

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

**POUVOIR JUDICIAIRE**

**A/814/2012-LCI**

**ATA/558/2013**

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 27 août 2013**

**en section**

dans la cause

**Madame Carla DOS REIS CESAR DURAND**

**Monsieur Marc-Alexandre DURAND**

**Madame Nadine DURAND**

**Monsieur Raphaël DURAND**

représentés par Me Joël Chevallaz, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DE L'URBANISME**

---

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du  
25 juin 2012 (JTAPI/892/2012)**

---

## EN FAIT

1. Par acte notarié des 27 et 30 mars 2007, Madame Carla Dos Reis Cesar Durand, Monsieur Marc-Alexandre Durand, Madame Nadine Durand et Monsieur Raphaël Durand (ci-après : les copropriétaires) ont acquis la villa, parcelle n° 87, feuille no 45 de la commune de Versoix, sise 6-8, chemin des Rouvières.

2. Le 10 août 2007, les copropriétaires ont déposé, par le biais de leur architecte, Monsieur Jacky Chevallaz, un avis d'ouverture de chantier concernant la villa susvisée.

Ledit avis d'ouverture de chantier précisait que l'habitation bâtiment n° 1'712, parcelle n° 87, feuille 45 de la commune de Versoix, sise 8, chemin des Rouvières allait faire l'objet d'une réfection de la toiture et des peintures (rafraichissement général), ainsi que d'une mise en conformité de l'électricité, de la chaudière, du chauffage, des panneaux solaires, des canalisations ainsi que des fenêtres et vitrages.

3. Le 28 novembre 2007, un inspecteur de la police des constructions a constaté que d'importants travaux étaient en cours et que l'immeuble n° 1'712 faisait l'objet d'un agrandissement. Il a ordonné l'arrêt du chantier.

Par courrier recommandé du 3 décembre 2007, le département des constructions et des technologies de l'information devenu depuis le département de l'urbanisme (ci-après : le département) a confirmé l'ordre d'arrêt de chantier notifié sur place par l'inspecteur de la police des constructions.

4. Le 14 décembre 2007, les copropriétaires ont déposé par devant le département une demande définitive en autorisation de construire portant sur la rénovation générale du bâtiment (façades, fenêtres, porte-fenêtre, toiture), sur la modification intérieure dudit bâtiment (réalisation de deux logements), sur l'extension et l'agrandissement total de l'assiette de la villa d'environ 70 m<sup>2</sup>, et de la création, au rez, d'une annexe de 2 chambres d'enfants avec bains et WC, sur l'extension de l'assiette au 1<sup>er</sup> étage avec la création d'une annexe pour une chambre, sur la création d'une chaufferie, d'une buanderie, sur le remplacement de la chaudière non-conforme, sur le remplacement des boilers pour EC sanitaire solaire/gaz, ainsi que sur la mise en conformité des réseaux de canalisations EU + EC/électricité et réseau technique.

Le département a accusé réception de la demande définitive (DD 101'807-7) par courrier du 8 janvier 2008.

5. Durant la procédure d'autorisation, les préavis suivants ont notamment été recueillis :

- commune de Versoix du 22 janvier 2008 : défavorable, compte tenu du non-respect des distances par rapport à la forêt et de la situation du bâtiment en zone bois et forêts ;
- département du territoire, domaine nature et paysage du 24 janvier 2008 : défavorable, aucune dérogation ne serait accordée tant que les zones ne seraient pas mises en conformité ;
- département du territoire, domaine nature et paysage du 29 janvier 2008 : défavorable car la construction se situait en zone bois et forêts. Une dérogation pourrait toutefois être accordée dans la mesure où la zone permettait ce type de construction ;
- sous-commission nature et sites de la Commission des monuments, de la nature et des sites du 6 février 2008 (ci-après : la CMNS) : défavorable. Elle ne pouvait pas entrer en matière sur une dérogation en rapport avec la zone bois et forêts. Elle demandait que les zones de Richelien soient mises en conformité par les instances concernées ; en effet, la zone actuelle ne permettait pas ce type de construction.

6. Par pli du 25 mars 2008, les copropriétaires, par le biais de leur architecte, ont demandé au département de leur accorder l'autorisation de construire.

Le département a répondu par courrier recommandé du 18 avril 2008 en indiquant notamment que le bâtiment était en zone bois et forêts. De ce fait, il refusait le projet qui lui avait été soumis ; une décision en ce sens leur parviendrait prochainement. Un délai de dix jours leur était accordé pour faire valoir leurs observations.

7. Le 30 août 2008, les copropriétaires, par le biais de leur architecte, ont à nouveau écrit au département pour lui demander notamment de délivrer l'autorisation définitive DD 101'807 - 7.

Par courrier recommandé du 12 septembre 2008, l'office des autorisations de construire du département leur a répondu notamment que le bâtiment concerné par le projet était situé en zone bois et forêts de sorte qu'il n'avait pas d'autre choix que de refuser le projet et qu'une décision en ce sens leur parviendrait prochainement. Les recourants pouvaient faire valoir leurs observations dans un délai de dix jours.

