



1C_362/2023

Arrêt du 8 octobre 2024

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Kneubühler, Président,
Chaix, Haag, Müller et Merz.

Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure

Swisscom (Suisse) SA,
représentée par Me Stephan Kronbichler, avocat, boulevard des Philosophes 17, 1205 Genève,
recourante,

contre

Département du territoire du canton de Genève, Office des autorisations de construire,

Ville de Genève,

Objet

Permis de construire une installation de communication mobile,

recours contre l'arrêt de la Cour de justice du canton de Genève, Chambre administrative, du 6 juin 2023
(ATA/603/2023 - A/2107/2022-LCI).

Faits :

A.

La Société Immobilière A. _____ SA (reprise par la Société Immobilière B. _____ SA depuis le 16 juin 2023) est propriétaire de la parcelle n° 4'202 de la commune de Genève, sise au 3 rue du Mont-de-Sion, en zone protégée de la Vieille Ville et du secteur sud des anciennes fortifications ainsi que dans le périmètre d'un site inscrit à l'inventaire des sites construits d'importance nationale à protéger (ci-après: ISOS), avec un objectif de sauvegarde A.

Swisscom (Suisse) SA (ci-après: Swisscom (Suisse)) a déposé auprès du Département cantonal du territoire (ci-après: Département) une autorisation de construire portant sur une nouvelle installation de communication mobile de 4.1 m de hauteur, avec mâts et nouvelles antennes/GHVT, sur la toiture du bâtiment précité. Le Service cantonal de l'air, du bruit et des rayonnements non ionisants (ci-après: SABRA) a préavisé favorablement le projet, sous conditions, relevant que l'installation était conforme à la législation sur la protection contre le rayonnement non ionisant des installations stationnaires. En revanche, la Ville de Genève a émis un préavis défavorable, appliquant un moratoire sur toute ancienne ou nouvelle installation de téléphonie mobile; la Commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après: CMNS) s'est prononcée défavorablement sur le projet, au motif qu'il nuirait au caractère architectural du bâtiment et du site protégé. Le Service des monuments et des sites du Département cantonal du territoire a aussi émis un préavis défavorable, renvoyant au préavis de la CMNS.

Par décision du 30 mai 2022, se référant notamment au préavis de la CMNS, le Département a refusé de délivrer l'autorisation de construire sollicitée, au motif que le projet nuirait au caractère du site et porterait atteinte à la zone protégée ainsi qu'au site ISOS, constatant au surplus que la hauteur de l'installation litigieuse engendrerait un impact visuel important.

B.

Par jugement du 23 novembre 2022, le Tribunal administratif de première instance du canton de Genève (TAPI) a rejeté le recours déposé par Swisscom contre la décision du 30 mai 2022.

Par arrêt du 6 juin 2023, la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) a rejeté le recours déposé par Swisscom contre le jugement du 23 novembre 2022.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, Swisscom demande principalement au Tribunal fédéral d'annuler l'arrêt du 6 juin 2023 et de délivrer l'autorisation de construire sollicitée. Elle conclut subsidiairement au renvoi de la cause au Département (subsidiairement à la Cour de justice) pour nouvel examen et nouvelle décision au sens des considérants.

La Cour de justice renonce à se déterminer et persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Département et la Ville de Genève concluent au rejet du recours. L'Office fédéral de la culture a présenté des observations. La recourante a répliqué et le Département a dupliqué.

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.

Dans un grief d'ordre formel qu'il convient d'examiner en premier lieu, la recourante se plaint d'un établissement manifestement inexact des faits (art. 97 LTF).

Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), hormis dans les cas visés à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (**ATF 145 V 188** consid. 2).

En l'espèce, la recourante reproche à la cour cantonale de ne pas avoir mentionné que l'immeuble avait une hauteur de 23.4 m et que l'antenne se trouverait en retrait de plus de 8 à 10 m de chaque façade. Ces éléments ne sont toutefois pas susceptibles d'avoir une incidence sur l'issue du litige, notamment sur la pesée des intérêts à effectuer entre l'amélioration du réseau de téléphonie mobile et l'atteinte au patrimoine bâti figurant à l'inventaire ISOS (voir infra consid. 4.2.2).

3.

L'antenne litigieuse est prévue sur un bâtiment qui se trouve dans une zone protégée à deux égards. Premièrement, le bâtiment fait partie de la zone protégée de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications, laquelle fait l'objet de dispositions cantonales spéciales de la loi genevoise sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI; RS/GE L 5 05) (art. 83 à 88); secondement, il se situe dans le périmètre d'un site inscrit à l'inventaire ISOS, avec un objectif de sauvegarde A.

4.

Sur le fond, la recourante se plaint d'une application erronée de l'art. 6 al. 2 de la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451).

4.1. En vertu de l'art. 6 al. 1 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Cette disposition n'impose pas une interdiction absolue de modifier tout objet inscrit à l'ISOS; une atteinte à un bien protégé est possible dans la mesure toutefois où elle n'altère pas son identité ni ne contrevient au but assigné à sa protection. Pour déterminer ce que signifie, dans un cas d'espèce, l'obligation de "conserver intact" un bien protégé, il faut se référer à la description, dans l'inventaire et les fiches qui l'accompagnent, du contenu de la protection (**ATF 127 II 273** consid. 4c; **123 II 256** consid. 6a; arrêt 1C_296/2022 du 7 juin 2023 consid. 4.1).

Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, au sens de l'art. 2 LPN, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (art. 6 al. 2 LPN). L'octroi d'une autorisation de construire une installation de téléphonie à un exploitant de telles installations au bénéfice d'une concession fédérale relève en principe d'une tâche de

la Confédération (**ATF 131 II 545** consid. 2.2; KELLER/ZUFFEREY/FAHRLÄNDER, Kommentar NHG/Commentaire LPN, n. 44 ad art. 2). L'art. 6 al. 2 LPN est dès lors applicable en l'espèce; cette disposition accorde un poids prioritaire à la conservation des objets d'importance nationale inventoriés; cela ne signifie cependant pas qu'aucune pesée des intérêts ne soit nécessaire, mais seuls des intérêts d'importance nationale peuvent entrer en considération pour justifier une dérogation à l'art. 6 al. 1 LPN (arrêt 1C_296/2022 du 7 juin 2023 consid. 4.1).

Le Tribunal fédéral examine en principe librement l'application de l'art. 6 LPN. Il fait toutefois preuve de retenue dans les questions mettant en cause l'appréciation de circonstances locales, que les autorités cantonales connaissent mieux que lui (cf. **ATF 147 I 393** consid. 5.3.2).

4.2. Lors de la pesée des intérêts à effectuer dans le cadre d'un projet visant l'installation d'une antenne de téléphonie mobile dans un site inscrit à l'inventaire ISOS, il y a lieu de prendre en compte le degré de protection du site (consid. 4.2.1), le degré d'atteinte que le site subira en raison de l'installation projetée (consid. 4.2.2) ainsi que l'état de la couverture du réseau de téléphonie mobile dans la zone concernée et l'amélioration que pourrait y apporter l'implantation de l'antenne (consid. 4.2.3) (cf. arrêt 1C_347/2016 du 5 septembre 2017 consid. 3.2 à 3.5).

4.2.1. S'agissant du degré de protection, la fiche technique ISOS n° 15 intitulée "Les Tranchées et Saint-Léger" (mise à jour en juillet 2021) mentionne des qualités spatiales hautes ainsi que des qualités historico-architecturales exceptionnelles. Cette partie de site est définie comme "tissu bâti de trame orthogonale, rangées contiguës d'immeubles de luxe et hôtels particuliers, act. ess. vocation tertiaire, parfois jardins en terrasse, princ. deux à quatre niveaux, généralement toits à la Mansart, ess. années 1860-1890, au N deux promenades en terrasse encadrant deux îlots monumentaux, années 1860/1900". La fiche précise notamment que "les quartiers cossus des Tranchées et de Saint-Léger forment un ensemble d'une grande cohérence tant historique que spatiale []. Remarquablement bien conservé, le bâti révèle une homogénéité maîtrisée qui laisse place à des variations habiles, à la fois dans la composition des façades et dans les décors". Il est aussi fait mention du fait que l'état de conservation de l'ensemble est très bon.

Dans sa version antérieure, la fiche précitée mentionnait que le tissu, qui présentait une homogénéité élevée, comportait une seule perturbation, soit une tour en limite nord du périmètre, éloignée du bâtiment litigieux; celui-ci, considéré par la fiche comme une certaine faiblesse du tissu et tranchant sur le restant du tissu, se fondait néanmoins sans problème dans le paysage du quartier. Dans sa version actuelle, la fiche ne contient plus d'observation spécifique sur ce bâtiment.

En raison de ces qualités, l'inventaire ISOS attribue à cette partie du site un objectif de sauvegarde A, signifiant dans le cas présent la sauvegarde intégrale du patrimoine bâti et des espaces libres de la zone concernée ainsi que la suppression des interventions parasites.

4.2.2. S'agissant de l'atteinte portée au site, elle est double. D'une part, l'installation de l'antenne litigieuse sur un édifice existant nécessite une intervention dans la substance du bâtiment, notamment pour la fixation des éléments nécessaires. Comme l'a relevé l'Office fédéral de la culture, cette atteinte demeure minime. D'autre part, l'impact visuel de l'installation sur le site figurant à l'inventaire ISOS représente une autre atteinte. Dans un document publié le 22 juin 2018 et intitulé "Les installations de téléphonie mobile et la protection des monuments", la Commission fédérale des monuments historiques indique que les installations de téléphonie mobile posées sur des monuments ne doivent pas être visibles, ou alors être à peine perceptibles, depuis le domaine public ou depuis les lieux accessibles au public. Elle ajoute qu'il faut éviter de porter atteinte aux perspectives depuis ou vers le monument.

À cet égard, la cour cantonale a considéré qu'il n'était pas contesté que l'antenne litigieuse sera visible depuis l'espace public; au vu de la structure imposante de l'antenne et de sa hauteur de plus de 4 m, son impact visuel sur le site sera important et péjorera ses qualités esthétiques. Elle a ajouté que le seul fait que le bâtiment litigieux soit plus élevé que les bâtiments alentour ne saurait lui enlever tout intérêt architectural. La fiche n° 15, dans sa version antérieure, indiquait d'ailleurs que le bâtiment se fondait sans problème dans le paysage. L'instance précédente a jugé que l'installation litigieuse porterait au site une atteinte grave au sens de la jurisprudence; ce constat était par ailleurs renforcé par le préavis négatif de la CMNS qui a considéré que le projet nuirait au caractère architectural du bâtiment et du site protégé.

La recourante soutient au contraire que la présence de l'antenne ne portera aucune atteinte notable, et en aucun cas une atteinte grave, à l'objet protégé eu égard aux objectifs de protection poursuivis. Elle relève que dans la mesure où l'antenne est démontable sans porter atteinte à la substance du patrimoine protégé, le caractère irréversible de l'atteinte fait défaut, ce qui exclut de la qualifier de grave; le projet litigieux ne porterait en outre aucune atteinte; l'impact visuel du projet serait minime, car l'antenne se trouvera en haut d'un immeuble de 23.4 m et en retrait de 8 à 10 m de chaque façade. La recourante ajoute que cet immeuble construit plus tard dans les années 1930 ne fait pas partie de l'ensemble de bâtiments visés par l'inventaire ISOS. Elle affirme encore que ni les vues offertes depuis le domaine public sur les hôtels particuliers et autres immeubles de luxe, ni les perspectives le long des alignements d'arbres et autour des squares ne seront perturbées d'une quelconque manière par l'antenne. Elle fait valoir que l'antenne sera ainsi "à peine perceptible" et ne portera aucune atteinte aux perspectives vers le monument.

Les efforts entrepris par la recourante pour minimiser la visibilité de l'antenne litigieuse, réduisant les dimensions de l'installation technique et choisissant comme emplacement le milieu de la toiture du bâtiment concerné, de 8 à 10 m en retrait de chaque façade, sont à relever. La recourante confirme cependant que l'antenne litigieuse sera visible depuis le domaine public. Comme l'ont relevé le TAPI, la cour cantonale et l'Office fédéral de la culture, cela représente une intervention parasite supplémentaire dans cette partie de

site figurant à l'inventaire ISOS pour ses hautes qualités spatiales. De plus, le bâtiment sur lequel devrait être installée l'antenne litigieuse est haut, ce qui est susceptible de renforcer la visibilité de l'antenne, accroissant de fait son impact visuel. S'ajoute à cela que l'immeuble en question est doté d'un toit à la Mansart et que ce type de toit constitue une caractéristique expressément relevée par l'inventaire ISOS (voir supra consid. 4.2.1). L'antenne litigieuse sera donc bien visible (et non pas "à peine perceptible" comme le fait valoir la recourante), depuis le domaine public ou depuis les lieux accessibles au public, de sorte qu'elle portera atteinte au site protégé.

4.2.3. Que l'on qualifie cette atteinte de grave comme l'a fait la Cour de justice ou d'atteinte minime comme le soutient la recourante, il y a lieu de procéder à une pesée des intérêts et de mettre l'intérêt à la protection du patrimoine bâti d'importance nationale en balance avec l'intérêt public à une couverture suffisante du réseau de téléphonie mobile qui découle de l'art. 92 al. 2 Cst. et de l'art. 1er al. 1 et 2 de la loi fédérale sur les télécommunications du 30 avril 1997 (LTC; RS 784.10). Selon la jurisprudence, 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 (arrêts 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). Il n'en demeure pas moins que 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). Dans la mesure où elle assure une couverture suffisante 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).

La cour cantonale a considéré à cet égard qu'il ne ressortait pas du dossier que la nécessité d'augmenter la couverture du réseau dans la zone litigieuse puisse être considérée comme un intérêt d'importance nationale équivalant à l'intérêt à la protection du bâtiment et de la zone concernés; 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 qui, au vu des protections dont ce dernier et la zone dans laquelle il se situe bénéficient, n'apparaissait manifestement pas approprié à cet effet; les cartes de couverture produites par la recourante n'étaient pas munies d'une empreinte officielle, de sorte que leur force probante devait être relativisée; même si tel avait été le cas, ces cartes ne montraient pas que la couverture actuelle serait insuffisante dans la zone concernée.

La recourante n'apporte aucun élément commandant de s'écarter de l'appréciation de l'instance précédente sur ce point. Elle se contente en effet d'affirmer à nouveau l'absence de couverture totale 5G dans la bande de fréquence 3600 MHz entre le Boulevard Helvétique et le Boulevard des Tranchées. 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. Peu importe au demeurant car, comme l'ont relevé les instances précédentes, il ne ressort pas de la carte toutes bandes confondues (produite par la recourante) que la couverture actuelle serait insuffisante dans le secteur concerné.

Dans ces conditions, la recourante ne parvient pas à démontrer que l'antenne litigieuse apporterait une véritable amélioration de la couverture du réseau de téléphonie mobile, qui représenterait un intérêt supérieur d'importance nationale. Avec la retenue que s'impose le Tribunal fédéral s'agissant de l'examen des circonstances locales, il n'apparaît ainsi pas critiquable d'avoir jugé que la couverture dans la zone n'était pas si déficitaire au point de nécessiter absolument l'installation d'une antenne sur le bâtiment litigieux.

4.3. Il résulte de ce qui précède que compte tenu du degré de protection du site (objectif de sauvegarde A à l'inventaire ISOS), de l'atteinte visible portée au site et de la couverture suffisante de réseau de téléphonie mobile dans la zone en question, la Cour de justice n'a pas violé l'art. 6 LPN en considérant que l'intérêt public à la protection du patrimoine bâti d'importance nationale pouvait primer l'intérêt public à implanter une antenne de téléphonie mobile, ce d'autant moins que le Tribunal fédéral s'impose une retenue dans l'appréciation des circonstances locales.

5.

Il s'ensuit que le recours est rejeté.

La recourante, qui succombe, supportera les frais judiciaires (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.

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, à la Ville de Genève, au Département du territoire, à la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève, à l'Office fédéral de la culture ainsi qu'à la Société Immobilière B. _____ SA.

Lausanne, le 8 octobre 2024

Au nom de la I^{re} Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Kneubühler

La Greffière : Tornay Schaller