

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C_308/2023

Arrêt du 8 octobre 2024

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix et Merz,
Greffière : Mme Arn.

Participants à la procédure
Swisscom SA,
Alte Tiefenastrasse 6, 3050 Berne,
représentée par Me Stephan Kronbichler, avocat,
Etude Kronbichler & Tourette,
boulevard des Philosophes 17, 1205 Genève,
recourante,

contre

Département du territoire de la République et canton de Genève, Office des autorisations de construire,
Service des affaires juridiques, case postale 22, 1211 Genève 8,

A. _____.

Objet
Permis de construire une installation de communication mobile,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre administrative,
du 9 août 2023
(A/2320/2022-LCI ATA/838/2023).

Faits :

A.

Le 24 février 2021, Swisscom (Suisse) SA (ci-après: Swisscom) a déposé auprès du Département du territoire du canton de Genève (ci-après: le Département) une requête en autorisation de construire portant sur la mise en place d'une nouvelle installation de téléphonie mobile, d'une hauteur de 8 m, sur la toiture du bâtiment situé sur la parcelle n° 2'056 de la commune Genève, quartier des Eaux-Vives, à l'avenue de Chamonix 2, en zone 2.

Dans le cadre de l'instruction de cette requête, plusieurs préavis ont été recueillis dont ceux défavorables émis par la commission d'architecture (ci-après: CA), les 8 décembre 2021, 10 mai 2022 et 3 juin 2022, ainsi que par la Ville de Genève. La CA a notamment exposé que la pose de l'antenne sur la toiture nuirait à la qualité architecturale de cet ensemble, ainsi qu'à l'harmonie du lieu, produisant un impact visuel péjorant le site, même en tenant compte de la présence d'un arbre majestueux. Le service des monuments et des sites (ci-après: SMS) s'est dit non concerné. Le service de l'air, du bruit et des rayons non ionisants (ci-après: SABRA) et la direction des autorisations de construire (DAC) ont émis un préavis favorable avec conditions, respectivement un préavis favorable.

Par décision du 21 juin 2022, se référant notamment au préavis de la CA, le Département a refusé de délivrer l'autorisation de construire sollicitée au motif que le projet nuirait au caractère et à l'intérêt du

quartier. Le Département a par ailleurs ajouté qu'il n'avait pas été démontré que l'emplacement choisi serait imposé par des contraintes techniques liées notamment à l'obligation de couverture telle qu'imposée aux opérateurs de téléphonie mobile.

B.

Par jugement du 23 mars 2023, le Tribunal administratif de première instance du canton de Genève (TAPI) a rejeté le recours déposé par Swisscom contre la décision du 21 juin 2022.

Par arrêt du 9 août 2023, la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève a rejeté le recours de Swisscom contre le jugement du 23 mars 2023. Elle a considéré en substance que la clause d'esthétique (cf. art. 15 de la loi genevoise du 14 avril 1988 sur les constructions et les installations diverses [LCI; RS/GE L 5 05]) l'emportait sur l'intérêt de la recourante à installer l'antenne litigieuse.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, Swisscom demande au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt précité de la Cour de Justice et de délivrer l'autorisation de construire sollicitée. À titre subsidiaire, elle conclut au renvoi de la cause au Département (subsidiairement à la Cour de justice) pour nouvel examen et nouvelle décision dans le sens des considérants.

La Cour de justice persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Département conclut au rejet du recours.

Considérant en droit :

1.

Dirigé contre une décision finale (art. 90 LTF) prise en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans le domaine du droit public de la police des constructions (art. 82 let. a LTF), le recours est en principe recevable comme recours en matière de droit public conformément aux art. 82 ss LTF, aucune des exceptions prévues à l'art. 83 LTF n'étant réalisée. La recourante a pris part à la procédure devant la Cour de justice. Elle est particulièrement atteinte par la décision attaquée qui confirme le refus d'octroyer l'autorisation de construire qu'elle a sollicitée. Elle a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification au sens de l'art. 89 al. 1 LTF.

Les autres conditions de recevabilité sont au surplus réunies, si bien qu'il y a en principe lieu d'entrer en matière sur le recours.

2.

Sur le fond, la recourante se plaint d'une violation du droit fédéral des télécommunications. Elle critique tout d'abord l'absence de collaboration des autorités à la recherche d'emplacements alternatifs, contrairement à ce qu'aurait retenu de manière arbitraire la Cour de justice. Elle fait ensuite grief aux instances précédentes d'avoir exigé d'elle qu'elle prouve le besoin de couverture du réseau de téléphonie mobile, compliquant ainsi à l'excès la réalisation de l'obligation de couverture lui incombant; la recourante soutient dans ce contexte que la Cour de justice serait tombée dans l'arbitraire en relativisant la valeur probante des cartes de couverture qu'elle aurait produites et qui attesteraient notamment l'absence de couverture de la 5G à la gare des Eaux-Vives.

2.1. Le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, la partie recourante ne peut critiquer la constatation de faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte - en particulier en violation de l'interdiction constitutionnelle de l'arbitraire - et pour autant que la correction du vice soit susceptible d'influer sur le sort de la cause. Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées (**ATF 148 I 160** consid. 3; **145 I 26** consid. 1.3).

S'agissant de l'appréciation des preuves, il n'y a arbitraire que si le juge n'a manifestement pas compris le sens et la portée d'un moyen de preuve, s'il a omis, sans raison sérieuse, de tenir compte d'un moyen important propre à modifier la décision attaquée ou encore si, sur la base des éléments recueillis, il a fait des déductions insoutenables (**ATF 147 V 35** consid. 4.2). Dans ce contexte, la partie recourante est soumise aux exigences accrues de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. **ATF 145 II 32** consid. 5.1; **134 II 244** consid. 2.2).

2.2. À teneur de l'art. 15 LCI ("Esthétique des constructions"), le département peut interdire ou n'autoriser que sous réserve de modification toute construction qui, par ses dimensions, sa situation ou son aspect extérieur nuirait au caractère ou à l'intérêt d'un quartier, d'une rue ou d'un chemin, d'un site naturel ou de points de vue accessibles au public (al. 1). La décision du département se fonde notamment sur le préavis de la CA ou, pour les objets qui sont de son ressort, sur celui de la commission des monuments, de la nature et des sites. Elle tient compte également, le cas échéant, de ceux émis par la commune ou les services compétents du département (al. 2).

2.3. La Confédération et les cantons doivent garantir la coordination et l'optimisation nécessaire des sites de téléphonie mobile et veiller à ce que les intérêts de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de la

nature et du paysage soient dûment pris en compte dans les procédures de concession et d'autorisation (arrêt 1A.162/2004 du 3 mai 2005 consid. 4).

De manière générale, la jurisprudence a certes exposé à plusieurs reprises qu'il n'est pas nécessaire de prouver le besoin de couverture lorsque l'installation d'une antenne de téléphonie mobile est projetée en zone à bâtir, contrairement à la construction d'une antenne de téléphonie mobile dans une zone non constructible, où une preuve du besoin est nécessaire en application de l'art. 24 LAT (arrêt 1C_547/2022 du 19 mars 2024 consid. 4.4; 1C_518/2018 du 14 avril 2020 consid. 5.1.1 et les arrêts cités). Toutefois, cette jurisprudence se rapportant aux zones à bâtir s'applique pour autant que l'installation respecte les exigences légales et réglementaires applicables à la zone concernée (cf. arrêts 1A.162/2004 du 3 mai 2005 consid. 4 et 1A.22/2004 du 1er juillet 2004 consid. 4.3).