8. Après avoir sollicité l'apport de pièces complémentaires, le département a indiqué, en date du 20 août 2009, qu'il allait examiner les documents complémentaires, statuer sur la demande d'autorisation de construire et rendre sa décision.

9. Par pli du 9 décembre 2009, le département a informé les copropriétaires que l'examen de la requête d'autorisation de construire touchait à son terme et qu'il était prêt à statuer. Il ne pourrait toutefois notifier la décision qu'au moment où les propriétaires lui auraient retourné l'engagement dûment signé.

Aux termes de ce dernier, les propriétaires déclaraient accepter que la mention suivante soit inscrite au Registre foncier en application de l'art. 44 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT - RS 700.1) : « Dans le cadre de l'agrandissement du bâtiment existant à réaliser au bénéfice de l'autorisation de construire DD 101'807 sur la parcelle n° 87, feuille 45 du cadastre de la commune de Versoix, les surfaces brutes de plancher passent de 199,10 m<sup>2</sup> à 255,78 m<sup>2</sup>, soit une augmentation de 30 %. Quant au total des surfaces brutes de plancher et des surfaces annexes, il passe de 259,05 m<sup>2</sup> à 329,69 m<sup>2</sup>, soit une augmentation de 27,30 % ».

10. Les copropriétaires ont signé l'engagement susmentionné et l'ont adressé au département le 22 janvier 2010.
11. Le 20 mai 2011, la commune de Versoix a indiqué qu'après un nouvel examen du dossier remis en début d'année, aucune pièce nouvelle n'était susceptible de lui faire reconsidérer sa position. Elle a donc maintenu son préavis défavorable tout en souhaitant que le secteur de Richelien soit traité globalement avec les outils à disposition (modifications de zones, règlements spéciaux, etc...) afin qu'elle puisse, à l'avenir, gérer ce territoire en accord avec les principes de la loi fédérale.
12. Par décision du 31 janvier 2012, le département a refusé de délivrer l'autorisation de transformer et agrandir la villa, parcelle n° 87, feuille 45 de la commune de Versoix, sise 8, chemin des Rouvières.
13. Le même jour, le département a infligé aux copropriétaires une amende de CHF 5'000.- du fait que des travaux avaient été engagés sans aucune autorisation de construire, selon le constat effectué le 28 novembre 2007 par l'inspecteur de la police des constructions. Les éléments de construction réalisés sans droit ne pouvaient être maintenus en l'état : un délai de nonante jours leur était accordé pour les démolir.
14. Par acte du 9 mars 2012, les copropriétaires ont recouru contre la décision de refus d'autorisation de construire auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), concluant à son annulation et au renvoi du dossier au département pour qu'il accorde l'autorisation. Ce recours a été enregistré sous le numéro de cause A/814/2012.

Leur parcelle se situait en zone agricole ; leur maison avait été construite au début des années cinquante, soit avant la séparation de la zone 5 en la zone 5A pour les villas et la zone 5B agricole. Ils souhaitaient agrandir de 67 m<sup>2</sup> la surface de plancher habitable pour les membres de leur famille. Une autorisation similaire avait été accordée pour une autre parcelle (DD 103'826 - 4) et il y avait d'autres exemples dans le secteur de Richelien. Leur projet avait été mis à l'écart et ils alléguaient une inégalité de traitement.

Le refus d'autorisation se fondait sur le non-respect de la limite des 30 m à la lisière de la forêt : or, l'art. 11 de la loi sur les forêts ne devait pas leur être

appliqué pour les raisons précitées et que la limite des 30 m datait des années 1970 : une limite de 10 m devait donc être appliquée en l'espèce. De plus, sur trois côtés, cette distance de 30 m était respectée. Du côté nord enfin, l'extension de la maison était dans l'alignement de la façade.

15. Par acte du 17 mars 2012, les copropriétaires ont recouru auprès du TAPI contre l'amende et l'ordre de démolition du 31 janvier 2012, concluant à l'annulation de l'amende, cas échéant à sa forte diminution et, persistant dans leur recours du 9 mars 2012, à l'annulation de la décision de refus d'autorisation. Ce recours a été enregistré sous le numéro de cause A/887/2012.

Ils avaient acheté leur maison en 2007 et avaient annoncé au département leur volonté de procéder à des travaux de restauration et de modification de certaines parties de la maison, vu le délabrement de cette dernière, constaté une fois qu'elle avait été vidée. Certains murs étaient en très mauvais état et humides (principalement la partie nord), de même que le galandage au rez. La « bibliothèque-jardin d'hiver-serre » située sur la façade nord était aussi en très mauvais état, des parties étaient si dangereuses qu'il avait fallu les démolir pour des raisons de sécurité ; la meilleure solution était de remplacer les éléments de façade de la « bibliothèque-jardin d'hiver-serre » et d'aménager une chambre à l'étage, « qui ont été rétablis aux mêmes endroits que ceux mentionnée en surface au sol sur le plan ad hoc ». Ils n'avaient pas eu l'intention de transformer la maison pour y habiter avec deux familles.

