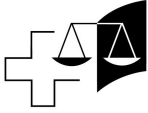


Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



1C_527/2023

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 (Suisse) SA,

représentée par Me Stephan Kronbichler, avocat,
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,

Société A. _____ SA,

Objet
Refus d'autorisation de construire une installation de téléphonie mobile,

recours contre l'arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de
Genève du 22 août 2023 (ATA/895/2023 - A/2701/2022-LCI).

Faits :

A.

Swisscom (Suisse) SA (ci-après: Swisscom) a déposé auprès du Département du territoire du canton de Genève (ci-après: département) une requête en autorisation de construire portant sur la mise en place d'une nouvelle installation de téléphonie mobile d'une hauteur de trois mètres, composée d'un mât sur lequel seraient fixées trois antennes; cette nouvelle installation sera placée sur la toiture du bâtiment d'habitation - propriété de la Société A. _____ SA - située sur la parcelle n° 2'796 de la commune de Genève, quartier des Eaux-Vives, à la rue des Vollandes 75, construit en 1910 et qui appartient à un ensemble protégé au niveau cantonal du XIXe ou du début du XXe siècle.

Lors de l'instruction de la requête, la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après: CMNS) a émis un préavis défavorable, compte tenu notamment des qualités architecturales du bâtiment. Le projet, qui prévoyait une installation composée de plusieurs antennes de téléphonie mobile émergentes au-dessus de la toiture, altérerait la composition architecturale du bâtiment; il compromettrait l'unité architecturale de l'ensemble protégé et portait atteinte au caractère architectural de "cet édifice remarquable, digne de protection" qu'il convenait de préserver.

Par décision du 6 juillet 2022, se référant notamment au préavis défavorable de la CMNS, le Département a refusé de délivrer l'autorisation sollicitée, au motif que le projet n'était pas conforme aux dispositions relatives à l'esthétique des constructions et aux mesures de protection concernant les ensembles du XIXe siècle et du début du XXe siècle.

B.

Par jugement du 25 janvier 2023, le Tribunal administratif de première instance du canton de Genève (TAPI) a rejeté le recours interjeté par Swisscom contre la décision du Département.

Par arrêt du 22 août 2023, la Chambre administrative de la Cour de justice du canton de Genève a rejeté le recours intenté par Swisscom. Elle a considéré en substance que l'intérêt à la protection du patrimoine 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 fait grief aux instances précédentes d'avoir exigé d'elle qu'elle prouve le besoin de couverture du réseau de téléphonie mobile, mais également d'avoir, en appliquant la clause d'esthétique, compliqué à l'excès la réalisation de l'obligation de couverture lui incombant; elle critique également l'absence de collaboration des autorités à la recherche de solutions alternatives. La recourante se plaint également d'arbitraire dans l'établissement des faits et l'appréciation des preuves, en lien avec les cartes de couverture qu'elle aurait produites devant le TAPI.

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 de la loi genevoise du 14 avril 1988 sur les constructions et les installations diverses (LCI; RS/GE L 5 05) ("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 commission d'architecture ou, pour les objets qui sont de son ressort, sur celui de la CMNS. Elle tient compte également, le cas échéant, de ceux émis par la commune ou les services compétents du département (al. 2).

Les art. 89 ss LCI prévoient la préservation de l'unité architecturale et urbanistique des ensembles du XIXe siècle et du début du XXe siècle qui sont situés en dehors des périmètres de protection (art. 89 al. 1 LCI). Sont considérés comme ensemble les groupes de deux immeubles ou plus en ordre contigu, d'architecture identique ou analogue, ainsi que les immeubles séparés dont l'emplacement, le gabarit et le style ont été conçus dans le cadre d'une composition d'ensemble dans le quartier ou dans la rue (art. 89 al. 2 LCI).