2.3.1. Ainsi, les installations de téléphonie mobile sont soumises aux dispositions cantonales ou communales d'esthétique ou d'intégration. Dans l'application d'une clause générale d'esthétique, l'autorité ne doit cependant pas se laisser guider par son sentiment subjectif; il lui appartient de motiver soigneusement son appréciation (arrêts 1C_231/2016 du 21 novembre 2016 consid. 4.1.3; 1C_265/2014 du 22 avril 2015 consid. 4.1 non publié in **ATF 141 II 245**). Par ailleurs, les normes communales et cantonales doivent être appliquées dans les limites du droit supérieur, en particulier du droit fédéral des télécommunications: elles ne peuvent notamment pas violer les intérêts publics que consacre la législation sur les télécommunications et doivent tenir compte de l'intérêt à disposer d'un réseau de téléphonie mobile de bonne qualité et d'une concurrence efficace entre les fournisseurs de téléphonie mobile. En particulier, l'application des normes d'esthétique ou de protection des sites ne peut rendre impossible ou compliquer à l'excès la réalisation de l'obligation de couverture qui incombe à l'opérateur en vertu du droit fédéral (cf. art. 1 de la loi sur les télécommunications du 30 avril 1997 [LTC; RS 784.10]; **ATF 141 II 245** consid. 7.1 et 7.8; **138 II 173** consid. 6.3; **133 II 64** consid. 5.3; cf. également arrêt 1C_643/2018 du 30 septembre 2019 consid. 4.1.3).

2.3.2. En présence d'un besoin avéré de protection d'un site ou d'un bâtiment, une pesée des intérêts s'impose. L'opérateur de téléphonie mobile doit alors démontrer le réel besoin de couverture. Dans la mesure où elle assure une couverture adéquate du réseau, la construction d'une antenne de téléphonie mobile répond en principe à un intérêt national. En revanche, si la zone concernée est déjà couverte par un réseau suffisant, cet intérêt (national) pèse moins lourd (cf. AURÉLIEN WIEDLER, La protection du patrimoine bâti, Berne 2019, p. 179; cf. aussi arrêt 1C_118/2016 du 21 mars 2017 consid. 4.2 in: DEP 2018 16; PIERRE TSCHANNEN/FABIAN MÖSCHING, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt [BAFU] du 7 novembre 2012 p. 32).

2.4. La cour cantonale a procédé à une analyse de l'impact esthétique de l'installation. Elle a constaté que le faîte de l'immeuble concerné s'élève à plus de 28 m et que l'antenne serait fixée en retrait de 7.5 m du front dudit immeuble (au nord-est, côté rue de Chamonix), sur le pan de toit donnant sur l'arrière du bâtiment (nord-ouest, à l'opposé de la route de Chêne). Au vu de la structure imposante et de la hauteur de 8 m de l'antenne projetée, la cour cantonale a considéré que l'impact visuel sur le site sera important, quand bien même l'antenne ne dépasserait que de 4 m le toit et ne serait entièrement visible qu'à partir de certains points du domaine public, un arbre qualifié de majestueux par la CA masquant partiellement la vue sur la toiture de l'immeuble. Se référant notamment au préavis négatif de la CA, la cour cantonale a considéré que l'antenne péjorerait tant les qualités esthétiques de l'ensemble d'immeubles, à la tête duquel elle est censée prendre place, que la vue offerte en particulier depuis la route de Chêne, le début de l'avenue Pictet-de-Rochemont et l'esplanade Alice Bailly. La CA avait souligné que le bâtiment en question s'élevait en tête avec un gabarit conséquent, qui faisait partie intégrante d'un ensemble intéressant s'inscrivant en demi-cercle, sur un axe à forte fréquentation offrant de larges dégagements; ledit bâtiment venait forger l'articulation avec la gare des Eaux-Vives, formant ainsi, de par son implantation et son architecture, une configuration urbaine intéressante. La cour cantonale a ainsi considéré que l'antenne portera une atteinte grave au site en question et n'était pas conforme à la clause d'esthétique contenu à l'art 15 LCI. La recourante ne critique pas cette appréciation. Elle ne soulève en particulier pas le grief d'application arbitraire de la clause d'esthétique de l'art. 15 LCI. Il n'y a dès lors pas lieu de revenir ici sur l'appréciation de l'instance précédente quant au fait que l'installation litigieuse est contraire à la clause d'esthétique de droit cantonal.

2.5. Cela étant comme exposé ci-dessus, l'application (en soi non arbitraire, respectivement non contestée) de la clause d'esthétique doit être mise en relation avec les intérêts publics concrétisés dans la législation sur les télécommunications, en particulier à l'intérêt public à une couverture de qualité du réseau de téléphonie mobile. Il s'agit alors de procéder à une pondération des intérêts en présence.

2.5.1. En l'espèce, la cour cantonale a considéré que, dans le cadre de la pesée des intérêts, il y avait lieu de tenir compte de la nécessité ou non d'augmenter la couverture du réseau dans la zone litigieuse. Or, la recourante ne prouvait pas à satisfaction de droit que la couverture dans la zone serait si déficitaire qu'elle nécessiterait absolument l'installation d'une antenne à l'emplacement litigieux. Si la recourante prétendait avoir démontré le besoin de couverture, elle perdait de vue que les cartes qu'elle avait produites n'étaient pas munies d'une empreinte officielle, de sorte que leur force probante devait être relativisée; de plus, même si tel avait été le cas, ces cartes ne montraient pas, selon la cour cantonale, que la couverture

actuelle serait insuffisante dans la zone concernée, quand bien même des milliers de personnes transiteraient quotidiennement dans ce quartier, notamment des pendulaires, tant en voiture, qu'à pied, pour sortir et rejoindre la gare des Eaux-Vives. Dans ces conditions, la clause d'esthétique l'emportait sur l'intérêt de la recourante à installer l'antenne litigieuse.

2.5.2. La recourante n'apporte aucun élément commandant de s'écarter de l'appréciation de l'instance précédente sur ce point. Elle se limite en effet à affirmer que la cour cantonale serait tombée dans l'arbitraire en relativisant la force probante des cartes de couverture qu'elle avait produites en instance de recours, lesquelles attesteraient de couverture 5G à la gare des Eaux-Vives. Cela étant, bien que la cour cantonale lui ait reproché de ne pas produire de cartes officielles, la recourante ne fournit toujours pas de cartes de couverture de réseau munies d'un sceau officiel. La recourante ne peut rien déduire de l'arrêt 1C_315/2010 du 18 août 2010; en effet, dans cette affaire, les cartes de couverture produites par l'opérateur de téléphonie mobile avaient été confirmées par l'autorité compétente, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Dans ces conditions, la cour cantonale pouvait sans arbitraire considérer qu'il n'était pas démontré que la couverture actuelle serait insuffisante dans le quartier.

2.5.3. Enfin, la recourante se plaint de l'absence de collaboration des autorités à la recherche de solutions alternatives. Sa critique doit être écartée. Certes, la jurisprudence considère qu'en cas d'empêchement juridique lié à une clause d'esthétique, l'autorité ne peut pas se contenter d'opposer son veto à un projet, mais doit collaborer à la recherche de solutions alternatives praticables. Ce devoir de collaboration ne vaut toutefois que lorsque l'insuffisance du réseau est démontrée (cf. arrêt 1C_643/2018 du 30 septembre 2019 consid. 4.3). Vu qu'une telle insuffisance de la couverture n'est pas démontrée en l'espèce, il ne peut pas être reproché aux autorités un défaut de collaboration à la recherche de solutions alternatives. Cela étant, la Cour de justice a encore noté qu'il existait aux alentours directs plusieurs bâtiments, en particulier à l'avenue de Chamonix, qui a priori ne devraient pas se voir reconnaître une protection patrimoniale, susceptibles de recevoir une antenne de téléphonie mobile; cette appréciation n'apparaît pas insoutenable dès lors que le prétendu refus des propriétaires concernés n'a pas été documenté par la recourante.

2.6. Au vu de ce qui précède, il apparaît que la recourante ne parvient pas à démontrer que l'antenne litigieuse apporterait une véritable amélioration de la couverture du réseau de téléphonie mobile. Avec la retenue que s'impose le Tribunal fédéral s'agissant de l'examen des circonstances locales, il n'apparaît pas non plus critiquable d'avoir jugé que la couverture actuelle dans la zone n'était pas si déficitaire au point de nécessiter absolument l'installation d'une antenne sur le bâtiment litigieux.

3.

Il s'ensuit que le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité, aux frais de la recourante qui succombe (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté, dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 3'000 francs, sont mis à la charge de la recourante.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire de la recourante, au Département du territoire, à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève, ainsi qu'à A._____.

Lausanne, le 8 octobre 2024

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

La Greffière : Arn