

b. Par une seconde décision DITAI/137/2021 du 19 mars 2021, le TAPI a, notamment, prononcé la jonction des procédures A/24/2021 et A/25/2021 sous le numéro de procédure A/24/2021 (point 1), a refusé de joindre cette dernière à la procédure A/17/2021 (point 2), et refusé de suspendre la procédure A/24/2021 (point 3).
- 21) a. Par arrêt du 15 juin 2021, la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) a déclaré irrecevable le recours interjeté contre le point 3 de la décision DITAI/137/2021 par lequel le TAPI avait refusé la suspension de la procédure dans l'attente de l'issue de la procédure relative à l'autorisation préalable DP 1_____ (A/24/2021).

b. Par arrêt du même jour (ATA/627/2021), la chambre de céans a déclaré irrecevable le recours dans la présente cause A/1570/2015 contre la décision DITAI/136/2021. Le refus de la suspension de la procédure par-devant le TAPI ne causait aucun préjudice irréparable aux recourants.
- 22) Par jugement du 2 décembre 2021, le TAPI a rejeté le recours dans la cause A/17/2021. Le refus de la DP était confirmé.

Les faits n'avaient pas été mal établis par le DT. Déterminer s'il existait vingt-cinq ou trente boxes avant le 1^{er} janvier 1980 était sans pertinence pour l'issue du litige.

C'était à raison que le DT avait retenu un agrandissement du bâtiment projeté de 76 % au total, soit 18 % pour les 300 m² de surface supplémentaire (différence entre les 1'691 m² actuels et les 1'994 m² prévus) et 59 % pour 992 m² de sous-sol. Même s'il fallait tenir compte de la moitié du sous-sol, comme le soutenaient les recourants, l'agrandissement serait de 47,5 %, soit supérieur aux 30 % prévus par la loi. Or, c'était l'entier de la surface du sous-sol qui devait être

comptabilisé puisqu'il ne s'inscrivait pas « dans le volume bâti » en l'absence actuelle de sous-sol, mais augmenterait ledit volume. Il ne pouvait enfin pas être tenu compte, dans le calcul de l'art. 43 al. 2 OAT, des surfaces qui n'avaient jamais été autorisées, telles que celle du paddock.

Contrairement à ce que soutenaient les recourants, le paddock répondait à la définition d'une construction et était soumis à autorisation.

- 23) Par jugement du même jour, il a rejeté le recours contre la décision du DT du 2 avril 2015 refusant la DD 5_____ portant sur la construction d'un hangar (A/1570/2015).

M. A_____ et la SA ont interjeté recours à l'encontre du jugement.

- 24) Par jugement du 16 décembre 2021, le TAPI a rejeté le recours contre les deux décisions ordonnant la suppression de nombreuses constructions et la remise en état (décision du DT des 18 novembre 2020), à l'exception du paddock et du marcheur dont l'ordre de remise en état était annulé.

Tant M. A_____ et la SA que le DT ont interjeté recours à l'encontre du jugement.

- 25) Par acte du 24 janvier 2022, M. A_____ et la SA ont interjeté recours devant la chambre administrative contre le jugement du 2 décembre 2021 dans la cause A/17/2021 relative à la DP. Ils ont conclu à son annulation ainsi qu'à celle de la décision litigieuse et à l'octroi de l'autorisation de construire.

L'équilibre financier du manège nécessitait trente chevaux en pension, soit trente boxes. Les exigences sanitaires et vétérinaires étaient devenues de plus en plus astreignantes. L'activité du manège avait évolué, passant des cours d'équitation dispensés jusque dans les années 1981 à un centre d'entraînement pour la compétition équestre. Cette activité était extrêmement importante pour le sport équestre genevois. La commune soutenait le projet, compte tenu notamment de la présence du manège depuis soixante ans sur son territoire, de son rôle social et environnemental, ainsi que de sa fonction économique. Manège couvert et paddock étaient complémentaires en fonction des saisons et indissociables. Ils étaient indispensables à l'entraînement et à la viabilité économique du manège. Une évolution des infrastructures était incontournable, les bâtiments ne correspondant plus aux normes sanitaires et vétérinaires applicables. Le paddock existant n'avait pas les dimensions minimales demandées par la fédération équestre, soit 70 × 50 m, soit 3'500 m² pour le paddock et 60 × 30 m, soit 1'800 m² pour le manège, mais permettait toutefois, vu ses dimensions, des entraînements pour le sport équestre notamment pour la compétition. La localisation du manège, difficile d'accès en transports en commun, se prêtait

mieux à une clientèle orientée vers le sport équestre, notamment de compétition, que pour des cours pour les jeunes ou les écoles.

