RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2107/2022 LCI JTAPI/1268/2022

JUGEMENT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

du 23 novembre 2022

dans la cause

A_____, représentée par Me Stephan KRONBICHLER, avocat, avec élection de domicile

contre

DÉPARTEMENT DU TERRITOIRE-OAC

B_____

VILLE DE GENEVE, intervenante

EN FAIT

1. B_____ est propriétaire de la parcelle n° 1_____, sise sur la commune de C_____, à l'adresse rue D_____ 2_____, en zone 2. Cette parcelle, sur laquelle est érigé un immeuble de six étages sur rez, est située dans la 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 en Suisse (ci-après: ISOS) avec un objectif de sauvegarde A.

2. Le 13 janvier 2022, A_____ a déposé auprès du département du territoire (ci-après: le département), une requête en autorisation de construire portant sur la construction d'une nouvelle installation de communication mobile (3G-46-5G) avec mâts, systèmes techniques et nouvelles antennes/GHVT sur la toiture du bâtiment précité. Cette requête a été enregistrée sous la référence DD 6_____.

3. La fiche de données spécifique au site du 5 novembre 2021, s'agissant du rayonnement dans les locaux à utilisation sensible (ci-après: LUS) les plus chargés, indiquait les mesures suivantes :

   - LUS n° 2 – bâtiment des antennes, sixième étage ; habitation : 2.61 V/m ;

   - LUS n° 3 – rue E_____ 3_____, troisième étage (mansarde) ; habitation ; 5.13 V/m ;

   - LUS n° 4 – rue D_____ 4_____, quatrième étage (mansarde) ; habitation ; 3.85 V/m ;

   - LUS n° 5 – rue D_____ 5_____, quatrième étage ; habitation ; 5.97 V/m ;

   - LUS n° 6 – rue F_____ 7_____, dernier étage (mansarde) ; habitation ; 5.08 V/m.

4. Lors de l'instruction de cette requête, plusieurs instances de préavis se sont prononcées sur le projet, notamment :

   - le 14 janvier 2022, la direction des autorisations de construire (ci-après: la DAC) s'est prononcée favorablement sur le projet, sans observation ;

   - le 17 janvier 2022, l'office de l'urbanisme (ci-après : OU) a préavisé favorablement le projet, sans observation, relevant que celui-ci était compris dans le périmètre du plan d'utilisation du sol de la Ville de Genève (ci-après: PUS) dont la conformité était analysée par cette dernière ;

   - le 26 janvier 2022, le service 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 l'ORNI et au règlement genevois sur la protection contre le rayonnement non ionisant des installations stationnaires du 29 septembre 1999 (RPRNI – K 1 70.07). Des mesurages de contrôle aux LUS n^{os} 3, 5 et 6 devaient être effectués, les antennes de cette installation devaient être intégrées dans le système d'assurance qualité permettant de surveiller les données d'exploitations et les parties de la superstructure accessibles pour l'entretien ou la valeur limite était dépassée devaient être dûment protégées ;

- le 26 janvier 2022, la Ville de Genève s'est prononcée défavorablement appliquant un moratoire sur toute ancienne ou nouvelle installation de téléphonie mobile ;

- le 7 février 2022, après avoir relevé que le bâtiment concerné par le projet était situé dans le périmètre d'un site inscrit à l'inventaire ISOS avec un objectif de sauvegarde A et à l'intérieur de la zone protégée de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications, la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après: la CMNS) a préavisé défavorablement le projet, au motif qu'il nuirait au caractère architectural du bâtiment ainsi que du site protégé ;

- à la même date, le service des monuments et des sites (ci-après : SMS) s'est déclaré défavorable, renvoyant au préavis rendu par le CMNS.

5. Par décision du 30 mai 2022, sur la base du préavis de la CMNS précité, le département a refusé l'autorisation sollicitée au motif que le projet nuirait au caractère du site et porterait atteinte à la zone projetée ainsi qu'au site ISOS, relevant au demeurant que, appelée à se déterminer sur ce dernier préavis, A_____ manifestait sa volonté de maintenir le projet en l'état sans expliquer en quoi son obligation de couverture était contrecarrée.

6. Par acte du 24 juin 2022, A_____ (ci-après: la recourante) a recouru contre la décision du 30 mai 2022 auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le tribunal), concluant, principalement, à l'annulation de celle-ci et à ce que l'autorisation de construire lui soit délivrée, subsidiairement au renvoi du dossier au département pour nouvelle décision, le tout sous suite de frais et dépens.

   L'installation de téléphonie mobile projetée n'altérait pas la substance du bâtiment et n'entrainait aucune dégradation de celui-ci, de sorte que l'objectif de sauvegarde A du site était préservé. Bien que le site présentait des qualités paysagères particulières, celles-ci étaient déjà atteintes, notamment par la présence d'une tour locative qui venait gravement perturber la silhouette du quartier G_____ dans lequel se situerait l'installation litigieuse. Le projet litigieux n'était donc pas

susceptible de porter une atteinte significative supplémentaire aux qualités paysagères du site et aux objectifs de sauvegarde poursuivis par l'ISOS.

L'installation serait fixée de manière centrée sur la toiture, de sorte qu'elle ne serait que peu visible depuis les rues adjacentes, ce d'autant plus que l'immeuble et les bâtiments voisins s'élevaient à plus de 20 m. De plus, la hauteur de l'installation était réduite à ce qui était techniquement nécessaire, de sorte à ce que son impact esthétique soit minime. Par ailleurs, le bâtiment visé ne faisait l'objet d'aucune mesure individuelle de protection de droit cantonal. Enfin, une telle installation pouvait être démontée sans laisser aucun dégât, ni modification permanente de l'immeuble. Le projet litigieux ne nuirait donc pas à la préservation de la qualité de la toiture ni à son concept visuel, et ne contrevenait dès lors pas à l'art. 83 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05).

Les installations de téléphonie mobile devaient nécessairement dépasser la hauteur des toits des bâtiments sur lesquels elles prenaient place, une application stricte de l'art. 87 LCI revenant en définitive à interdire toute construction d'antennes dans l'ensemble du périmètre protégé et ainsi à empêcher les opérateurs de fournir un réseau de téléphonie mobile de qualité, de manière contraire à la loi fédérale sur les télécommunications du 30 avril 1997 (LTC – RS 784.10).

Il était notoire que les besoins en couverture et en capacité du réseau étaient aujourd'hui en forte augmentation, vu la quantité de données échangées doublant chaque année, en particulier dans les zones urbaines. Afin d'offrir une qualité de service optimale, des fréquences basses devaient être utilisées afin de permettre de couvrir de plus grandes zones que les bandes hautes au détriment d'un débit supérieur. Le projet litigieux se situait dans une zone connaissant une couverture insuffisante dans les bâtiments environnants. En raison des LUS à proximité, la puissance autorisée était nettement réduite. Les sites voisins n'étaient soit équipés qu'en bandes hautes et n'offraient ainsi qu'une couverture et une capacité limitées en distance, ou étaient distants et couvraient déjà des zones de couverture importantes, de sorte qu'ils connaissaient régulièrement des problèmes capacitaires. A moins d'accepter une dégradation substantielle de la desserte en services de téléphonie mobile du secteur H_____, quartier très fréquenté où se trouvaient de nombreux commerces et bureaux, le projet litigieux était donc nécessaire pour améliorer nettement la couverture.

7. Le 29 août 2022, le département a transmis son dossier au tribunal, accompagné de ses observations. Il concluait au rejet du recours.

Il n'appartenait pas à l'opérateur de choisir librement l'emplacement adéquat d'une antenne lorsque l'implantation en zone à bâtir se heurtait à un obstacle juridique, tel qu'une clause d'esthétique. L'immeuble sur lequel était prévu la construction litigieuse, laquelle devait culminer à 3.80 m (recte : 4.10 m) au-dessus de la

toiture, était situé dans la zone protégée de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications.

Les plans fournis à l'appui de la requête en autorisation de construire permettaient de visualiser clairement le projet, sa hauteur et son impact. La CMNS avait constaté que l'installation litigieuse nuirait au caractère architectural du bâtiment ainsi que du site protégé. En outre, l'installation dépassait la hauteur du bâtiment d'origine de sorte que l'art. 87 al. 1 LCI n'était pas respecté et l'art. 87 al. 2 LCI ne s'appliquait pas, aucune raison esthétique n'ayant été donnée. Par ailleurs, ce projet était également prévu dans un site inscrit à l'inventaire ISOS, dont le descriptif prévoyait un objectif de sauvegarde A, impliquant la sauvegarde de la substance mais également la conservation intégrale de toutes les constructions et composantes du site, de tous les espaces libres et la suppression des interventions parasites. Le descriptif ISOS précisait également que le site présentait une hauteur réduite des immeubles le détachant clairement des quartiers alentours, formant une entité clairement définie. La modification de l'immeuble par l'adjonction d'une installation de téléphonie mobile d'une hauteur de 3.8 m (recte : 4.10 m) en toiture nuirait au caractère et à l'intérêt de ce site formant un ensemble architectural d'importance nationale. Non seulement l'installation querellée était projetée sur un bâtiment avec un objectif de sauvegarde A parfaitement adapté à la topographie du lieu, mais elle n'était également aucunement minutieusement intégrée à la construction. Au contraire, par son gabarit et son emplacement, elle causerait un impact conséquent sur le site protégé. Enfin, le quartier G_____ et I_____, dans lequel se situait l'immeuble sur lequel était prévu le projet, était également protégé selon le droit cantonal, par l'entremise des art. 83 ss LCI, démontrant ainsi également la valeur et l'importance de la protection dudit bien et son environnement immédiat.

Enfin, la protection du patrimoine bâti constituait un intérêt public prépondérant et la recourante ne démontrait pas que ce refus d'autorisation de construire rendrait impossible ou compliquerait à l'excès la réalisation de son obligation de couverture, ce d'autant que de nombreuses antennes existaient déjà sur le territoire de l'État de Genève. Il n'était pas exclu qu'une telle antenne pût être installée à un autre emplacement, notamment sur un bâtiment moins sensible, sans nuire au patrimoine bâti.

Au surplus, la recourante invoquait une nécessité de desserte en services de téléphonie du secteur H_____, alors que le bâtiment litigieux ne faisait aucunement partie de ce quartier, une desserte de ce secteur pouvant certainement se faire directement depuis ce dernier (qui commençait de l'autre côté du boulevard J_____), soit hors du périmètre protégé, comme l'attestaient les différentes antennes qui y étaient déjà érigées, notamment celles sises le long de la route K_____, respectivement au 8_____, avenue L_____.

8. Le 1er septembre 2022, la Ville de Genève est intervenue dans la procédure et a transmis ses observations. Elle concluait au rejet du recours.

Elle partageait l'avis de la CMNS et appuyait la position du département. Toutes bandes confondues, la situation ne serait améliorée que dans un périmètre très restreint. L'utilité de l'installation n'était donc pas démontrée, raison pour laquelle la protection du patrimoine était prépondérante.

Rien n'indiquait que les pics de dépassements temporaires autorisés de la VLInst ne mettaient pas en danger la santé. Or, le nouveau système instauré par l'OFEV pour les antennes adaptatives constituait une rupture complète avec le principe prévalant jusqu'alors du respect en tout temps des VLInst. Le respect du principe de précaution était donc impératif vu les risques pour la santé.

9. Le 26 septembre 2022, la recourante a répliqué.

L'installation envisagée respectait pleinement les valeurs limites de l'ORNI, ce dont attestait le préavis positif du SABRA du 26 janvier 2022. Les considérations liées à une potentielle mise en danger par le rayonnement non ionisant de l'installation projetée, notamment de la 5G, devaient être écartés car elles revenaient à remettre en question la neutralité technologique imposée par le droit fédéral ainsi que les valeurs limites fixées par ce dernier au regard du principe de prévention de l'art. 11 al. 2 LPE.

Une application stricte et schématique de l'art. 87 LCI était contraire au droit fédéral, notamment la LTC, les antennes devant nécessairement dépasser les toits pour des raisons techniques.

De plus, l'installation projetée ne comportait que trois antennes fixées sur un support, ce qui limitait l'impact esthétique sur le bâtiment. La hauteur du projet était limitée au strict nécessaire d'un point de vue technique. Vu le gabarit de 22 m de l'immeuble, l'installation litigieuse ne serait pratiquement pas perceptible depuis la rue. L'art. 83 al. 5 LCI ne pouvait pas s'appliquer à des installations techniques telles que les antennes de téléphonie mobile, dont la forme, les dimensions et l'aspect étaient largement déterminés par leur fonction.

Le bâtiment litigieux était décrit dans l'inventaire ISOS comme étant l'un des deux corps étrangers dans le site protégé. Il se différenciait nettement du reste des bâtiments du quartier G_____ en raison de son époque de construction remontant aux années 1930 et ne présentait aucune qualité architecturale particulière. Son seul mérite était de ne pas trop déranger. Ainsi, s'il y avait un immeuble « pas sensible » dans tout le secteur concerné, c'était bien l'immeuble litigieux, étant décrit comme « une faiblesse » du tissu bâti du périmètre protégé. Dès lors, la construction de l'installation litigieuse ne nuisait aucunement au caractère ni à l'intérêt du site.

Le nombre d'antennes déjà présentes sur le territoire de l'État de Genève n'était pas déterminant, contrairement à leur emplacement et à la couverture que chacune d'elles pouvait offrir, lesquels dépendaient de la puissance autorisée et la présence de LUS. La nécessité de l'installation projetée était établie sur la base des cartes de couverture produites. En particulier, la nouvelle installation permettait de mettre en place la couverture 5G, actuellement inexistante dans le secteur G_____, et d'améliorer substantiellement la couverture en bandes hautes. Elle desservirait en outre principalement le secteur au nord du boulevard J_____ dans lequel elle se situait et non pas uniquement le quartier H_____.

10. Le 18 octobre 2022, la Ville de Genève a dupliqué.

    Le principe de neutralité technologique ne prévalait plus avec la 5G, qui ne pouvait fonctionner qu'avec une intensité beaucoup plus élevée.

11. Le 20 octobre 2022, le département a dupliqué.

    Un déploiement d'antennes pouvait se faire en certains endroits du secteur sans prétériter l'esthétique des lieux, ce qui était attesté par la présence d'antennes autorisées dans le périmètre protégé.

    Il ressortait du préavis défavorable de la CMNS du 7 février 2022, sur lequel s'était fondé le département, que l'installation proposée, lequel devait s'élever, en son sommet, à 5 m (recte : 4.10 m) au-dessus de la hauteur de la toiture existante, nuisait au caractère architectural du bâtiment litigieux ainsi que du site protégé. En outre, selon l'inventaire ISOS, le bâtiment se fondait, malgré ses faiblesses, dans le paysage du quartier, ce qui n'était pas le cas de l'installation projetée.

    Cette dernière visant majoritairement à desservir la partie du quartier hors périmètre de protection, un emplacement de l'autre côté du boulevard J_____, soit hors périmètre de protection, était à privilégier et permettrait à la fois de rapprocher l'antenne du quartier à desservir et de la localiser dans un périmètre en principe moins intéressant patrimonialement, ce qui allait dans le sens de tous les intérêts en présence. A ce titre, la recourante n'avait pas démontré qu'aucun autre emplacement moins impactant n'était pas envisageable.

12. Bien qu'interpellée par le tribunal, la B_____ ne s'est pas déterminée sur le recours.

13. Le détail des écritures sera repris dans la partie « En droit » en tant que de besoin.

EN DROIT

1. Le Tribunal administratif de première instance connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions prises par le département en application de la LCI (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 143 et 145 al. 1 LCI).

2. Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 60 et 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

3. Le litige porte sur le refus d'autorisation d'implantation d'une installation de téléphonie mobile en zone 2 au niveau de la toiture d'un bâtiment situé en zone protégée, compris dans un périmètre de protection de l'ISOS.

   La recourante estime que le projet litigieux n'altérerait pas la substance du bâtiment protégé et ni aux objectifs visés par l'inventaire ISOS. Elle prétend également que l'augmentation de la couverture réseau constituerait un intérêt prépondérant à celui de la protection du patrimoine.

4. Selon l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT - RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. L'autorisation est délivrée si la construction ou l'installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22 al. 2 let. a LAT) et si le terrain est équipé (art. 22 al. 2 let. b LAT). Le droit fédéral et le droit cantonal peuvent poser d'autres conditions (art. 22 al. 3 LAT).

5. Selon l'art. 1 al. 1 LCI, sur tout le territoire du canton, nul ne peut, sans y avoir été autorisé, notamment, 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 (let. a), ainsi que modifier, même partiellement, le volume, l'architecture, la couleur, l'implantation, la distribution ou la destination d'une construction ou d'une installation (let. b).

6. L'art. 17 LAT prévoit que les zones à protéger comprennent notamment les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels (let. c).

7. Les zones protégées constituent des périmètres délimités à l'intérieur d'une zone à bâtir ordinaire ou de développement et qui ont pour but la protection de l'aménagement et du caractère architectural des quartiers et localités considérés (art. 12 al. 5 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30)).

8. Sont désignées comme zones à protéger au sens de l'art.17 LAT la zone de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications, selon les dispositions des art. 83 à 88 de la LCI et font l'objet de dispositions particulières incluses dans la loi sur les constructions (art. 28 et 29 al. 1 let. c LaLAT).

9. Selon l'art. 83 al. 1 LCI, l'aménagement et le caractère architectural original des quartiers de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications doivent être préservés. Les dispositions de la loi sur l'énergie, du 18 septembre 1986, demeurent réservées. Dans tous les cas, l'architecture notamment le volume, l'échelle, les matériaux et la couleur des constructions doivent s'harmoniser avec le caractère des quartiers (art. 83 al. 5 LCI).

10. Les demandes d'autorisation, à l'exception de celles instruites en procédure accélérée, sont soumises, pour préavis, à la commission des monuments, de la nature et des sites (art. 85 al. 1 LCI). Les préavis sont motivés (art. 85 al. 3 LCI).

11. Le gabarit de hauteur des constructions ne doit pas dépasser la hauteur des bâtiments existants (art. 87 al. 1 LCI). Toutefois, sous réserve des autres dispositions de la loi, le département peut autoriser ou imposer des dérogations aux dispositions de l'alinéa 1 si une telle mesure est dictée par des raisons d'esthétique (art. 87 al. 2 LCI).

12. À teneur de l'art. 15 LCI, 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).

    La clause d'esthétique de l'art. 15 LCI fait appel à des notions juridiques imprécises ou indéterminées, dont le contenu varie selon les conceptions subjectives de celui qui les interprète et selon les circonstances de chaque cas d'espèce ; ces notions laissent à l'autorité une certaine latitude de jugement. Lorsqu'elle estime que l'autorité inférieure est mieux en mesure d'attribuer à une notion juridique indéterminée un sens approprié au cas à juger, l'autorité de recours s'impose alors une certaine retenue. Il en va ainsi lorsque l'interprétation de la norme juridique indéterminée fait appel à des connaissances spécialisées ou particulières en matière de comportement, de technique, en matière économique, de subventions et d'utilisation du sol, notamment en ce qui concerne l'esthétique des constructions (ATA/1274/2017 du 12 septembre 2017 consid. 6 et la jurisprudence citée).

13. L'art. 15 LCI reconnaît au département un large pouvoir d'appréciation. Ce dernier n'est limité que par l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (ATA/1065/2018 du 9 octobre 2018 consid. 3e et la référence citée). Constitue un abus du pouvoir d'appréciation le cas où l'autorité reste dans le cadre fixé par la loi, mais se fonde toutefois sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité (ATF 137 V 71 précité ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, p. 179).

14. L'ISOS est fondé sur l'art. 5 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 (LPN - RS 451), qui charge le Conseil fédéral d'établir, après avoir pris l'avis des cantons, des inventaires d'objets d'importance nationale. Celui-ci peut se fonder sur des inventaires dressés par des institutions d'État ou par des organisations œuvrant en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques. Les critères qui ont déterminé le choix des objets sont indiqués dans les inventaires.

15. 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. 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 (arrêt du Tribunal fédéral 1C_347/2016 du 5 septembre 2017 consid. 3.1 et réf. cit. ; Jörg LEIMBACHER, in Commentaire LPN, 2e éd. 2019, n. 5 ss ad art. 6). 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, du contenu de la protection (ATF 127 II 273 consid. 4c ; 123 II 256 consid. 6a).

16. Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, une atteinte grave et irréversible à l'un des objectifs de protection énoncés dans l'inventaire est en principe inadmissible (cf. arrêt 1A.185/2006 du 5 mars 2007 consid. 7.1 et les arrêt cités). Dans ce cas de figure, 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). À cet égard, dans la mesure où la Confédération oblige les concessionnaires à assurer un service de téléphonie publique pour l'ensemble de la population et dans tout le pays (cf. art. 92 Cst. ; art. 14 al. 1 et 16 al. 1 let. a LTC), la couverture nécessaire à la téléphonie mobile vise tout le territoire suisse, qu'il soit bâti ou non (ATF 138 II 570 consid. 4.2). Ainsi, selon la jurisprudence, l'octroi d'une autorisation de construire une installation de téléphonie relève d'une tâche de la Confédération (ATF 139 II 271

consid. 11.2; ATF 131 II 545 consid. 2.2 p. 547 s.; arrêt 1C_283/2021 du 21 juillet 2022 consid. 3.1.2). L'art. 6 al. 2 LPN 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 (arrêts 1C_347/2016 du 5 septembre 2017 consid. 3.1; 1C_360/2009 du 3 août 2010 consid. 3.1; 1A.185/2006 du 5 mars 2007 consid. 7.1; cf. Pierre TSCHANNEN, in Commentaire pratique LAT: Planification directrice et sectorielle, pesée des intérêts, 2019, n. 36 ad art. 3 LAT; Thierry LARGEY, La protection du patrimoine bâti, in RDAF 2012, p. 293; par rapport à l'art. 24 LAT, cf. arrêt 1C_416/2019 du 2 février 2021 consid. 4.4 destiné à publication). A contrario, et en dépit de l'accomplissement d'une tâche fédérale, lorsque l'objet protégé n'est pas touché de manière sensible (ou grave), il suffit de procéder à une pesée libre des intérêts au sens de l'art. 3 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT – RS 700.1), tout en veillant cependant à ménager le plus possible l'objet inventorié (cf. art. 6 al. 1 LPN; arrêts du Tribunal fédéral 1C_116/2020 du 21 avril 2021 consid. 4.2.2 ; 1C_360/2009 du 3 août 2010 consid. 3.2; Pierre TSCHANNEN, op. cit., n. 37 ad art. 3 LAT; Thierry LARGEY, op. cit., p. 293).

17. Dans le cadre de l'accomplissement de tâches de la Confédération, les interventions qui n'ont pas d'effets sur la réalisation des objectifs de sauvegarde ne représentent pas une atteinte et sont admissibles. De légères atteintes sont également admissibles si elles sont justifiées par un intérêt qui prime l'intérêt à protéger l'objet (art. 10 al. 1 de l'ordonnance concernant l'ISOS du 13 novembre 2019 ; OISOS - RS 451.12). Lorsqu'une atteinte est considérée comme admissible suite à la pesée des intérêts, elle doit être aussi limitée que possible. Son auteur doit tenir compte de la règle selon laquelle les qualités culturelles des objets, notamment leurs qualités urbanistiques, méritent d'être ménagées le plus possible (art. 10 al. 4 OISOS).

18. Aux termes de l'art. 23 al. 1 let. a de la directive concernant l'Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse ISOS du 1er janvier 2020 (ci-après: DISOS), l'objectif de sauvegarde A établit une distinction entre deux spécifications, la sauvegarde de la substance d'une part et la sauvegarde de l'état existant en tant qu'espace agricole ou libre d'autre part. Une partie de site peut se voir appliquer l'une ou l'autre spécification ou les deux à la fois. La sauvegarde de la substance signifie sauvegarder intégralement toutes les constructions et installations et tous les espaces libres ainsi que supprimer les interventions parasites (cf. art. 9 al. 4 let. a OISOS).

19. Lorsque des transformations ou des aménagements sont prévus sur une partie de site à sauvegarder, il est indiqué de requérir le conseil du service des monuments historiques, d'autres instances officielles spécialisées ou d'experts. Pour son

application concrète, l'ISOS formule des recommandations générales concernant la conservation, l'entretien et la valorisation des sites construits (art. 24 al. 1 DISOS). Lorsqu'il s'agit de « sauvegarder la substance », les dispositions générales sont l'interdiction de démolir, l'interdiction de constructions nouvelles et l'obligation d'arrêter des prescriptions détaillées en cas d'intervention (art. 24 al. 2 DISOS).

20. La pesée des intérêts que requiert la construction d'une installation de téléphonie mobile portant atteinte à un site protégé dépend avant tout des circonstances concrètes du cas, de sorte que la jurisprudence rendue dans ce domaine relève en grande partie de la casuistique. Il découle cependant de l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_347/2016 du 5 septembre 2017 déjà cité que s'agissant d'un objet inscrit à l'inventaire ISOS, il importe tout d'abord de tenir compte du degré de protection dont bénéficie cet objet ainsi que des éléments spécifiques visés par cette protection. Ensuite, il s'agit d'évaluer le degré d'altération que subira cet objet en raison de l'installation de téléphonie mobile projetée, notamment sur le plan visuel. Enfin, la pesée des intérêts entre la préservation de l'intégrité de l'objet en question et l'établissement ou l'amélioration du réseau de téléphonie mobile peut, suivant l'importance de l'impact que pourrait avoir l'installation future, nécessiter d'examiner la possibilité d'une implantation dans un site alternatif (arrêt précité consid. 3.4 et réf. cit.). Enfin, la pesée des intérêts implique également de tenir compte, cas échéant, de la réversibilité de l'intervention projetée sur l'objet bénéficiant de la protection patrimoniale, c'est-à-dire du dommage créé à court et moyen terme et de la possibilité de le réparer entièrement ou partiellement en cas d'enlèvement de l'installation litigieuse.

21. Dans le système de la LCI, les avis ou préavis des communes, des départements et organismes intéressés ne lient pas les autorités (art. 3 al. 3 LCI). Ils n'ont qu'un caractère consultatif, sauf dispositions contraires et expresses de la loi ; l'autorité reste ainsi libre de s'en écarter pour des motifs pertinents et en raison d'un intérêt public supérieur. Toutefois, lorsqu'un préavis est obligatoire, il convient de ne pas le minimiser (ATA/448/2021 du 27 avril 2021 consid. 6a et les références citées). Néanmoins, lorsque la consultation d'une instance de préavis est imposée par la loi, son préavis a un poids certain dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité de recours et il convient de ne pas le minimiser (ATA/1633/2019 du 5 novembre 2019 consid. 6b).

22. Lorsque la consultation de la CMNS est imposée par la loi, le préavis de cette commission a un poids certain dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité de recours (ATA/126/2013 précité ; ATA/417/2009 précité). En outre, la CMNS se compose pour une large part de spécialistes, dont notamment des membres d'associations d'importance cantonale, poursuivant par pur idéal des buts de protection du patrimoine (art. 46 al. 2 LPMNS). A ce titre, son préavis est important (ATA/126/2013 précité ; ATA/417/2009 précité).

23. Elle se prononce en principe une seule fois sur chaque demande d'autorisation, les éventuels préavis complémentaires étant donnés par l'office du patrimoine et des sites, auquel est rattaché le SMS (cf. art. 6 al. 1 let. e ch. 3 ROAC), par délégation de la commission (art. 47 al. 1 LPMNS).

24. Selon une jurisprudence bien établie, les autorités de recours observent une certaine retenue pour éviter de substituer leur propre appréciation à celle des commissions de préavis pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci. Elles 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/532/2021 du 18 mai 2021 consid. 4 et la référence citée).

25. En l'espèce, le projet litigieux est prévu sur un bâtiment situé en zone protégée de la Vieille-Ville et du secteur sud des fortifications, et porte, selon la description fournie par la recourante dans sa demande d'autorisation de construire du 13 janvier 2022, sur la réalisation d'une nouvelle installation de téléphonie mobile (3G-4G-5G), d'une hauteur de 4.10 m, avec mâts, systèmes techniques et nouvelles antennes sur la toiture dudit bâtiment.

    Dans son préavis du 7 février 2022, ayant relevé que le bâtiment sur lequel l'installation litigieuse était projetée se situait à la fois en zone protégée ainsi que dans le périmètre d'un site inscrit à l'inventaire ISOS, la CMNS s'est prononcée défavorablement au projet au motif qu'il nuisait au caractère architectural du bâtiment ainsi que du site protégé.

    S'il n'est à juste titre pas contesté que le projet dépasse la hauteur du bâtiment d'origine (art. 87 al. 1 LCI), aucune raison esthétique n'est manifestement donnée au sens de l'art. 87 al. 2 LCI, ni même avancée par la recourante. En effet, celle-ci se contente d'indiquer que la taille de l'installation projetée a été réduite dans la mesure du nécessaire, qu'elle comporte trois antennes fixées sur un support et que, étant prévue de manière centrée sur la toiture, elle ne serait pratiquement pas perceptible depuis les rues adjacentes.

    En outre, le périmètre de la Ville de Genève est inscrit à l'ISOS (annexe 1 OISOS, objet N 1'840) et représente un objet d'importance nationale au sens de l'art. 5 LPN. Un objectif de sauvegarde A (sauvegarde de la substance) lui est attribué. Selon la fiche y relative, librement accessible sur le Géoportail ISOS, les qualités spatiales et historico-architecturales du secteur G_____ et I_____ sont considérées comme « hautes », respectivement « exceptionnelles ». Il ressort également de cette fiche que, s'agissant du quartier G_____ en particulier, dans lequel se situe le bâtiment litigieux, « […] du fait de la hauteur réduite des immeubles (de 2 à 4 niveaux), la densité est nettement inférieure à celle que l'on rencontre dans le restant de la ville. […] Le tissu, constitué d'immeubles locatifs

et d'hôtels particuliers, est entièrement dominé par le classicisme et, en particulier, par sa version Second Empire. Présentant une homogénéité élevée, il comporte une seule perturbation – une tour (4.0.49), située en limite nord du périmètre. Un locatif des années trente (4.0.48) constitue une certaine faiblesse du tissu, mais se fond sans problème dans le "paysage" du quartier ». Ce dernier bâtiment, numéro 4.0.48, correspondant au bâtiment litigieux, y est enfin décrit comme « [u]n immeuble 1930 tranchant sur le restant du tissu » (Les sites d'importance nationale, Relevé des sites, Genève, 1983, pp. 44-45 ; https://gisos.bak.admin.ch/?obid=1840, consulté le 15 novembre 2022). Les objectifs de protection définis par l'inventaire ISOS visent dès lors en substance à conserver le patrimoine bâti existant.

Ainsi, quand bien même l'installation litigieuse respecte les VLInst, celle-ci est projetée au niveau de la toiture du bâtiment, et consiste, vu les plans versés au dossier, dans l'adjonction d'une structure de 4.10 m de haut sur le bâtiment existant, lequel est compris dans un site protégé dont la structure architecturale doit être conservé. Dès lors, il appert que l'impact du projet querellé sur le bâtiment protégé ne sera ni minime ni imperceptible depuis l'espace public, étant précisé que ce bâtiment est expressément considéré dans l'inventaire comme fondant sans problème dans le paysage du quartier malgré ses « faiblesses » et que l'une des qualités du site relevées dans cet inventaire est précisément la hauteur réduite des immeubles, de sorte que les objectifs de protection instaurés notamment par l'ISOS et les dispositions sur la zone protégée de la Vieille-Ville et du secteur sud des anciennes fortifications ne seraient pas assurés, ce d'autant que les allégations de la recourante quant à la nécessité d'augmenter de la couverture réseau et de l'impossibilité de trouver un emplacement alternatif n'emportent pas conviction. À cet égard, le caractère réversible de l'installation n'est pas propre à diminuer son impact sur l'aspect du bâtiment.

Dans ces circonstances, en refusant de délivrer l'autorisation de construire litigieuse sur la base des préavis défavorables de la CMNS et de la commune, il n'apparait pas que le département ait fait un usage abusif ou excessif de son pouvoir d'appréciation.

Au demeurant, le tribunal relèvera que c'est en vain que la Ville de Genève fait état des effets nocifs des rayonnements non ionisants sur la santé humaine, qu'ils soient scientifiquement démontrés ou pas suffisamment en l'état. En effet, c'est précisément en raison du danger avéré ou potentiel de ces rayonnements que le Conseil fédéral a déterminé dans l'ORNI des valeurs limites en deçà desquelles aucun effet du rayonnement de la téléphonie mobile n'a jusqu'ici été prouvé de manière cohérente. Or, en l'espèce, il ressort clairement du préavis favorable du SABRA du 26 janvier 2022 que les valeurs limites sont respectées.

26. Entièrement mal fondé, le recours est rejeté.

27. En application des art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), la recourante, qui succombe, est condamnée au paiement d'un émolument s'élevant à CHF 900.- ; il est couvert par l'avance de frais versée à la suite du dépôt du recours. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DE PREMIÈRE INSTANCE

1. déclare recevable le recours interjeté le 24 juin 2022 par A_____ contre la décision du département du territoire du 30 mai 2022 ;

2. le rejette ;

3. met à la charge de la recourante un émolument de CHF 900.-, lequel est couvert par l'avance de frais ;

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

5. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les trente jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Sophie CORNIOLEY BERGER, présidente, Saskia RICHARDET VOLPI et Julien PACOT, juges assesseurs.

Au nom du Tribunal :

La présidente

Sophie CORNIOLEY BERGER

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties, ainsi qu'à l'office fédéral de l'environnement.

Genève, le La greffière