Suite au constat de l'inspecteur le 28 novembre 2007, en leur absence, et à l'ordre d'arrêt de chantier pris le 3 décembre 2007, ils avaient immédiatement déposé une demande d'autorisation de construire pour régulariser la situation.

L'amende aurait dû être notifiée rapidement et non quatre ans et trois mois après l'inspection. Leur dossier avait mis de côté durant quatre ans. L'amende était totalement disproportionnée par rapport à l'infraction commise.

Ils sollicitaient la jonction des deux procédures.

16. Le 16 mai 2012, le département a déposé son dossier.
17. En date du 25 juin 2012, le TAPI a procédé à un transport sur place. Au rez-de-chaussée des travaux avaient été stoppés. Des cloisons avaient été montées afin de créer un appartement avec deux nouvelles chambres et une salle de bains dans l'extension côté est. Au 1<sup>er</sup> étage, habité par les parents des copropriétaires, la pièce du fond (située dans l'extension nord) était une chambre encore en travaux.
- a. Les copropriétaires ont persisté dans leurs conclusions. Ils avaient procédé à un agrandissement en créant deux chambres et un local technique sur le côté est de la maison, sur un seul niveau : leur but était de construire une seconde maison et d'agrandir l'existante pour accueillir les deux familles et leurs parents. Ces travaux avaient été effectués en décembre 2007. Côté nord, il y avait une véranda, cadastrée, qui avait été démolie et une extension avait été créée avec la même emprise au sol sur deux étages. Ces travaux avaient tous été effectués en 2007. Ils

avaient également procédé à la fermeture d'une porte-fenêtre afin de créer un dressing à l'intérieur du bâtiment ; un avis d'ouverture du chantier pour les réfections intérieures de la maison avait été déposé en 2007. Les agrandissements avaient été réalisés alors que l'autorisation était en cours d'instruction au département. Ils avaient discuté préalablement avec le département car la limite de forêt qui se situait au milieu de la maison. Les travaux avaient été stoppés en février-mars 2008.

Il ressortait du plan réalisé par un géomètre, produit lors du transport sur place, que l'augmentation de la surface du rez-de-chaussée serait de 47,40 m et au 1<sup>er</sup> étage de 22,30 m, soit un total de 69,70 m. Ils avaient investi environ CHF 84'000.- pour les travaux déjà réalisés.

b. La représentante du département a confirmé les décisions ; l'autorisation aurait pu être différente si la commune avait préavisé favorablement le projet mais l'avis de la DGNP n'aurait pas été différent étant donné la proximité de la zone forêt.

18. Par jugement du 25 juin 2012, expédié aux parties le 18 juillet 2012, le TAPI a joint les deux recours (A/814/2012 et A/887/2012) sous le numéro de cause A/814/2012 et les a rejetés.

La maison et les agrandissements projetés se trouvaient pour une grande partie à moins de 30 m de la lisière de la forêt de sorte que l'autorisation de construire ne pouvait pas être délivrée en raison de l'art. 11 al. 1 de la loi sur les forêts du 20 mai 1999 (LForêts - M 5 10). De plus, tant la commune de Versoix que le département, domaine nature et paysage, et la sous-commission nature et sites de la CMNS, dont les préavis devaient obligatoirement être requis au sens de la loi, avaient tous préavisés défavorablement la dérogation prévue par l'art. 11 al. 2 LForêts. Le département n'avait fait que suivre ces divers préavis défavorables pour refuser d'octroyer une dérogation. Il n'avait pas excédé ni abusé de son pouvoir d'appréciation ni violé la loi.

Il était fondé à ordonner aux copropriétaires de démolir les agrandissements réalisés sans autorisation car ces derniers n'étaient pas même autorisables. Il n'avait pas créé des attentes chez les recourants selon lesquelles les agrandissements litigieux pourraient être autorisés. Il avait au contraire ordonné l'arrêt des travaux dès qu'il en avait eu connaissance, puis il avait ordonné la remise en l'état une fois la décision de refus d'autorisation de construire rendue. En outre, il n'était également pas démontré qu'il aurait autorisé de tels agrandissements pour d'autres bâtiments situés en lisière de forêts sur d'autres parcelles de la commune. L'intérêt public au respect de la zone de bois et forêts devait l'emporter sur l'intérêt purement économique des copropriétaires. La démolition de la construction litigieuse permettrait le rétablissement d'une situation conforme au droit.

L'amende administrative était fondée tant dans son principe que dans sa quotité. Il n'avait pas excédé son pouvoir d'appréciation en l'infligeant. En effet, les faits constitutifs de l'infraction étaient avérés. Les recourants, assisté d'un architecte, avaient entrepris des travaux d'agrandissement tout en sachant que ceux-ci dépassaient ceux indiqués dans l'avis d'ouverture de chantier et que leur maison était à moins de 30 m de la lisière de la forêt. L'amende était ainsi fondée dans son principe. Pour en fixer le montant, il avait tenu compte de la gravité objective et subjective de l'infraction commise. Il n'avait pas excédé son pouvoir d'appréciation ce d'autant plus que le montant de l'amende était relativement faible par rapport à la faute et au maximum prévu par la loi ; le principe de proportionnalité était ainsi respecté.