a. L'interprétation faite par le DT et le TAPI de l'art. 43 al. 2 OAT était contraire au texte et au but de l'art. 43 OAT qui consistait à éviter des atteintes supplémentaires au territoire et à l'environnement.

Le DT aurait dû trouver une solution adéquate pour tous. Les recourants avaient fourni des efforts considérables pour proposer un projet viable dans le meilleur respect des dispositions légales applicables, ce dont il n'avait pas été tenu compte. Ainsi, par exemple, la surface perméable de gazon était augmentée de 1'896 m² alors que la surface bitumée était diminuée de 1'771 m².

b. Le TAPI avait violé la prescription trentenaire et le principe de la bonne foi. Si, certes, dans un arrêt récent le Tribunal fédéral avait considéré que la prescription trentenaire n'existait pas pour les bâtiments et installations érigées illégalement en dehors de la zone à bâtir, il avait relevé, dans un arrêt plus récent, que pour les ordres de remise en état, il pouvait être tenu compte de situations exceptionnelles par le biais de solutions spécifiques, notamment par la fixation d'un délai de remise en état plus long. Dans la cause, jugée en parallèle, relative au marcheur et au paddock, le TAPI avait considéré que l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit, quand bien même il concernait la problématique importante des SDA, devait céder le pas face à l'intérêt privé des recourants à pouvoir conserver le paddock et le marcheur. Le TAPI aurait en conséquence dû considérer que le paddock bénéficiait de la prescription trentenaire. Sa surface devait être comptabilisée comme déjà construite et non comme un agrandissement au sens de l'art. 43 al. 2 OAT.

26) Le DT a conclu au rejet du recours.

Même à considérer que le sous-sol puisse être comptabilisé à moitié, l'agrandissement total serait supérieur à 30 %, s'élevant à 47,5 %. Les recourants ne démontraient par ailleurs pas le caractère indispensable du maintien de l'entreprise en cas d'agrandissement de plus de 100 m². Ils reconnaissaient un changement d'affectation, puisqu'en sus de l'affectation d'origine, exclusivement dévolue à des chevaux en pension, ils y menaient à présent, en infraction, une activité en tant que centre d'entraînement pour la compétition équestre. C'était uniquement ce dernier usage, non autorisé, qui engendrait le besoin d'un paddock en sable, aménagé au détriment des SDA. L'intérêt public à la préservation de ces dernières primait sur les intérêts privés des recourants.

Le DT avait fait, aux recourants, deux propositions alternatives au projet querellé. Il avait été contraint de rendre une décision, compte tenu des infractions existantes, de leur accumulation et leur aggravation au fil des ans.

L'examen de la prescription trentenaire et de la bonne foi de l'administration n'avait pas à être fait dans le cadre de la présente procédure portant sur le refus de délivrer une DP. Les griefs se rapportaient aux ordres de remise en état et concernaient d'autres causes. En l'espèce, la question ne portait pas sur le maintien de l'installation, mais sur la réalisation d'un aménagement entièrement nouveau, incompatible avec la zone agricole et le droit de l'aménagement.

- 27) Dans leur réplique, les recourants ont maintenu que le paddock ne devait pas être considéré comme un agrandissement, mais comme une surface déjà construite vu le jugement du TAPI.

L'évolution des exigences en terme notamment de sécurité tant pour les chevaux que pour les cavaliers, et le bien-être des animaux ne permettait plus d'avoir des paddocks en herbe.

Le projet permettait que le paddock soit réversible en SDA en moins de douze mois, comme l'exigeait la loi. Un décaissement sur 50 cm était prévu pour encastrer le sable et les autres couches de matériaux nécessaires à sa réalisation. Aucun intérêt public ne primait celui des recourants.

- 28) Par arrêt du 30 août 2022, la chambre administrative a partiellement admis le recours dans la cause A/1570/2015.

Le manège en construction figurant sur des plans en 1987, mentionné à nouveau dans les mêmes dimensions dans une convention de promesse de vente en 1989 et l'absence d'autorisation délivrée entre ces dates, rendaient vraisemblable que les bâtiments existants correspondaient quant à leur surface à ceux autorisés avant le 1^{er} janvier 1980. La première condition d'un agrandissement d'un maximum de 30 % étant remplie, le dossier était renvoyé au TAPI pour instruction complémentaire sur la condition de la nécessité de la construction pour la pérennité de l'entreprise qu'il n'avait pas tranché et nouveau jugement.

- 29) a. Interpellés par la juge déléguée sur l'éventuelle incidence de l'arrêt du 30 août 2022 sur la présente cause, les recourants ont relevé que la chambre de céans avait notamment retenu que les constructions sur les parcelles litigieuses avaient une surface totale de 1'599 m² et que les revêtements de sol n'avaient pas à être pris en compte dans l'examen de l'application de l'art. 43 al. 2 OAT. Cela confirmait que, dans la présente procédure aussi, les conditions de l'art. 43 al. 2 OAT étaient respectées, d'autant plus que le paddock passait d'une surface de 3'097 m² à 2'000 m² et le marcheur de 241 m² à 190 m².

b. Le DT a relevé que le sort de la présente procédure était indépendant de la DD 5_____. C'était le projet de démolition/reconstruction de l'élément central

du projet, à savoir le manège, qui s'avérait contraire au droit. Par ailleurs, un lien matériel entre le bâtiment principal et l'annexe projetée était nécessaire au sens de l'art. 24c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700). En conséquence, les paddock et marcheur, constructions indépendantes du manège existant, ne pouvaient en aucun cas bénéficier de droits acquis émanant de la DD 11_____ datant de 1979. Ces constructions n'avaient aucun lien avec le manège, mais servaient au changement d'affectation en centre d'entraînement pour la compétition équestre.

c. Dans une réplique spontanée, le DT a précisé que selon les recommandations de l'office fédéral du développement territorial (ci-après : ARE), les constructions ouvertes nouvellement réalisées, telles que les terrasses n'étaient pas incluses dans la comparaison des surfaces au sens de l'art. 42 al. 3 let. a et b OAT.

- 30) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.
- 31) Le contenu des pièces sera repris en tant que de besoin dans la partie en droit du présent arrêt.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Le présent litige porte sur le refus d'autoriser la DP 1_____.
- 3) Dans un premier grief, les recourants allèguent une violation de l'art. 43 al. 2 OAT.
- a. Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 1 et al. 2 let. a LAT).
- b. Les zones agricoles servent à garantir la base d'approvisionnement du pays à long terme, à sauvegarder le paysage et les espaces de délasserement et à assurer l'équilibre écologique ; elles devraient être maintenues autant que possible libres de toute construction en raison des différentes fonctions de la zone agricole et comprennent : les terrains qui se prêtent à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice et sont nécessaires à l'accomplissement des différentes tâches dévolues à l'agriculture (let. a) ; les terrains qui, dans l'intérêt général, doivent être

exploités par l'agriculture (let. b, art. 16 al. 1 LAT). Il importe, dans la mesure du possible, de délimiter des surfaces continues d'une certaine étendue (art. 16 al. 2 LAT). Dans leurs plans d'aménagement, les cantons tiennent compte de façon adéquate des différentes fonctions des zones agricoles (art. 16 al. 3 LAT).

c. Sont conformes à l'affectation de la zone agricole les constructions et installations qui sont nécessaires à l'exploitation agricole ou à l'horticulture productrice (art. 16a al. 1 LAT) et qui servent au développement interne d'une exploitation agricole ou d'une exploitation pratiquant l'horticulture productrice sont conformes à l'affectation de la zone (art. 16a al. 2 LAT).

Aux termes de l'art. 20 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), la zone agricole est destinée à l'exploitation agricole ou horticole. Ne sont autorisées en zone agricole que les constructions et installations qui sont destinées durablement à cette activité et aux personnes l'exerçant à titre principal (let. a) ; respectent la nature et le paysage (let. b) ; respectent les conditions fixées par les art. 34 ss OAT (let. c).

d. S'agissant des activités en lien avec les chevaux, les constructions et installations nécessaires à la détention de chevaux sont conformes à l'affectation de la zone et autorisées dans une entreprise agricole existante au sens de la loi fédérale sur le droit foncier rural du 4 octobre 1991 (LDFR - RS 211.412.11) si l'entreprise dispose de pâturages et d'une base fourragère provenant majoritairement de l'exploitation. Des places à sol ferme peuvent être autorisées pour l'utilisation des chevaux détenus dans l'exploitation. Les installations directement liées à l'utilisation des chevaux telles que les selleries ou les vestiaires sont autorisées (art. 16abis LAT).

Les recourants ne se prévalent à juste titre pas de cette dernière disposition dans la mesure où les chevaux qu'ils détiennent ne sont pas liés à une activité agricole, mais qu'il s'agit d'activités sportives et de loisirs exercées dans un but commercial en lien avec des chevaux (garde de chevaux à des fins commerciales, école d'équitation, location de chevaux, etc). Ces dernières activités ont leur place en zone à bâtir ou dans une zone spéciale, car contrairement aux exploitations agricoles, ces activités n'ont aucun lien direct avec la production agricole et l'exploitation du sol (selon la définition donnée par l'office du développement territorial dans sa publication « comment l'aménagement du territoire appréhende les activités liées au cheval » éd. 2015, ci-après : publication ARE, p. 20).

- 4) a. Les constructions et installations à usage commercial sises hors zone à bâtir et non conformes à l'affectation de la zone, tels les centres équestres ou autres activités commerciales en rapport avec le cheval, créées légalement avant le 1^{er} janvier 1980 et en activité, peuvent être transformés aux conditions fixées à l'art. 43 OAT (art. 37a LAT ; « Comment l'aménagement du territoire appréhende

les activités liées au cheval », juillet 2015, office fédéral du développement territorial ARE (ci-après : publication ARE), p. 20).

b. Les changements d'affectation et les agrandissements de constructions et installations artisanales ou commerciales devenues contraires à l'affectation de la zone peuvent être autorisés : si la construction ou l'installation a été érigée ou transformée légalement (art. 43 al. 1 let. a OAT) ; s'il n'en résulte aucun nouvel impact important sur le territoire et l'environnement (let. b) ; si la nouvelle utilisation ne contrevient à aucune autre loi fédérale (let. c).

La surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone peut être agrandie de 30 %, les agrandissements effectués à l'intérieur du volume bâti existant comptant pour moitié (art. 43 al. 2 OAT).

Si l'agrandissement de la surface utilisée pour un usage non conforme à l'affectation de la zone en dehors du volume bâti existant excède 100 m², il ne pourra être autorisé que s'il est indispensable au maintien de l'entreprise (art. 43 al. 3 OAT).

- 5) Dans ce cadre, le Tribunal fédéral a été amené à préciser que le but de l'art. 37a LAT était de permettre aux entreprises commerciales 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1A.12/2003 du 2 juillet 2003 consid. 3.1).

Seules les constructions et les installations à usage commercial érigées ou transformées légalement, soit en conformité avec les normes en vigueur avant le 1^{er} janvier 1980 peuvent bénéficier d'un changement d'affectation ou d'un agrandissement. Il n'y a en effet aucune raison d'étendre la garantie de la situation acquise aux bâtiments qui ont été édifiées illégalement ou qui ont été construits légalement, puis transformés sans avoir obtenu les autorisations requises (arrêt du Tribunal fédéral 1A.12/2003 précité consid. 3.2).

- 6) a. À juste titre, les recourants ne contestent pas l'application de l'art. 43 OAT, à savoir le changement d'affectation et l'existence de constructions devenues contraires à l'affectation de la zone.

b. Le paddock de 3'097 m² et le marcheur de 241 m² n'ont jamais fait l'objet d'une autorisation, ce que les recourants ne contestent pas. N'ayant en conséquence pas été érigés légalement, les installations ne remplissent pas la première condition nécessaire et cumulative de l'art. 43 al. 1 let. a OAT. Les recourants ne peuvent en conséquence pas s'en prévaloir au titre de la situation acquise (Rudolf MUGGLI, in Heinz AEMISEGGER/Pierre MOOR/Alexander RUCH/Pierre TSCHANNEN [éd.], Commentaire pratique LAT : construire hors zone à bâtir, 2017, n. 23 ad art. 37a LAT).

La condition de l'al. 1 n'étant pas remplie, l'exception de l'al. 3 ne trouve dès lors pas non plus application.

c. Les recourants se prévalent du jugement prononcé le 16 décembre 2021 par le TAPI et annulant l'ordre de remise en état pour le paddock et considèrent que celui-ci doit être comptabilisé comme déjà construit. Ils ne peuvent toutefois pas être suivis. Le fait de renoncer à exiger la remise en état d'une construction ne fait en effet pas de celle-ci une construction dûment autorisée.

d. Les recourants soutiennent que la construction du nouveau sous-sol ne fait pas partie d'un agrandissement au sens de l'art. 43 al. 2 OAT. Tout au plus pourrait-il compter pour la moitié de sa surface car il appartient déjà au volume bâti.

Le DT a retenu que le sous-sol était hors volume bâti puisqu'il n'existait pas en l'état. Dans la présente procédure, il a relevé que, même à retenir qu'il en ferait partie, hypothèse la plus favorable au recourant, les 30 % étaient dépassés.

Conformément à la jurisprudence citée par l'autorité intimée, la construction d'un garage, nouveau, sous le bâtiment existant doit être qualifié de construction en dehors du volume bâti (arrêt du Tribunal fédéral 1C_559/2010 du 18 mai 2011, consid. 3.3). La surface ne peut en conséquence pas compter uniquement pour moitié (art. 43 al. 2 in fine).

e. La comparaison de l'art. 43 al. 2 et 3 OAT se base sur les surfaces brutes de plancher, utilisées à des fins contraires à l'affectation de la zone. Elles sont définies dans la norme SIA 416 (Rudolf MUGGLI, op. cit., n. 20 ad art. 37a LAT).

Or, si certaines surfaces en sous-sol entrent dans les SBPu, à l'instar des couloirs, corridors, escaliers ou rampes notamment, les garages pour les véhicules à moteur ne font pas partie des SBPu (par analogie aux surfaces utiles secondaires au sens de la norme SIA 416 [1993] ; ARE, « Autorisation au sens de l'art. 24c LAT : modification apportée aux constructions et installations devenues contraires à l'affectation de la zone », p. 21).

Dans ces conditions, il est probable qu'une partie des 992 m² de sous-sol, partiellement affectés à des places de stationnement, ne doit pas être comprise dans les 30 % de l'art. 43 al. 2 OAT. Le recourant n'a cependant pas donné les documents nécessaires au département, malgré les demandes de celui-ci, afin de pouvoir calculer précisément les surfaces concernées. Il n'a pas non plus fourni les schémas explicatifs.

À teneur du recours, l'emprise au sol du bâtiment prévu dans le projet serait de 1'994 m². La chambre de céans a considéré, dans son arrêt du 30 août 2022, qu'un bâtiment de 1'599 m² existait à la date pertinente du 1^{er} janvier 1980

(Rudolf MUGGLI, op. cit., n. 13 ad art. 37a LAT). Un agrandissement de 30 % correspond à 479 m². Or, l'augmentation de l'emprise au sol au rez-de-chaussée représente déjà 395 m². Ne restent, sur les 992 m² prévus, que 84 m² sur l'entier de l'aménagement du sous-sol pour respecter les 30 % de l'art. 43 al. 2 OAT. La condition n'est en conséquence pas remplie.

7) Les recourants invoquent une violation de la prescription trentenaire et du principe de la bonne foi.

a. À l'inverse de ce qui prévaut pour les zones à bâtir, l'obligation de rétablir un état conforme au droit ne s'éteint pas après trente ans s'agissant de bâtiments et installations érigés illégalement en dehors de la zone à bâtir. En particulier, s'il peut certes être tenu compte de situations exceptionnelles par le biais de solutions spécifiques, notamment par la fixation d'un délai de remise en état plus long, une utilisation illégale, qui contrevient au principe fondamental en matière d'aménagement du territoire de la séparation du territoire bâti et non bâti, ne doit pas se poursuivre indéfiniment sur la base du simple écoulement du temps (ATF 147 II 309).

C'est à tort que les recourants semblent invoquer être dans une situation exceptionnelle au sens de l'ATF 147 II 309. Le paddock a été construit illégalement, à l'instar de plusieurs autres constructions sur la parcelle. Il est utile à la nouvelle affectation, non à la zone agricole. Les recourants ne peuvent déduire aucun droit au maintien du paddock au titre de la prescription trentenaire, s'agissant d'un nouvel aménagement.

b. Les recourants reprochent au DT une absence de recherche de « solution adéquate pour tous ». Ils avaient fourni des efforts considérables pour proposer un projet viable dans le meilleur respect des dispositions légales applicables. Leur demande d'entretien du 29 juillet 2020 n'avait pas été suivie par le DT.

Les parties sont tenues de collaborer à la constatation des faits notamment dans les procédures qu'elles introduisent elles-mêmes (art. 22 LPA).

Le DT a relevé dans sa décision les efforts faits par les recourants en matière de perméabilité du sol et de la réduction des surfaces bitumées et a relevé que plusieurs réunions avaient eu lieu. Il a toutefois précisé ne pas avoir reçu, malgré ses demandes, un certain nombre de documents, notamment les répartitions SBPU/SA en sous-sol et les schémas y relatifs précités, importants pour un examen complet de la requête déposée. De même, le préavis de l'OAC précise que les documents cadastraux du géomètre, cohérents avec la dernière version du projet, n'ont pas été fournis. Dans ces conditions, les recourants n'ayant pas collaboré conformément à leurs obligations, ne peuvent se plaindre d'un manque de recherche de solutions cohérentes entre toutes les parties.

- 8) Les recourants ont insisté sur le rôle important de chacune des installations, paddock et marcheur compris. Le projet ne pouvait être viable que tel que proposé.

Or, tous les préavis recueillis ont été défavorables au projet, au vu principalement des emprises sur les SDA, de la non-conformité à la zone agricole, des constructions érigées illégalement et sans bénéfice de droits acquis. L'OCAN a toutefois expressément relevé pouvoir entrer en matière, sous l'angle de l'art. 37a LAT, pour certains agrandissements mesurés et limités au manège existant. Les surfaces du paddock et du marcheur devaient être remises en état de manière à être compatibles avec les SDA.

De même, l'office de l'urbanisme a rendu un préavis extrêmement détaillé. Il a ainsi retenu que la démolition/reconstruction du manège pouvait être justifiée par l'évolution des normes liées aux questions vétérinaires et pratiques du sport équestre, auxquelles les bâtiments existants ne répondaient plus et qui ne pouvaient pas être satisfaits au moyen d'un simple agrandissement de ces derniers. Il a surtout effectué une analyse sur l'opportunité de donner une suite favorable à la requête, nuancant, en détail, sa prise de position en fonction des constructions, distinguant le manège du paddock et du marcheur.

Au vu de ce qui précède, le projet dans son ensemble, ne satisfait pas aux conditions des art. 37a LAT et 43 OAT. C'est ainsi sans violer le droit ni abuser de son pouvoir d'appréciation que le département a refusé l'autorisation préalable de construire. Le recours sera en conséquence rejeté.

- 9) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge, solidaire, des recourants (art. 87 al. 1 LPA). Il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 24 janvier 2022 par Monsieur A_____ et B_____ contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 2 décembre 2021 ;

au fond :

le rejette ;

met un émoulement de CHF 1'000.- à la charge, conjointe, de Monsieur A_____ et B_____ ;

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

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me François Bellanger, avocat des recourants, au département du territoire - OAC ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Lauber, M. Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