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 (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). 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 projet litigieux était prévu sur un bâtiment appartenant à un ensemble protégé du XIXe siècle et du début du XXe siècle, soit une zone à protéger au sens de la LAT, tel que recensé par le service de l'inventaire des monuments d'art et d'histoire. Indépendamment de la problématique de la visibilité du projet depuis l'espace public, la cour cantonale a estimé que l'installation litigieuse - soit un mât de 3 m de haut sur lequel doivent être fixées trois antennes et qui sera placé sur le toit de l'immeuble - altérera l'architecture de ce dernier, en raison notamment de sa structure imposante, relevant en particulier que l'antenne culminera à 4.27 m plus haut que le faite de la toiture en raison de la superstructure qui la surélève. Cette atteinte sera d'autant plus importante que le bâtiment concerné possédait des qualités architecturales indéniables, la cour cantonale faisant sien l'avis de la CMNS; cette instance spécialisée avait considéré que le projet altérerait la composition architecturale du bâtiment, compromettrait l'unité architecturale de l'ensemble protégé et portait atteinte au caractère architectural de "cet édifice remarquable, digne de protection". Pour la cour cantonale, la péjoration de l'esthétique du bâtiment entraînera également un impact négatif sur les autres bâtiments faisant partie de l'ensemble et rompra leur harmonie. Elle a en outre retenu que l'impact de l'installation litigieuse sur l'architecture du bâtiment et l'harmonie de l'ensemble sera perceptible depuis l'espace public, à tout le moins en partie, depuis le n° 58bis de la route de Frontenex, soit un lieu largement fréquenté. Vu ces considérations, elle a considéré que le projet litigieux nuirait au caractère du site au sens de l'art. 15 LCI et porterait atteinte à son unité architecturale et urbanistique (art. 89 ss LCI).

Dans son mémoire, la recourante se contente d'affirmer de manière péremptoire que l'impact visuel de l'antenne sera négligeable, voire nul, de sorte qu'il serait arbitraire de retenir une atteinte esthétique importante au bâtiment et à l'ensemble protégé. La recourante ne soulève d'ailleurs pas le grief d'application arbitraire de la clause d'esthétique de l'art. 15 LCI, ni de celles de protection du patrimoine des art. 89 ss LCI, dispositions qu'elle n'invoque même pas. L'argumentation de la recourante ne remplit donc pas les exigences de motivation de l'art. 106 al. 2 LTF et est irrecevable (cf. **ATF 145 II 32** consid. 5.1 et les réf. cit.). 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 aux clauses de droit cantonal précitées.

2.5. Cela étant comme exposé ci-dessus, l'application (en soi non arbitraire, respectivement non contestée) des clauses précitées d'esthétique et de protection du patrimoine 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 adéquate 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 laissaient pas apparaître, selon la cour cantonale, un manque de couverture du réseau dans le quartier concerné. La cour cantonale a relevé que la recourante n'alléguait au demeurant pas que les habitants se seraient plaints de problèmes de connexion ou de la mauvaise qualité du réseau. Pour la cour cantonale, l'intérêt public à la protection du patrimoine l'emportait sur ceux découlant de la loi sur les télécommunications.

2.5.2. La recourante n'apporte aucun élément commandant de s'écarter de l'appréciation de l'instance précédente sur ce point. La recourante 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 que la couverture, notamment en bandes hautes serait limitée, voire minimale, pour le secteur et qu'en particulier la couverture 5G serait pratiquement inexistante. 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 un manque de couverture du réseau dont souffrirait le quartier concerné.

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, à l'instar du Département, que d'autres bâtiments alentours étaient susceptibles d'accueillir l'installation litigieuse, en particulier ceux situés aux B. _____ et C. _____ de la route de Frontenex qui ne faisaient pas partie d'un ensemble et bénéficiaient à tous le moins de mesures de protection moindres, voire inexistantes; cette appréciation n'apparaît pas insoutenable dès lors qu'il ressort de l'arrêt attaqué que la recourante n'a entrepris aucune démarche auprès des copropriétaires concernés en vue d'obtenir un accord pour la location de baux pour antennes.

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 la Société A. _____ SA.

Lausanne, le 8 octobre 2024

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

Le Président : Kneubühler

La Greffière : Arn