19. Par acte du 14 septembre 2012, les copropriétaires, par le biais de leur conseil, ont recouru auprès de la chambre administrative contre le jugement précité, concluant à son annulation et à l'octroi de l'autorisation de construire.

Le département avait adopté un comportement contradictoire en refusant l'octroi de l'autorisation de construire alors qu'il leur avait envoyé le 9 décembre 2009 un courrier dans lequel il leur indiquait que l'examen de leur requête d'autorisation de construire était terminé et que seul un engagement d'inscription de l'agrandissement sollicité au registre foncier était nécessaire pour obtenir l'autorisation de construire. Cette lettre devait être comprise comme une acceptation de l'autorisation conditionnée à la signature de l'engagement joint. Ainsi, le département avait eu un comportement propre à les tromper alors qu'ils devaient être protégés dans leur bonne foi. Ce principe devait primer sur celui de la légalité. Par ailleurs, le département avait mis plus de deux ans pour statuer ce qui leur avait fait croire que l'autorisation leur serait délivrée.

L'ordre de démolition violait le principe de proportionnalité. Le bâtiment était destiné à leur usage privé, soit celui de deux familles aux revenus modestes. Ils avaient acquis l'immeuble en question pour CHF 800'000.- environ et avaient dépensé CHF 84'000.- pour les travaux déjà effectués. Ces montants étaient très conséquents et les logements étaient extrêmement difficiles à trouver à Genève. L'intérêt public au respect de la zone de bois et forêts n'était pas lésé du fait que les constructions litigieuses existaient depuis environ 50 ans, que l'emprise au sol et l'alignement demeuraient inchangés et que ces bâtiments se situaient déjà à moins de 30 m de la forêt. Les agrandissements litigieux n'avaient pas dénaturé l'environnement.

Les recourants n'ont pas motivé leur conclusion tendant à l'annulation de l'amende administrative.

20. Par courrier du 19 septembre 2012, le TAPI a indiqué ne pas avoir d'observations à formuler et il a transmis son dossier.
21. Le 17 octobre 2012, le département a conclu au rejet du recours.

La violation du principe de la confiance, que les recourants n'avaient pas invoquée devant le TAPI, n'était pas réalisée. A court d'argument, ils l'alléguaient devant la chambre administrative. Par ailleurs, le texte de sa lettre du 9 décembre 2009 ne prêtait pas à confusion. Les termes choisis n'étaient empreints d'aucune ambiguïté et ne promettaient d'aucune manière la délivrance de l'autorisation. La demande d'engagement était un document nécessaire à l'instruction de toute requête découlant de l'art. 24 LAT, de sorte que les recourants ne pouvaient en déduire que l'autorisation sollicitée leur serait délivrée. Pour ces motifs, ce grief devait être écarté.

L'ordre de démolition respectait le principe de la proportionnalité. Les agrandissements de la maison des recourants n'avaient pas été autorisés et n'étaient pas autorisables. De plus, l'intérêt public au respect de la zone forêt devait primer l'intérêt purement économique des recourants à agrandir leur maison. A cet égard, les montants des travaux avancés par les recourants ne leur étaient d'aucun secours. Enfin, la démolition des constructions litigieuses permettrait le rétablissement d'une situation conforme au droit ; les frais de démolition seraient modérés car les travaux n'avaient pas été achevés.

22. Par courriers du 18 octobre 2012 adressés aux recourants et au département, le juge délégué les a informés que l'instruction de la cause était terminée. Un délai au 2 novembre 2012 leur a été accordé pour formuler toute requête complémentaire.
23. Par lettre du 31 octobre 2012, le département a indiqué ne pas avoir de requête complémentaire à formuler.
24. Le 2 novembre 2012, les recourants, par le biais de leur conseil, ont persisté dans leurs conclusions.

Leur intérêt économique n'était pas spéculatif étant donné qu'ils souhaitaient uniquement se loger. La somme de CHF 900'000.- qu'ils avaient investie était importante. En outre, le département avait autorisé en mars 2012 un projet dans un contexte similaire (à moins de 30 m de la forêt) alors même que la commune de Versoix avait préavisé défavorablement.

25. Par courrier du 5 novembre 2012, le juge délégué a signifié aux parties que la cause était gardée à juger.

## **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. a. L'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant (art. 65 al. 1 LPA). L'art. 65 al. 2



LPA exige que cet acte contienne l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes. A défaut, un bref délai pour satisfaire à ces dernières exigences est fixé au recourant, sous peine d'irrecevabilité.

b. Compte tenu du caractère peu formaliste de cette disposition, il convient de ne pas se montrer trop strict sur la manière dont sont formulées les conclusions du recourant. Le fait que ces dernières ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est pas en soi un motif d'irrecevabilité, pourvu que la chambre administrative et la partie adverse puissent comprendre avec certitude les fins du recourant (ATA/102/2012 du 21 février 2012 ; ATA/1/2007 du 9 janvier 2007 ; ATA/118/2006 du 7 mars 2006 ; ATA/775/2005 du 15 novembre 2005 et la jurisprudence citée).

c. L'exigence de motivation de l'art. 65 al. 2 LPA a pour but de permettre à la juridiction administrative de déterminer l'objet du litige qui lui est soumis et de donner l'occasion à la partie intimée de répondre aux griefs formulés à son encontre (ATA/102/2012 précité ; ATA/1/2007 précité ; ATA/775/2005 précité ; ATA/179/2001 du 13 mars 2001). Elle signifie que le recourant doit expliquer en quoi et pourquoi il s'en prend à la décision litigieuse (ATA/102/2012 précité ; ATA/23/2006 du 17 janvier 2006).

d. En l'espèce, l'acte des recourants permet de comprendre que ceux-ci demandent que la décision litigieuse soit annulée. Cependant, si les recourants dans leur motivation contestent clairement le refus d'autorisation de construire ainsi que l'ordre de démolition, il n'en n'est rien de l'amende administrative qui ne fait l'objet d'aucune motivation. La chambre administrative examinera malgré tout le caractère justifié ou non de l'amende administrative.

3. Le recours à la chambre administrative peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents. Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (art. 61 al. 1 et 2 LPA).
4. La chambre de céans examinera tout d'abord le refus d'autorisation de construire, les recourants ayant conclu à son octroi puis les griefs invoqués par ces derniers soit la violation du principe de la bonne foi et du principe d'égalité de traitement.
5. Sur tout le territoire du canton de Genève, nul ne peut, sans y avoir été autorisé élever en tout ou partie une construction ou une installation, notamment un bâtiment locatif, industriel ou agricole, une villa, un garage, un hangar, un poulailler, un mur, une clôture ou un portail (art. 1 al. 1 let. a de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 – LCI – L 5 05).
6. a. Selon l'art. 17 al. 1 de la loi fédérale sur les forêts du 4 octobre 1991 (LFo - RS 921.0), les constructions et installations à proximité de la forêt peuvent être

autorisées uniquement si elles n'en compromettent ni la conservation, ni le traitement, ni l'exploitation. Les cantons fixent la distance minimale appropriée qui doit séparer les constructions et les installations de la lisière de la forêt. Cette distance est déterminée compte tenu de la situation et de la hauteur prévisible du peuplement (art. 17 al. 2 LForêts ; ATA/726/2012 du 30 octobre 2012 ; ATA/843/2010 du 30 novembre 2010 ; ATA/446/2010 du 29 juin 2010).

b. L'art. 11 al. 1 LForêts prévoit que l'implantation de constructions à moins de 30 mètres de la lisière de la forêt est interdite.

Le département peut, après consultation du département, de la commune, de la CMNS et de la commission consultative de la diversité biologique, accorder des dérogations pour : a) des constructions ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination ; b) des constructions de peu d'importance contiguës au bâtiment principal ou des rénovations, reconstructions, transformations, ainsi que pour un léger agrandissement de constructions existantes ; c) des constructions respectant l'alignement fixé par un plan d'affectation du sol, un plan d'alignement, ou s'inscrivant dans un alignement de constructions existantes, pour autant que la construction nouvelle soit réalisée sur un terrain en zone à bâtir et située à 10 m au moins de la lisière de la forêt et qu'elle ne porte pas atteinte à la valeur biologique de la lisière (art. 11 al. 2 LForêts).

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 de compensations, au sens des art. 8 et 9 LForêts (art. 11 al. 3 LForêts).

7. L'autorité administrative jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans l'octroi de dérogations. Cependant, celles-ci ne peuvent être accordées ni refusées d'une manière arbitraire. Tel est le cas lorsque la décision repose sur une appréciation insoutenable des circonstances et inconciliable avec les règles du droit et de l'équité et se fonde sur des éléments dépourvus de pertinence ou néglige des facteurs décisifs (ATA/147/2011 du 8 mars 2011 ; ATA/554/2006 du 17 octobre 2006 et les références citées). Quant aux autorités de recours, elles doivent examiner avec retenue les décisions par lesquelles l'administration accorde ou refuse une dérogation et sont tenues de contrôler si une situation exceptionnelle justifie l'octroi de ladite dérogation, notamment si celle-ci répond aux buts généraux poursuivis par la loi, qu'elle est commandée par l'intérêt public ou d'autres intérêts privés prépondérants ou encore lorsqu'elle est exigée par le principe de l'égalité de traitement, sans être contraire à un intérêt public (ATA/304/2013 du 14 mai 2013 ; ATA/147/2011 précité et les références citées).
8. a. Le principe de la légalité comporte la notion de la suprématie de la loi. L'autorité est tenue de respecter et d'appliquer les lois et d'exercer son pouvoir

---

discrétionnaire si la loi lui en confère un (ATA/304/2013 précité ; ATA/417/2009 du 25 août 2009 ; B. KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle 1991, n. 466).

b. Selon une jurisprudence bien établie, la chambre de céans observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis pour autant que l'autorité inférieure suive comme en l'espèce l'avis de celles-ci (ATA/304/2013 précité ; ATA/495/2009 du 6 octobre 2009 ; ATA/417/2009 précité ; ATA/105/2006 du 17 mars 2006 et les références citées). Les autorités de recours se limitent à examiner si le département ne s'écarte pas 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/304/2013 précité ; ATA/126/2013 du 26 février 2013 ; ATA/417/2009 précité ; ATA/190/2009 du 21 avril 2009).

c. Lorsque l'autorité s'écarte des préavis, la chambre administrative peut revoir librement l'interprétation des notions juridiques indéterminées, mais contrôle sous le seul angle de l'excès et de l'abus de pouvoir, l'exercice de la liberté d'appréciation de l'administration, en mettant l'accent sur le principe de la proportionnalité en cas de refus malgré un préavis favorable et sur le respect de l'intérêt public en cas d'octroi de l'autorisation malgré un préavis défavorable (ATA/304/2013 précité ; ATA/495/2009 précité ; ATA/417/2009 précité ; ATA/105/2006 du 17 mars 2006 et les références citées).

9. a. Une décision viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. 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 (ATF 129 I 113 consid. 5.1; 125 I 1 consid. 2b/aa ; 123 I 1 consid. 6a et la jurisprudence citée ; ATA/304/2013 précité ; ATA/417/2009 précité ; ATA/91/2005 du 1er mars 2005).

b. L'inapplication ou la fausse application de la loi dans un cas particulier n'attribue en principe pas à l'administré le droit d'être traité par la suite illégalement. En effet, selon la jurisprudence, le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut sur celui de l'égalité de traitement. Exceptionnellement, il est dérogé à cette règle lorsqu'une décision conforme à la loi s'oppose à une pratique illégale que l'autorité a l'intention de continuer de manière générale ; le citoyen ne peut donc prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi (ATF 127 I 1 consid. 3a ; 126 V 390 consid. 6a ; 115 Ia 81 consid. 2 ; Arrêt du Tribunal

---

fédéral 1P.707/2004 du 8 juin 2005 consid 2.1 et les arrêts cités ; ATA/304/2013 précité ; ATA/417/2009 précité).

10. En l'espèce, la chambre de céans constate, tout comme le TAPI, que la maison des recourants se trouve pour une grande partie à moins de 30 m de la lisière de la forêt et que les agrandissements que ces derniers avaient prévus se situent également à moins de 30 m de la forêt.

En application de l'art. 11 al. 1 LForêts, le département devait refuser l'autorisation de construire sollicitée par les recourants.

Seule la voie de la dérogation de l'art. 11 al. 2 LForêts était envisageable. Cela étant, tant le département du territoire, domaine nature et paysage, que la sous-commission nature et sites de la CMNS ont préavisé défavorablement. Il en est de même de la commune de Versoix qui, par deux fois, a émis un préavis défavorable, le dernier en 2011 alors que le dossier était complet. Les préavis de ces autorités sont obligatoires à teneur de la loi.

Dès lors, le département ne pouvait que refuser également d'accorder une dérogation aux recourants.

Par nature, une dérogation est une exception qui ne constitue pas la règle et ne peut de fait pas constituer une pratique établie par l'autorité. Le fait que les recourants fassent valoir devant la chambre de céans qu'un projet similaire aurait été autorisé alors même qu'il aurait reçu un préavis négatif de la commune de Versoix ne démontre en rien que le département aurait décidé d'autoriser toutes les constructions à moins de 30 m de la lisière de la forêt en passant outre le préavis de la commune de Versoix. Bien au contraire, il s'agit d'un cas isolé de dérogation autorisé par l'art. 11 al. 2 LForêts. Comme expliqué ci-dessus, le département bénéficie d'un certain pouvoir d'appréciation dans l'octroi des autorisations et des dérogations ; le rôle de la chambre de céans étant de vérifier que celui-ci ne s'écarte pas sans motif prépondérant du préavis des autorités consultatives.

En l'occurrence, le département a suivi les divers préavis défavorables et décidé de refuser d'octroyer une dérogation et partant de délivrer l'autorisation de construire. Il n'a ainsi pas excédé ni abusé de son pouvoir d'appréciation ni violé la loi.

Au regard de ce qui précède, la décision de refus de dérogation de l'art. 11 al. 2 LForêts et le refus d'autorisation de construire sont conformes à la loi.

11. Reste à examiner si les recourants ont été mis dans une situation d'expectative de prochaine autorisation de construire en raison du courrier du 9 décembre 2009 du département.

a. Découlant directement de l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, 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 137 I 69 consid. 2.5.1 ; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 ; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; Arrêts du Tribunal fédéral 2C\_1023/2011 du 10 mai 2012 consid. 5 ; 2C\_892/2011 du 17 mars 2012 consid. 6.1). 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 (ATA/811/2012 du 27 novembre 2012 ; ATA/398/2012 du 26 juin 2012 consid. 8 ; ATA/358/2012 du 5 juin 2012 ; G. MULLER / U. HÄFELIN / F. UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zurich 2010, 6ème éd., p. 140 ss ; A. AUER / G. MALINVERNI / M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Berne 2006, Vol. 2, 2ème éd., p. 546, n. 1165 ss ; P. MOOR, Droit administratif, Berne 1994, Vol. 1, 2ème éd., p. 430, n. 5.3.2.1).

Si les conditions qui précèdent sont remplies, l'autorité doit honorer la promesse donnée, malgré la dérogation à la loi, sauf si un intérêt public ou privé particulièrement important à l'application du droit l'emporte sur la protection de la bonne foi (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; ATF 114 Ia 215 consid. 3c p. 209 ; ATF 101 Ia 330s consid. 6c p. 328 ; ATA/811/2012 du 27 novembre 2012 ; ATA/398/2012 du 26 juin 2012 consid. 8 ; T. TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 197 n. 579 ; U. HÄFELIN / G. MÜLLER / F. UHLMANN, *op. cit.*, p. 157 n. 696 ; A. GRISEL, Traité de droit administratif, Vol. I, 1984, p. 397). Dans un tel cas, l'administré a cependant un droit à être indemnisé pour les dépenses effectuées de bonne foi sur la base de l'assurance donnée. Ce droit, autrefois nié, n'est admis, en l'absence d'une base légale spéciale, que de manière très limitée (ATF 132 II 218 ; ATF 125 II 431 ; ATA/811/2012 du 27 novembre 2012 ; T. TANQUEREL, *op. cit.*, p. 197 n. 579 ; U. HÄFELIN / G. MÜLLER / F. UHLMANN, *op. cit.*, p. 157 n. 696 et 158s n. 703 ss).

b. Les recourants fondent leur grief sur la lettre du département du 9 décembre 2009, laquelle contenait en annexe l'engagement à accepter l'inscription au registre foncier. Cette lettre constituait une acceptation conditionnée à la signature de l'engagement joint.

Cette lettre du 9 décembre 2009 ne contenait aucune promesse que l'autorisation de construire leur serait octroyée. Le département précisait

uniquement que l'examen de la requête touchait à son terme, qu'il était prêt à statuer et qu'il pourrait notifier sa décision une fois l'engagement signé par les recourants.

Ce courrier du département ne saurait en aucun cas constituer une assurance ou un renseignement erroné, ni même une promesse concrète d'autorisation de construire. Par courriers des 18 avril 2008 et 12 septembre 2008, le département avait d'ores et déjà averti les intéressés qu'il allait rendre prochainement une décision négative, de sorte qu'ils devaient s'attendre de bonne foi à ce que l'autorisation sollicitée soit éventuellement refusée.

En outre, les recourants n'ont subi aucun préjudice suite à la prétendue garantie du département puisque ceux-ci n'ont pas poursuivi les travaux après le courrier du 9 décembre 2009. A cette date, les recourants avaient déjà fait construire les installations litigieuses de sorte, qu'en tout état, aucun préjudice ressortant du courrier du 9 décembre 2009 ne peut leur être reconnu.

Enfin, l'avis d'ouverture de chantier du 10 août 2007 ne mentionnait pas les travaux d'agrandissement de sorte que la volonté des recourants de construire conformément au droit doit être niée.

Le grief doit donc être écarté.

12. En conséquence, le recours contre le refus d'autorisation doit être rejeté et le jugement du TAPI confirmé sur ce point.
13. Les recourants contestent également l'ordre de démolition.
14. a. En vertu des art. 129 let. e et 130 LCI, le département peut ordonner la remise en l'état, la réparation, la modification, la suppression ou la démolition d'une construction ou d'une installation non conforme aux prescriptions de la LCI, aux règlements qu'elle prévoit ou aux autorisations délivrées en application de ces dispositions légales ou réglementaires.
  - b. De jurisprudence constante (ATF 111 Ib 221 consid 6 ; ATA/488/2011 du 27 juillet 2011 ; ATA/625/2009 du 1er décembre 2009), pour être valable, un ordre de mise en conformité doit respecter les conditions suivantes :
    - l'ordre doit être dirigé contre le perturbateur (ATF 114 Ib 47-48 ; ATF 107 Ia 23) ;
    - les installations en cause ne doivent pas avoir été autorisées en vertu du droit en vigueur au moment de leur réalisation (ATF 104 Ib 304 ; ATA/83/2009 du 17 février 2009) ;
    - un délai de plus de trente ans ne doit pas s'être écoulé depuis l'exécution des travaux litigieux (ATF 107 Ia 121 = JdT 1983 I 299) ;
    - l'autorité ne doit pas avoir créé chez l'administré concerné, par des promesses, des informations, des assurances ou un comportement, des conditions telles qu'elle ne serait pas liée par la bonne foi (ATF 117 Ia

287 consid 2b ; ATA/83/2009 précité ; B. KNAPP, Précis de droit administratif, 4ème éd. 1991, n° 509, p. 108) ;

- l'intérêt public au rétablissement d'une situation conforme au droit doit l'emporter sur l'intérêt privé de l'intéressé au maintien des installations litigieuses (ATA/152/2010 du 9 mars 2010 et ATA/887/2004 du 16 novembre 2004).

c. De jurisprudence constante, un ordre de démolir une construction ou un ouvrage édifié sans permis de construire et pour lequel une autorisation ne pouvait être accordée, n'est pas contraire au principe de la proportionnalité. Celui qui place l'autorité devant un fait accompli doit s'attendre à ce qu'elle se préoccupe davantage de rétablir une situation conforme au droit, que des inconvénients qui en découlent pour le constructeur (ATF 108 Ia 216 consid. 4 p. 218 ; Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_99/2011 du 24 juin 2011 et les références citées ; ATA/488/2011 du 27 juillet 2011 ; ATA/537/2010 du 4 août 2010).

L'autorité renonce à une telle mesure si les dérogations à la règle sont mineures, si l'intérêt public lésé n'est pas de nature à justifier le dommage que la démolition causerait au maître de l'ouvrage, si celui-ci pouvait de bonne foi se croire autorisé à construire ou encore s'il y a des chances sérieuses de faire reconnaître la construction comme conforme au droit qui aurait changé dans l'intervalle, et même un constructeur qui n'est pas de bonne foi peut invoquer le principe de la proportionnalité (Arrêt du Tribunal fédéral 1C\_114/2011 du 8 juin 2011 et les références citées).

15. En l'espèce, les travaux d'agrandissement de la maison, commencés en 2007, n'étaient ni autorisés ni autorisables.

Les recourants n'ont pas été mis dans une situation qui pouvait leur laisser penser de bonne foi qu'ils obtiendraient l'autorisation de construire sollicitée. Par ailleurs, le département n'a jamais toléré les travaux puisqu'il en a ordonné l'arrêt immédiat dès qu'il en eut connaissance et il a ordonné la remise en l'état dès le refus d'autorisation.

Les recourants font valoir que leur intérêt à agrandir la maison n'est pas purement économique puisqu'ils souhaitent pouvoir vivre ensemble et qu'il est extrêmement difficile pour eux de trouver un autre logement sur Genève. Ils font encore valoir qu'ils auraient dépensé près de CHF 84'000.- pour les travaux entrepris, somme qui s'ajoute aux CHF 800'000.- déboursés pour l'acquisition de la maison.

La pénurie de logements à Genève et les éventuelles dépenses consenties par les recourants ne peuvent justifier l'agrandissement non autorisé d'une maison sous peine de créer un dangereux précédent. Dans le cas d'espèce, c'est bien l'intérêt public au respect de la zone de bois et de forêts dans le canton de Genève qui doit primer.

L'ordre de démolition est ainsi la seule mesure à même de rétablir une situation conforme au droit et n'est pas disproportionnée.

16. En conséquence, l'ordre de démolition est confirmé.
17. Les recourants se sont vu infliger une amende de CHF 5'000.- par le département.
18. Selon l'art. 137 al. 1 LCI, est passible d'une amende administrative de CHF 100.- à CHF 150'000.- tout contrevenant à la présente loi (let. a), aux règlements et arrêtés édictés en vertu de la présente loi (let. b) et aux ordres donnés par le département dans les limites de la présente loi et des règlements et arrêtés édictés en vertu de celle-ci (let. c).

L'amende doit respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 ; ATA/488/2011 du 27 juillet 2011 ; ATA/234/2006 du 2 mai 2006).

Le département jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour en fixer le montant. La juridiction de céans ne la censure qu'en cas d'excès. Sont pris en considération la nature, la gravité et la fréquence des infractions commises dans le respect du principe de proportionnalité (ATA/488/2011 précité ; ATA/537/2009 du 27 octobre 2009).

En l'espèce, aucun élément du dossier ne permet de retenir que le département aurait mésusé de son pouvoir d'appréciation en fixant l'amende à CHF 5'000.-, de sorte qu'elle sera confirmée.

19. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'500.- sera mis à la charge, conjointement et solidairement, des recourants (art. 87 LPA) et aucune indemnité ne leur sera allouée. (art. 87 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 14 septembre 2012 par Madame Carla Dos Reis Cesar Durand, Monsieur Marc-Alexandre Durand, Madame Nadine Durand et Monsieur Raphaël Durand contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 25 juin 2012 ;



**au fond :**

le rejette ;

met à la charge des recourants, conjointement et solidairement, un émolument de CHF1'500.- ;

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

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 Joël Chevallaz, avocat des recourants, au département de l'urbanisme, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Hurni, juge, M. Bruttin, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :