

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3197/2012-LCI

ATA/786/2014

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 7 octobre 2014**

**2<sup>ème</sup> section**

dans la cause

**COMMUNE DE VERNIER**

représentée par Me David Lachat, avocat

contre

**DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE  
L'ÉNERGIE**

et

**SWISSCOM SUISSE SA**

---

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du  
15 mai 2013 (JTAPI/568/2013)**

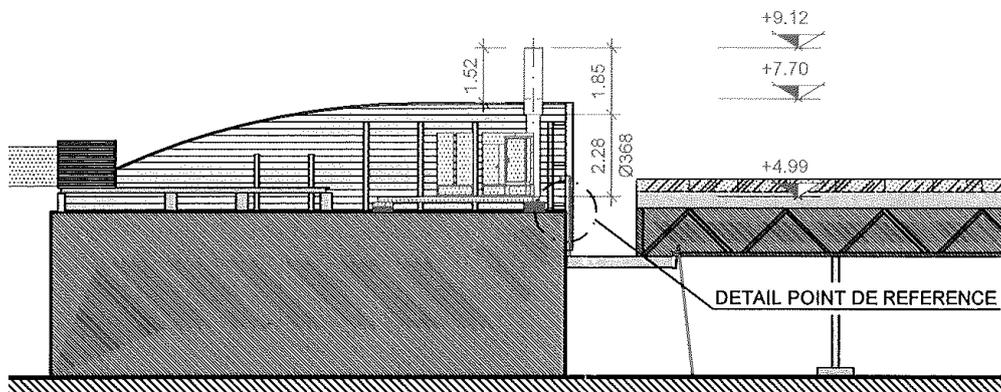
---

## EN FAIT

- 1) Le 18 mai 2012, Swisscom (SUISSE) SA (ci-après : Swisscom) a déposé auprès du département des constructions et des technologies de l'information, devenu le département de l'urbanisme, puis le département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (ci-après : le département), une demande définitive d'autorisation de construire tendant à l'implantation d'une installation de communication sur la parcelle n° 4'320, feuille 33-34, de la commune de Vernier (ci-après : la commune) en zone de développement 3, dont l'État de Zurich est propriétaire.

Swisscom souhaitait ériger une installation de communication mobile sur la toiture du centre commercial du Lignon, sis à l'adresse 21, place du Lignon.

Selon les plans déposés à l'appui de la requête, l'installation projetée comprenait, d'une part, une antenne d'une hauteur totale de 4,13 m, dépassant de 1,52 m le parapet - d'une hauteur de 2,61 m à cet endroit - apposé sur la toiture du centre commercial, et, d'autre part, des armoires techniques, devant être disposées derrière ledit parapet :



Swisscom a également remis la fiche de données spécifique au site concernant « les stations de base pour téléphonie mobile et raccordements sans fil (WLL) ».

Cette requête a été enregistrée le 22 mai 2012 sous le n° DD 105'030-3.

- 2) La parcelle n° 4'320 est située à l'intérieur du plan de site n° 29'430A adopté par le Conseil d'État le 13 mai 2009, auquel est lié un règlement (ci-après : le règlement), constitué de neuf articles, qui prévoient notamment :

« Art. 1 But général

Le présent plan de site et son règlement ont pour but d'assurer la protection de l'ensemble du site du Lignon pour ses qualités urbanistiques, architecturales,

paysagères et naturelles. Il a également pour objectif d'assurer la protection des différents milieux naturels, des cours d'eau, de leurs berges et de leur environnement immédiat ainsi que d'encourager des mesures de requalifications naturelles, en complément des mesures existantes dans ce domaine. Afin de préserver les qualités du site du Lignon, la construction de nouveaux bâtiments de logements n'est pas autorisée. Cependant, les équipements de quartier existants pourront être adaptés et complétés pour des activités publiques conformément aux objectifs du plan directeur communal.

#### Art. 2 Périmètre

1. Le périmètre du plan de site n° 29'430-540 comprend des parcelles situées en zone de développement 3, en zone de bois et forêts, en zone de verdure et en zone agricole.
2. Sous réserve de l'application des prescriptions particulières instituées par le présent règlement, les parcelles et les bâtiments situés à l'intérieur du périmètre du plan de site sont régis par la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30), par la loi sur les constructions et installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05), ainsi que par les dispositions de la loi sur la protection générale des rives du Rhône.

#### Art. 3 Principes architecturaux et urbanistiques

1. Les caractéristiques du site, marquées par la qualité d'intégration des bâtiments au paysage ainsi que par l'ouverture des espaces doivent être préservées. Cette prescription vise en particulier les bâtiments dans leurs principes architecturaux, ainsi que les aménagements extérieurs, sous réserve des dispositions prévues à l'art. 9, et notamment les éléments suivants :
  - le gabarit, le volume, la distribution, les accès, les matériaux et les teintes, sous réserve des dispositions prévues pour chaque catégorie de bâtiment, en tenant compte des évolutions technologiques, notamment des matériaux ;
  - les accès et le maintien de l'ouverture des espaces des parkings situés en sous-sol ;
  - la continuité des cheminements piétonniers ;
  - les passages à l'air libre sous les bâtiments et les baies vitrées des halls d'entrée ;
  - la végétation des parcs, les haies d'accompagnement, l'arborisation des espaces publics et de l'avenue principale ;
  - la qualité et la substance des revêtements de sols ;
  - l'éclairage des cheminements et des espaces publics.
2. Le département peut déroger à ces dispositions pour des raisons d'économie d'énergie. Dans ce cas, les travaux doivent faire l'objet d'une étude incluant les principes du développement durable, menée en coordination avec les services compétents, de manière à respecter à la fois les dispositions applicables en matière d'économie d'énergie et, dans la mesure du possible, le caractère architectural des bâtiments.
3. Tous travaux portant atteinte à la substance architecturale des bâtiments ainsi qu'à la qualité des aménagements extérieurs et exécutés sans autorisation peuvent donner lieu à une demande de restitution de l'état antérieur.

#### Art. 4 Bâtiments maintenus

Le plan désigne les bâtiments maintenus en raison de leurs qualités urbaines, architecturales et historiques (catégories A et B).

1. Les bâtiments de la catégorie A sont maintenus. Les éléments dignes de protection doivent être sauvegardés ; il en va ainsi de l'aspect des façades, des coursives, du profil des toitures, des aménagements et des décors des halls d'entrée, des cages d'escaliers, des passages à l'air libre sous les immeubles.
2. Les bâtiments de la catégorie B sont maintenus. Les éléments dignes de protection doivent être sauvegardés, il en va ainsi de la modénature des façades, du profil des toitures, des structures et du décor intérieur. Les prises de jour supplémentaires en toiture ne peuvent être autorisées que si elles ne portent pas atteinte à l'architecture des toitures.

#### Art. 5 Bâtiments avec éléments intéressants

Le plan désigne les bâtiments avec éléments intéressants, principalement en raison de leur qualité urbaine. En règle générale, ces bâtiments doivent être maintenus. Toutefois, le département, sur préavis favorable de la commune de Vernier et de la commission des monuments, de la nature et des sites, peut autoriser leur reconstruction au même emplacement et dans leur gabarit initial. Des travaux d'entretien ou de transformations nécessaires à une adaptation des locaux ou à un changement d'affectation peuvent être entrepris dans le respect des principes architecturaux et urbanistiques décrits à l'art. 3.

#### Art. 6 Autres bâtiments

1. Les autres bâtiments peuvent être transformés ou être reconstruits au même emplacement, dans leur gabarit initial, à l'exception des bâtiments sis sur les parcelles n° 2'592 et n° 4'320 (centre commercial), où la réalisation d'un étage supplémentaire sur rez-de-chaussée peut être autorisée.
2. Dans tous les cas, les prescriptions figurant à l'art. 3 demeurent applicables ».
- 3) Le 15 juin 2012, le département a adressé le dossier de la demande de Swisscom à la mairie de Vernier en l'informant du fait que le projet devait faire l'objet d'une enquête publique, de sorte qu'il lui était demandé d'afficher pendant un mois, dès le 19 juin 2012, l'ouverture de cette enquête.

L'ouverture de l'enquête publique a en outre fait l'objet d'une publication officielle dans la Feuille d'avis officiel (FAO) le 19 juin 2012.

Aucune observation n'a été émise dans le cadre de l'enquête publique.

- 4) Dans le cadre de l'instruction de la demande, les préavis suivants ont été recueillis :
  - dans son rapport d'entrée du 6 juin 2012, la direction de l'aménagement du territoire du département s'est prononcée favorablement, sans autre commentaire ;
  - dans son rapport d'entrée du 7 juin 2012, l'inspection de la construction a émis un préavis favorable, sous réserve du préavis du service de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants (ci-après : SPBR) ;

- le 20 juin 2012, la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS), pour elle sa sous-commission monuments et antiquités (ci-après : SCMA), a délivré un préavis défavorable « au vu de la visibilité de la toiture du centre commercial, bâtiment bas entouré de bâtiments de logements à haut gabarit ».

Elle est par la suite revenue sur cette position et s'est prononcée, à titre exceptionnel, en faveur du projet, « sous réserve que les installations techniques (armoires et antenne) reçoivent la teinte appropriée afin qu'elles s'intègrent à leur environnement ». Dans ce nouveau préavis du 22 août 2012, la SCMA a tenu compte qu'au vu de l'implantation des immeubles de la cité du Lignon, une partie de la cité ne recevait pas de couverture pour la téléphonie depuis le site des Services industriels genevois (ci-après : SIG) Lignon où est située une installation Swisscom, que la commune refusait les installations d'antenne sur tous les bâtiments communaux, que la politique développée par Swisscom consistait à multiplier les installations afin de diminuer leur puissance, que la pose de l'antenne projetée serait régie par un bail de dix ans et que les armoires et l'antenne pouvaient recevoir une teinte appropriée afin de s'intégrer au mieux à l'environnement proche.

- le 26 juin 2012, le SPBR a rendu un préavis favorable, relevant que l'installation projetée était conforme à l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant du 23 décembre 1999 (ORNI - RS 814.710) ainsi qu'au règlement sur la protection contre le rayonnement non ionisant des installations stationnaires du 29 septembre 1999 (RPRNI - K 1 70.07) et que Swisscom s'engageait à intégrer les antennes de l'installation dans son système d'assurance qualité, ce qui permettrait de surveiller les données d'exploitation ;

- Le 4 septembre 2012, la commune a émis un préavis défavorable, « compte tenu de l'existence du plan de site ».

- 5) Le 9 octobre 2012, le conseiller d'État chargé du département a écrit au conseil administratif de la commune. Il l'informait qu'il allait délivrer l'autorisation de construire sollicitée au vu des préavis favorables du SPBR et de la CMNS.
- 6) Par décision du 11 octobre 2012, publiée dans la FAO le 19 octobre 2012, le département a délivré à Swisscom l'autorisation sollicitée (DD 105'030-3), tout en précisant que les préavis de la CMNS du 22 août 2012 et du SPBR du 26 juin 2012 faisaient partie intégrante de la décision et devaient être strictement respectés.

Les occupants des lieux sensibles du voisinage de l'installation autorisée seraient informés de la mise en place de celle-ci conformément à la loi.

La réalisation du projet n'était pas soumise à un contrôle systématique de l'État, le département pouvant toutefois faire visiter en tout temps par ses agents ou ceux des départements intéressés les constructions, les installations et les dépôts en tout genre.

La décision pouvait faire l'objet d'un recours dans les trente jours auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI).

- 7) Par acte du 23 octobre 2012, la commune a recouru auprès du TAPI contre l'autorisation précitée, concluant - implicitement - à son annulation.

Son recours était motivé par le fait que le périmètre élargi de la cité du Lignon était soumis au plan de site n° 29'430A et que l'installation autorisée était de nature à porter atteinte au paysage, compromettant ainsi les objectifs visés par ledit plan de site. Elle rappelait également que le 14 août 2008, le département avait refusé une requête de même nature (DD 101'984-4), précisant que ce refus s'était basé sur les préavis défavorables de la commission d'architecture (ci-après : CA) et de la CMNS, alors même que le plan de site n'était qu'en cours d'adoption.

A l'appui de son écriture, la commune a produit la décision du département du 14 août 2008 (DD 101'984-4). Selon cette dernière, le projet portait sur l'installation de quatre antennes de téléphonie mobile sur le clocher de l'église du Lignon. Le bâtiment était situé dans le périmètre d'un plan de site en cours d'adoption et la réalisation projetée était de nature à compromettre les objectifs de protection visés par ce plan. De plus, l'église était un bâtiment culturel exemplaire de l'architecture contemporaine des années 60-70. Le projet porterait une atteinte inadmissible au site. Enfin, d'autres emplacements existaient dans les environs. Le département faisait sien les préavis défavorable de la CA du 29 avril 2008 et du service des monuments et des sites (ci-après : SMS) du 28 avril 2008.

- 8) Le 22 novembre 2012, Swisscom a conclu au rejet du recours, « sous suite de frais et dépens ».

L'installation de l'antenne était prévue sur « un autre bâtiment » au sens de l'art. 6 du plan de site n° 29'430A puisqu'elle était projetée sur le toit du centre commercial, lequel se situait en zone de développement.

Swisscom peinait à comprendre comment un cylindre de diamètre modeste, dépassant uniquement de 152 cm la partie supérieure du toit du centre commercial pouvait compromettre les objectifs visés par le plan, considérant par ailleurs que le bâtiment du centre commercial n'était pas particulièrement protégé et qu'il pourrait même être surélevé. De plus, sur ce même toit, on pouvait trouver d'autres installations techniques, en particulier des « groupes froids ».

La décision du 14 août 2008 (DD 101'984-4) concernait la pose d'antennes sur le clocher de l'église du Lignon, un bâtiment culturel protégé, ce qui n'était pas le cas du centre commercial.

Les antennes devaient être proches de la zone à couvrir. Il était dès lors nécessaire d'un point de vue technique d'avoir une installation de ce type dans la cité du Lignon afin que cette dernière soit couverte par le réseau.

Enfin, une installation de communication telle que celle projetée permettrait à la cité du Lignon de répondre aux impératifs de la vie sociale actuelle et répondrait au besoin d'aujourd'hui et de demain.

Swisscom a remis un photomontage de l'installation projetée.

- 9) Le 20 décembre 2012, le département a conclu au rejet du recours « sous suite de dépens ».

Le centre commercial de la cité du Lignon n'était ni un « bâtiment maintenu » au sens de l'art. 4 du règlement ni un « bâtiment avec éléments intéressants » au sens de l'art. 5 du règlement devant être impérativement préservés et non modifiés.

Le centre commercial ne devait même pas être considéré comme un « autre bâtiment » au sens de l'art. 6 du règlement, puisqu'une surélévation de ce bâtiment était autorisable. On ne voyait dès lors pas comment la pose d'une antenne pourrait être refusée sur le bâtiment alors même que sa surélévation serait possible.

De plus, la SCMA avait préavisé favorablement le projet.

S'agissant de la décision du 14 août 2008 (DD 101'984-4), il avait été question d'installer une antenne de téléphonie mobile sur le clocher de l'église du Lignon, soit un « bâtiment avec éléments intéressants » au sens de l'art. 5 du règlement. En outre et dans le cadre de l'instruction de ce dossier, trois préavis défavorables avaient été émis, dont celui du SMS. Les dossiers étaient dès lors totalement différents.

- 10) Par jugement du 15 mai 2013, adressé aux parties le même jour, le TAPI a rejeté le recours.

Il était manifeste que le centre commercial, sur lequel la pose de l'installation de téléphonie mobile était prévue, entrait dans la catégorie des « autres bâtiments » au sens de l'art. 6 du règlement.

Le règlement ne prohibait pas la modification de l'aménagement extérieur du centre commercial sous réserve de l'art. 3 du règlement.

La CMNS, dont le préavis était obligatoire, avait préavisé favorablement le projet, et afin que les prescriptions de l'art. 3 du règlement soient dûment respectées, l'avait soumis à la condition que « les installations techniques (armoire et antennes) reçoivent la teinte appropriée afin qu'elles s'intègrent à leur environnement ». En application de la jurisprudence, le TAPI n'avait pas à substituer sa propre appréciation à celle de cette entité composée de spécialistes.

Enfin, le précédent auquel la commune se référait présentait une différence tout à fait notable avec le cas d'espèce, dans la mesure où le bâtiment sur lequel l'installation de téléphonie mobile devait être implantée (l'église du Lignon) relevait d'une autre catégorie, à laquelle d'autres prescriptions étaient attachées, en particulier la délivrance d'un préavis favorable de la commune et de la CMNS (art. 5 du règlement), lesquels n'avaient alors pas été obtenus.

- 11) Par acte posté le 17 juin 2013, la commune a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre le jugement précité, concluant principalement à son annulation, ainsi qu'à l'annulation de la décision du 11 octobre 2012 (DD 105'030-3). Subsidiairement, elle a conclu au renvoi de la cause au TAPI « en l'invitant à interroger la CMNS sur la base des éléments développés dans le présent recours ».

La CMNS n'aurait pas dû préavisé favorablement le projet, dans la mesure où la couverture des réseaux mobiles Swisscom sur la cité du Lignon en 2G, 3G et 4G était parfaite. Le préavis de la CMNS était dès lors biaisé. Si la chambre administrative n'entendait pas annuler la décision d'autorisation querellée, il convenait que la CMNS soit entendue par le TAPI au sujet de son préavis.

Il ne servait à rien de protéger les immeubles de la cité du Lignon si la vue depuis ces immeubles était gâchée. Celle-ci faisait partie intégrante du site du Lignon, de sorte que la permission de poser une antenne de téléphonie mobile avait pour conséquence de gâcher cette vue. Par conséquent, cela violait le plan du site qui avait pour vocation de protéger un site dans son ensemble.

L'installation d'une antenne de téléphonie mobile devant un des immeubles du Lignon aurait pour vocation de « fermer » l'espace, ce qui violait également l'art. 3 du règlement.

Même si le bâtiment du centre commercial n'était pas particulièrement distingué par le plan de site, cela ne signifiait pas pour autant que le département pouvait y laisser ériger une antenne qui entraînait en conflit avec les buts mêmes du plan de site.

Il y avait un intérêt public prépondérant à refuser la mise en place d'une antenne de téléphonie mobile au sein du site du Lignon.

À l'appui de son écriture, la commune a produit le préavis au projet de plan de site n° 29'430A (cité du Lignon), ainsi que des cartes indiquant la couverture du réseau mobile sur la cité du Lignon. Selon celles-ci, la couverture des réseaux mobiles Swisscom sur la cité du Lignon en 2G, 3G et 4G était parfaite.

- 12) Le 21 juin 2013, le TAPI a transmis son dossier sans formuler d'observations.
- 13) Le 10 juillet 2013, Swisscom a conclu au rejet du recours, « sous suite de frais et dépens ».

La CMNS avait valablement tenu compte de l'argument selon lequel une partie de la cité du Lignon n'était pas couverte par la communication mobile, en particulier avec « l'UMTS » (3G) et le « LTE » (4G). Les cartes produites par la commune représentaient une certaine disponibilité des services dans une zone donnée, ni la qualité, ni la charge du réseau n'étaient prises en compte. Ces données étaient destinées au grand public et ne prenaient pas en considération tous les aspects de planification du réseau. Lorsqu'un nouveau site était planifié, Swisscom prenait en considération des critères plus précis et complexes, tels que le volume des communications pour la voix et les données, les heures de pointe à combler, les besoins à l'intérieur des bâtiments, les stations existantes, les perturbations radio, la présence d'autres opérateurs, l'évolution des technologies, etc. Les sites existants et notamment le site des SIG Lignon ne permettaient pas de couvrir l'intérieur de la cité en raison d'un effet d'écran causé par le grand bâtiment du Lignon.

La nouvelle antenne permettrait d'améliorer les couvertures « GSM », « UMTS » (3G) et « LTE » (4G) dans la cité du Lignon et dans le centre commercial.

L'argument esthétique tombait à faux, puisque le bâtiment comprenant le centre commercial était beaucoup plus bas que les bâtiments environnants et qu'il pourrait même être surélevé, ceci sans porter atteinte aux objectifs du plan de site.

Pour le surplus, Swisscom reprenait les mêmes arguments que ceux précédemment soulevés dans le cadre de sa réponse par-devant le TAPI.

Swisscom a produit des cartes qui, selon elle, étaient plus précises et plus complètes que celles disponibles sur son site internet accessible au public.

- 14) Le 26 juillet 2013, le département a conclu au rejet du recours, « sous suite de dépens ».

Il était manifeste et non contesté que le centre commercial, sur lequel la pose de l'installation de téléphonie mobile était prévue, entrait dans la catégorie des « autres bâtiments » au sens de l'art. 6 du règlement. Dans cette mesure, le

règlement ne prohibait pas la modification de l'aménagement extérieur du centre commercial, sous réserve de l'art. 3 du règlement.

Compte tenu du plan de site n° 29'430A, la CMNS, dont l'avis était obligatoire, avait préavisé favorablement le projet. De plus et afin que les prescriptions de l'art. 3 du règlement soient respectées, elle l'avait soumis à la condition que « les installations techniques (armoires et antennes) reçoivent la teinte appropriée afin qu'elles s'intègrent à leur environnement ».

La teneur du préavis n'était pas contestable et au vu de la jurisprudence, la chambre administrative n'avait pas à substituer sa propre appréciation à celle de la CMNS constituée de spécialistes.

- 15) Le 7 août 2013, le juge délégué a transmis copie des courriers précités aux parties, leur fixant un délai au 30 août 2013 pour répliquer, respectivement déposer une éventuelle détermination.
- 16) Le 21 août 2013, Swisscom a indiqué qu'elle n'avait pas de remarques à formuler.
- 17) Le 29 août 2013, le département a précisé qu'il n'avait pas d'observations complémentaires à formuler.
- 18) Le 30 août 2013, la commune a répliqué tout en persistant dans ses conclusions.

Elle faisait remarquer qu'on ignorait qui avait dessiné les cartes produites par Swisscom le 10 juillet 2013. Elle s'étonnait par exemple de la différence de couverture du réseau 4G entre sa carte et la carte nouvellement produite par Swisscom relative à ce réseau.

La commune a également remis un communiqué de presse émis par Swisscom du 3 avril 2013 soulignant que Swisscom avait « étendu le réseau 4G/LTE en raccordant 159 localités », dont Vernier.

- 19) Le 12 septembre 2013, le juge délégué a transmis copie des courriers précités aux parties.
- 20) Sur ce, la cause a été gardée à juger.

## EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable sous ces angles (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a et art. 17 al. 3 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) La commune a qualité pour recourir en application de l'art. 145 al. 2 de la LCI, l'installation projetée se trouvant sur son territoire (ATA/235/2008 du 20 mai 2008 consid. 2a ; ATA/595/2007 du 20 novembre 2007).  

Le recours est donc recevable à tous points de vue.
- 3) En application de l'art. 61 LPA, le recours peut être formé : a) pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation ; b) pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (al. 1) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).
- 4) Le litige porte sur l'autorisation d'implanter une installation de téléphonie mobile sur la parcelle n° 4'320 de la commune de Vernier en zone de développement 3, délivrée à Swisscom par le département, confirmée par le TAPI et contestée par la commune.
- 5) Aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente (art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 - LAT - RS 700 ; art. 1 al. 1 let. a LCI). 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).
- 6) a. 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 (art. 92 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101 ; art. 14 al. 1 et 16 al. 1 let. a de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications - LTC - RS 784.10), 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).  
  
b. Par nature, une installation de téléphonie mobile relève de l'infrastructure, au même titre qu'un mât d'éclairage, un transformateur électrique, une conduite de transport de fluides, etc. Elle est donc admissible, s'agissant de sa destination, dans n'importe quelle zone constructible (arrêt du Tribunal fédéral 1A.280/2004 du 27 octobre 2005 consid. 3.7.1 ; ATA/24/2014 du 14 janvier 2014 consid. 8a ; ATA/117/2011 du 15 février 2011 ; ATA/595/2007 du 20 novembre 2007).

c. Selon le Tribunal fédéral, dans la zone à bâtir, l'opérateur n'a aucune obligation fondée sur le droit fédéral d'établir un besoin et une pesée des intérêts n'entre pas en considération ; c'est à lui seul qu'il incombe de choisir l'emplacement adéquat de l'installation de téléphonie mobile (arrêt du Tribunal fédéral 1A.140/2003 du 18 mars 2004 consid. 3.1, 3.2). Il appartient ainsi à chaque opérateur de décider du déploiement de son réseau et de choisir les sites appropriés en zone à bâtir. Le devoir de la Confédération et des cantons se limite donc à garantir la coordination et l'optimisation nécessaire des sites de téléphonie mobile et à 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 du Tribunal fédéral 1A.162/2004 du 3 mai 2005 consid. 4 ; ATA/24/2014 précité consid. 8b ; ATA/117/2011 précité).

7) a. La loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS - L 4 05) a notamment comme buts la conservation des monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et des antiquités immobilières ou mobilières situés ou trouvés dans le canton (art. 1 let. a LPMNS) et la préservation de l'aspect caractéristique du paysage et des localités, des immeubles et des sites dignes d'intérêt, ainsi que des beautés naturelles (art. 1 let. b LPMNS). Dans ce cadre, la loi divise la matière en deux grandes parties : la conservation des monuments et des antiquités, d'une part, et la protection de la nature et des sites, d'autre part (MGC 1974, IV, p. 3245 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.44/2004 du 12 octobre 2004).

b. Sont protégés conformément à la LPMNS, les monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et les antiquités immobilières situés ou découverts dans le canton, qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif, ainsi que les terrains contenant ces objets et leurs abords ; les immeubles et les sites dignes d'intérêt, ainsi que les beautés naturelles (art. 4 let. a et b LPMNS).

c. Le Conseil d'État peut édicter les dispositions nécessaires à l'aménagement ou à la conservation d'un site protégé par l'approbation d'un plan de site assorti, le cas échéant, d'un règlement (art. 38 al. 1 LPMNS). Ce plan et ce règlement déterminent notamment les mesures propres à assurer la sauvegarde ou l'amélioration des lieux tels que maintien des bâtiments existants, alignement aux abords des lisières de bois et forêts ou de cours d'eau, angles de vue, arborisation ; les conditions relatives aux constructions, installations et exploitations de toute nature (implantation, gabarit, volume, aspect, destination) ; les cheminements ouverts au public ainsi que les voies d'accès à un site ou à un point de vue ; les réserves naturelles (art. 38 al. 2 LPMNS). Un tel plan, qualifié de plan d'affectation spécial, déploie des effets contraignants pour les particuliers (art. 21 al. 1 LAT ; arrêt du Tribunal fédéral 1P.801/1999 du 16 mars 2000 ;

Thierry TANQUEREL, La participation de la population à l'aménagement du territoire, 1988, p. 260). Dès lors, si ce plan comprend des restrictions du droit de propriété garanti par l'art. 26 al. 1 Cst., celles-ci, pour être admises, doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst. ; ATF 135 I 176 et les arrêts cités).

d. À défaut d'autres règles fixées dans le plan de site ou son règlement, l'art. 90 al. 1 LCI est applicable par analogie aux travaux exécutés dans les immeubles déclarés maintenus, sous réserve des cas d'intérêt public (art. 38 al. 3 LPMNS).

e. La CMNS donne son préavis sur tout projet de travaux concernant un immeuble situé dans le périmètre d'un plan de site (art. 5 al. 2 let. m du règlement général d'exécution de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 29 novembre 1976 - RPMNS - L 4 05.01). Il appartient au département de la saisir lorsqu'une demande tendant à la réalisation d'un tel projet est déposée (art. 5 al. 3 RPMNS).

f. Chaque fois que l'autorité administrative suit les préavis des commissions consultatives, l'autorité de recours doit s'imposer une certaine retenue, fonction de son aptitude à trancher le litige. Les autorités de recours se limitent à examiner si le département ne s'écarte pas sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/160/2014 du 18 mars 2014 consid. 8a ; ATA/24/2014 du 14 janvier 2014 ; ATA/694/2012 du 16 octobre 2012 et les références citées).

- 8) En l'espèce, le projet litigieux porte sur la construction, en zone de développement 3 - zone à bâtir - d'une installation de téléphonie mobile fixée sur le toit du centre commercial du Lignon, sis à l'adresse 21, place du Lignon. L'antenne d'une hauteur totale de 4,13 m dépasserait de 1,52 m le parapet - d'une hauteur de 2,61 m à cet endroit - et serait apposée sur la toiture.

Selon la recourante, le préavis de la CMNS du 22 août 2012 est biaisé compte tenu du fait que la couverture pour le réseau mobile 2G, 3G et 4G sur la cité du Lignon est parfaite.

Cet argument ne saurait être suivi. En effet, il ressort des pièces produites par Swisscom que la nouvelle antenne permettrait d'améliorer les couvertures « GSM », 2G, « UMTS » (3G) et « LTE » (4G) dans la cité du Lignon et dans le centre commercial. Ces cartes étant plus précises, elles doivent être privilégiées.

Quant au communiqué de presse émis par Swisscom et produit par la recourante, il doit être relativisé. En effet, bien qu'il ressorte que Vernier apparaisse dans la liste des localités pouvant disposer de la couverture « LTE » (4G), rien ne permet de penser que l'ensemble du territoire de la commune soit desservi de la même manière. Il est envisageable, au vu de la carte relative à la couverture réseau « LTE » (4G) produite par Swisscom, qu'une partie du territoire de la commune le soit mais pas l'entier, chose qui serait grandement améliorée par l'installation de l'antenne présentement querellée. Il convient dès lors d'admettre que l'installation litigieuse répond à l'intérêt public d'établir un réseau de télécommunications performant.

De plus, la CMNS a également tenu compte du fait que Swisscom privilégiait la multiplication des installations afin de diminuer leur puissance, ce qui va dans le sens d'une meilleure protection contre le rayonnement non ionisant nuisible ou incommodant pour l'homme.

Le grief de la recourante sera écarté

- 9) La recourante fait également grief au TAPI et au département d'avoir violé le plan de site de la commune ainsi que son règlement.

Il est exact que le plan de site et son règlement ont pour but général d'assurer la protection de l'ensemble du site du Lignon pour ses qualités urbanistiques, architecturales, paysagères et naturelles (art. 1 du règlement). Toutefois, le règlement prévoit également différentes dispositions permettant d'effectuer diverses interventions architecturales selon le type de bâtiment répertorié sur le plan.

Les bâtiments présents sur le site sont catégorisés de la façon suivante : les bâtiments maintenus de catégorie A, les bâtiments maintenus de catégorie B, les bâtiments avec éléments intéressants et les autres bâtiments (cf. Légende du plan de site).

En l'occurrence, le centre commercial du Lignon est, selon la légende, un « autre bâtiment » au sens de l'art. 6 du règlement. Ainsi et selon cet article, il pourrait comporter un étage supplémentaire sur rez-de-chaussée, moyennant le respect des prescriptions prévues à l'art. 3 du règlement.

L'art. 3 du règlement a trait à la préservation des caractéristiques du site, marquées par la qualité d'intégration des bâtiments au paysage ainsi que par l'ouverture des espaces. Cette prescription vise en particulier les bâtiments dans leurs principes architecturaux, ainsi que les aménagements extérieurs, notamment le gabarit, le volume, la distribution, les accès, les matériaux et les teintes, sous réserve des dispositions prévues pour chaque catégorie de bâtiment, en tenant compte des évolutions technologiques, par exemple des matériaux.

Au vu des dispositions réglementaires précitées, et comme l'a retenu à juste titre le TAPI, le règlement ne prohibe ainsi pas la modification de l'aménagement extérieur du centre commercial du Lignon.

De plus, la CMNS, dans son préavis du 22 août 2012, s'est déclarée favorable au projet le conditionnant toutefois à ce que les installations techniques (armoires et antenne) reçoivent la teinte appropriée afin qu'elles s'intègrent à leur environnement.

Cette condition a justement pour objectif de faire respecter le plan du site et son règlement, de manière à maintenir l'intégration du centre commercial du Lignon au paysage du site.

Enfin, au vu du photomontage produit par Swisscom, on ne saurait véritablement soutenir que l'installation d'une antenne de téléphonie mobile dépassant uniquement de 1,52 m le parapet gênerait la vue depuis les immeubles de la cité du Lignon.

Le grief de la recourante sera écarté.

- 10) a. Les installations stationnaires de téléphonie mobile sont soumises à l'ORNI ainsi qu'au RPRNI.
- b. L'ORNI a pour but de protéger l'homme contre le rayonnement non ionisant nuisible ou incommodant (art. 1 ORNI). Elle régit la limitation des émissions des champs électriques et magnétiques générées par des installations stationnaires dans une gamme de fréquence allant de 0 Hz à 300 GHz (rayonnement), la détermination et l'évaluation des émissions de rayonnement, ainsi que les exigences posées à la définition des zones à bâtir (art. 2 al. 1 let. a à c ORNI).
- c. La valeur limite de l'installation est une limitation des émissions concernant le rayonnement émis par une installation donnée (art. 3 al. 6 ORNI). S'agissant des stations émettrices pour téléphonie mobile et raccordements téléphoniques sans fil, la valeur limite de l'installation pour la valeur efficace de l'intensité de champ électrique est de 6.0 V/m pour les installations qui émettent exclusivement dans la gamme de fréquence autour de 1800 MHz environ ou dans des gammes de fréquence plus élevées (ch. 64 let. b annexe 1 ORNI).
- d. Les installations stationnaires de téléphonie mobile doivent être construites et exploitées de façon à ce que les limitations préventives des émissions définies à l'annexe 1 ne soient pas dépassées (art. 4 al. 1 ORNI).

La jurisprudence a d'emblée retenu que les principes de la limitation préventive des émissions (art. 11 al. 2 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 - LPE - RS 814.01 ; art. 4 ORNI) étaient considérés comme observés en cas de respect de la valeur limite de l'installation

dans les lieux à utilisation sensible, où cette valeur s'applique (ATF 126 II 399 consid. 3c p. 403 ; arrêt du Tribunal fédéral 1A.134/2003 du 5 avril 2004 consid. 3.2 in DEP 2004 p. 228 ; ATA/160/2014 précité consid. 9e ; 24/2014 précité consid. 7e ; ATA/694/2012 du 16 octobre 2012).

S'il est établi ou à prévoir qu'une installation entraîne, à elle seule ou associée à d'autres installations, des émissions dépassant une ou plusieurs valeurs limites d'émissions fixées dans l'annexe 2, l'autorité impose une limitation d'émission complémentaire ou plus sévère, cela jusqu'à retour à un niveau admissible (art. 5 al. 1 et 2 ORNI).

Une limitation complémentaire ou plus sévère des émissions doit, en vertu de l'art. 11 al. 3 LPE, être ordonnée s'il appert ou s'il y a lieu de présumer que les atteintes, eu égard à la charge actuelle de l'environnement, seront nuisibles ou incommodantes. Ces valeurs limites d'émissions sont très sensiblement supérieures aux valeurs limites de l'installation (5 V/m pour le GSM 1800 et 6 V/m pour l'UMTS - cf. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, Stations de base pour téléphonie mobile et raccordement sans fil (WLL) - Recommandation d'exécution de l'ORNI, Berne 2002, p. 22 ; ATA/694/2012 du 16 octobre 2012).

e. On doit également tenir compte du fait que la méthode de calcul de la puissance de l'antenne imposée par l'ORNI est défavorable aux opérateurs puisqu'elle se fonde sur un mode d'exploitation dans lequel un maximum de conversations et de données est transféré, l'émetteur étant au maximum de sa puissance (ch. 63 annexe 1 ORNI). Or, une telle situation n'est pratiquement jamais atteinte (arrêt du Tribunal fédéral 1A.251/2002 du 24 octobre 2005 consid. 4.3 et la jurisprudence citée ; ATA/694/2012 du 16 octobre 2012).

f. Les valeurs limites de l'ORNI suffisent à garantir l'absence d'effets négatifs sur la santé (arrêt du Tribunal fédéral 1A.280/2004 du 27 octobre 2005 consid. 2.1 à 2.4 et la jurisprudence citée ; ATA/694/2012 du 16 octobre 2012). Le Tribunal fédéral a confirmé, dans sa jurisprudence récente, qu'en pareil cas, il n'y avait pas lieu d'imposer à l'opérateur téléphonique des mesures supplémentaires au titre du principe de prévention, même si celles-ci permettaient d'aller encore au-dessous des valeurs limites, sous réserve de nouvelles connaissances scientifiques (arrêt du Tribunal fédéral 1C\_429/2010 du 15 octobre 2010 consid. 7 ; 1C\_360/2009 du 3 août 2010 consid. 4.2 et la jurisprudence citée ; ATA/694/2012 du 16 octobre 2012).

g. Dans le cadre de la procédure d'octroi d'autorisation, le détenteur doit remettre à l'autorité une fiche de données contenant, notamment, les données actuelles et planifiées relatives à la technique et à l'exploitation de l'installation, dans la mesure où elles sont déterminantes pour l'émission du rayonnement, des informations concernant le rayonnement émis par l'installation sur le lieu

accessible et sur les trois lieux à utilisation sensible où ce rayonnement est le plus fort ainsi que sur tous les lieux à utilisation sensible où la valeur limite de l'installation est dépassée (art. 11 ORNI). Il s'agit de données établies par calcul.

h. Conformément à l'art. 3 al. 3 ORNI, par lieu à utilisation sensible, on entend les locaux situés à l'intérieur d'un bâtiment dans lesquels des personnes séjournent régulièrement durant une période prolongée (let. a), les places de jeux publiques ou privées, définies dans un plan d'aménagement (let. b) et les parties de terrains non bâtis sur lesquelles des activités au sens des let. a et b sont permises (let. c).

L'art. 3 al. 2 RPRNI précise que par lieu à utilisation sensible, on entend un lieu destiné au séjour prolongé des personnes, notamment les logements (y compris les balcons et terrasses privées), les locaux de travail, les bâtiments scolaires, les établissements médicaux ou les places de jeux.

i. Selon la recommandation OFEFP 2002 (chapitre 2.1.8), avant la mise en service de l'installation, le rayonnement peut seulement être calculé, et non pas mesuré. C'est pourquoi si, selon le calcul de la prévision, le rayonnement subi en un lieu à utilisation sensible donné atteint 80 % de la valeur limite de l'installation, on procède en général à une mesure de réception de rayonnement non ionisant après mise en service de l'installation. Dans des cas fondés, l'autorité peut également fixer un seuil plus bas. Le résultat de la mesure de réception prime s'il indique une charge de rayonnement non ionisant plus élevée que celle indiquée par le calcul de la prévision. Si, contre toute attente, la valeur limite de l'installation est dépassée lorsque l'installation fonctionne à la puissance émettrice autorisée, l'autorité ordonne une réduction de la puissance émettrice ou une autre adaptation de l'installation. Si, en revanche, la mesure indique une charge de rayonnement non ionisant inférieure à celle du calcul, le détenteur de l'installation n'a pas automatiquement l'autorisation d'augmenter la puissance émettrice au-delà du domaine autorisé. Une telle augmentation doit être demandée dans une nouvelle procédure d'autorisation fondée sur le résultat de la mesure de réception de rayonnement non ionisant. Il faut alors, aux fins d'évaluation, présenter une nouvelle fiche de données spécifique au site et faire le calcul de la prévision du rayonnement au moyen des fiches complémentaires 3b et 4b.

- 11) En l'espèce et dans le cadre de sa demande d'autorisation, Swisscom a remis une fiche de données spécifiques au site contenant les données requises par l'ORNI. Le SPBR - service spécialisé dont le préavis est obligatoire (art. 7 RPRNI) et qui est à même de contrôler les calculs permettant de déterminer si la construction projetée respecte les prescriptions de droit fédéral - a avalisé les calculs effectués par Swisscom et a rendu un préavis favorable, relevant toutefois qu'au point d'évaluation 4, 48, avenue du Lignon, 3<sup>ème</sup> étage, les immissions étaient supérieures à 80 % de la valeur limite de l'installation dans des directions proches du rayon principal. Ainsi et conformément à la recommandation OFEFP

2002, le SPBR a imposé à Swisscom d'effectuer lors de la réception de l'ouvrage des mesurages à ses frais. Les conditions de ce préavis doivent être strictement respectées et font partie intégrante de l'autorisation de construire DD 105'030-3 accordée à Swisscom. Son préavis est ainsi exempt de toute critique.

Au vu de ce qui précède, l'installation étant conforme à l'ORNI, c'est à juste titre que le TAPI a confirmé l'autorisation litigieuse

- 12) Le recours sera rejeté.
- 13) Un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la recourante, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité ne lui sera allouée, pas plus qu'à Swisscom qui dispose d'un service juridique à même de traiter ce type de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

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

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 17 juin 2013 par la commune de Vernier contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 15 mai 2013 ;

**au fond :**

le rejette ;

met à la charge de la commune de Vernier un émolument de CHF 2'000.- ;

dit qu'il ne lui est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 et suivants de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqué le présent arrêt à Me David Lachat, avocat de la commune de Vernier, au département de l'aménagement, du logement et de l'énergie, à Swisscom SA, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : M. Verniory, président, Mmes Junod et Payot Zen-Ruffinen, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :