

BGE 151 I 3

Bundesgericht (BGE), 2024-01-01, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_151_I_3

FR: ATF 151 I 3

IT: DTF 151 I 3

Regeste

Regeste Art. 8, 26, 27, 36, und 94 BV; kommunales Reglement über das Verbot betreffend den kommerziellen Plakataushang auf öffentlichem Grund und auf privatem Grund, der von öffentlichem Grund aus sichtbar ist; abstrakte Normenkontrolle. Das strittige Reglement, das den kommerziellen Plakataushang auf öffentlichem Grund und auf privatem Grund, der von öffentlichem Grund aus sichtbar ist, in der Stadt Vernier verbietet, stellt keine wirtschaftspolitische Massnahme im Sinne von Art. 94 BV dar (E. 5 und 6). Überblick über die Regelung der kommerziellen Werbung auf Bundesebene und kantonaler Ebene (E. 7.3). Das Verbot stellt einen zulässigen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsгарantie dar (E. 7.1, 7.2 und 7.4-7.8). Die Bewilligung des Plakataushangs für kulturelle, bildungsbezogene, sportliche und gemeinnützige Zwecke sowie für die freie künstlerische und staatsbürgerliche Meinungsäusserung auf den verbleibenden Plakatflächen der Stadt Vernier verstösst nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot (E. 8).

Regeste Art. 8, 26, 27, 36 et 94 Cst.; règlement communal interdisant l'affichage commercial sur le domaine public et le domaine privé visible depuis le domaine public; contrôle abstrait des normes. Le règlement litigieux, qui interdit l'affichage à des fins commerciales sur le domaine public et le domaine privé visible depuis le domaine public en Ville de Vernier, ne constitue pas une mesure de politique économique au sens de l'art. 94 Cst. (consid. 5 et 6). Aperçu de la réglementation de la publicité commerciale au niveau fédéral et cantonal (consid. 7.3). L'interdiction litigieuse porte une atteinte admissible à la liberté économique et à la garantie de la propriété (consid. 7.1, 7.2 et 7.4-7.8). L'autorisation de l'affichage culturel, éducatif, sportif, d'intérêt général, ainsi que pour la libre expression artistique et citoyenne sur les panneaux d'affichage restants de la Ville de Vernier ne viole pas le principe d'égalité de traitement (consid. 8).

Regesto Artt. 8, 26, 27, 36 e 94 Cost.; regolamento comunale che vieta l'affissione commerciale sul demanio pubblico e sulla proprietà privata visibile dal demanio pubblico; controllo astratto delle norme. Il regolamento litigioso, che vieta l'affissione a fini commerciali sul demanio pubblico e sulla proprietà privata visibile dal demanio pubblico nella Città di Vernier non costituisce una misura di politica economica ai sensi dell'art. 94 Cost. (consid. 5 e 6). Panoramica della regolamentazione della pubblicità commerciale a livello federale e cantonale (consid. 7.3). Il divieto litigioso costituisce un'ingerenza ammissibile nella libertà economica e nella garanzia della proprietà (consid. 7.1, 7.2 e 7.4-7.8). Autorizzare l'affissione a fini culturali, educativi, sportivi, d'interesse generale nonché per la libera espressione artistica e cittadina sui pannelli d'affissione restanti della Città di Vernier non viola il principio della parità di trattamento (consid. 8).

Erwägungen

E. 5

Le litige porte sur l'interdiction d'affichage à des fins commerciales sur le domaine public et sur le domaine privé visible depuis le domaine public de la Ville de Vernier (art. 3 du règlement litigieux), ainsi que sur l'affichage autorisé sur les panneaux d'affichage restants (art. 4 du règlement litigieux).

E. 6

Les recourantes 1 à 3 font valoir que le règlement litigieux constitue une mesure de politique économique prohibée par l'art. 94 al. 1 Cst. BGE 151 I 3 S. 7

E. 6.1

En vertu de l'art. 94 al. 1 Cst., la Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique. Alors que l'art. 27 Cst. garantit la liberté économique dans sa dimension individuelle, l'art. 94 Cst. protège celle-ci dans sa dimension systémique ou institutionnelle, en tant que principe fondamental du système économique suisse fondé sur une économie de marché (ATF 148 II 121 consid. 7.2; ATF 145 I 183 consid. 4.1.1). Ces deux aspects sont étroitement liés et ne peuvent être considérés isolément (ATF 148 II 121 consid. 7.2 et 7.3; ATF 143 I 388 consid. 2.1 et les références). L'art. 94 Cst. garantit toutefois un principe justiciable (ATF 143 I 403 consid. 5.1), qui peut être invoqué indépendamment d'une violation de la liberté économique dans sa dimension individuelle (ATF 138 I 378 consid. 6.2.3). De manière générale, l'État reconnaît que l'économie relève principalement de la société civile et qu'il doit lui-même respecter les éléments essentiels du mécanisme de la concurrence (ATF 143 I 403 consid. 5.2). Il lui est donc en principe interdit de prendre une quelconque mesure susceptible d'empêcher la libre concurrence dans le but d'assurer ou de favoriser certaines branches économiques ou certaines formes d'activité économique, voire de diriger la vie économique selon un plan déterminé (ATF 143 I 403 consid. 5.2; ATF 140 I 218 consid. 6.2). En vertu de l'art. 94 al. 4 Cst., de telles dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons (ATF 143 I 403 consid. 5.2 et les arrêts cités). Contrairement aux mesures d'ordre économique, qui sont susceptibles d'entraver, voire même de déroger à la libre concurrence, les mesures étatiques poursuivant des motifs d'ordre public, de politique sociale ou des mesures ne servant pas, en premier lieu, des intérêts économiques (par exemple, mesures d'aménagement du territoire ou de politique environnementale) sortent d'emblée du champ de protection de l'art. 94 Cst. (ATF 143 I 403 consid. 5.2; cf. aussi ATF 142 I 162 consid. 3.3; ATF 140 I 218 consid. 6.2 et 6.6.4). L'éventuelle atteinte qu'elles portent au droit individuel à la liberté économique (art. 27 Cst.) est examinée à l'aune de l'art. 36 Cst. (cf. ATF 143 I 403 consid. 5.6; ATF 140 I 218 consid. 6.5 à 6.7). La jurisprudence définit les mesures dites sociales ou de politique sociale en tant que mesures qui tendent à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens, ou à accroître ce bien-être par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs (ATF 143 I 403 consid. 5.2 et les arrêts cités; ATF 109 Ia 348 consid. 2b). BGE 151 I 3 S. 8

E. 6.2

En l'occurrence, le règlement litigieux n'énonce pas expressément les buts visés par l'interdiction de l'affichage commercial sur le domaine public et le domaine privé visible depuis le domaine public. Il en ressort néanmoins une préoccupation pour la facilitation de la circulation des piétons sur les trottoirs, notamment les personnes en situation de

handicap, et pour la protection de l'esthétique des lieux (art. 5 al. 1 let. b du règlement). En outre, il résulte des débats communaux et des explications de la Ville de Vernier dans la procédure que l'interdiction d'affichage à des fins commerciales vise les buts suivants: favoriser la qualité du paysage communal et préserver le cadre de vie des habitants (projet de délibération DA 182 - 22.06 du 13 juin 2022 du Conseil administratif de la Ville de Vernier), combattre la pollution visuelle (rapport de la Commission des finances, de l'économie et de l'administration du 29 juin 2022 [ci-après: rapport du 29 juin 2022], p. 1, 2 e paragraphe), ainsi qu'accroître le bien-être de la population en lui permettant de se soustraire à une exposition non désirée à la publicité commerciale dans l'espace public et éviter les conséquences induites/favorisées par cette dernière, à savoir la surconsommation, l'obsolescence programmée et le surendettement. Ces buts relèvent de la politique environnementale et sociale et sont d'intérêt public (cf. aussi infra consid. 7.6). Le règlement litigieux ne vise ainsi pas d'objectifs économiques et n'a pas pour finalité d'influencer la libre concurrence. S'il a été relevé au cours de l'élaboration du règlement litigieux que l'affichage commercial en Ville de Vernier n'était que rarement lié à des entreprises et PME de la Ville (cf. rapport de la Commission du 29 juin 2022, p. 1, 2 e paragraphe; procès-verbal de la séance du Conseil municipal du 6 septembre 2022, intervention du Conseiller administratif Staub, p. 43), il ne s'ensuit pas que la Ville de Vernier aurait cherché, par le biais du règlement litigieux, à "pénaliser les grandes entreprises" comme l'allèguent les recourantes 1 à 3. Celles-ci prétendent du reste aussi, sans craindre la contradiction, que le règlement litigieux favorise les grandes entreprises au détriment des petits commerces. Quoique les recourantes en pensent, la mesure adoptée se distingue fondamentalement de la réglementation cantonale genevoise imposant aux commerçants de libérer leur personnel à 19h, qui avait pour but et effet de forcer les grands magasins à fermer plus tôt que l'heure de fermeture légale (19h30), ce qui n'a pas été considéré comme une mesure de politique sociale admissible par le Tribunal fédéral (arrêt 2P.270/1996 du 21 mars 1997, in SJ 1997 p. 421). Par ailleurs, contrairement à ce BGE 151 I 3 S. 9 qui est soutenu par la recourante 1, une réglementation ne constitue pas une mesure de politique économique du seul fait qu'elle a, en sus d'autres effets, une incidence sur l'activité de certaines entreprises, comme en l'espèce les sociétés d'affichage. Il n'est en outre pas prouvé que le règlement litigieux favorise les "entreprises d'affichage virtuel" au détriment des entreprises d'affichage sur support matériel. On note à cet égard que celles-ci n'ont pas pour seule activité l'affichage papier sur supports matériels sur le domaine public. Enfin, la réglementation litigieuse ne constitue pas une mesure de politique économique en faveur des manifestations culturelles et sportives au détriment des autres secteurs économiques. Il n'est en effet pas prévu de remplacer l'affichage commercial par l'affichage en faveur de manifestations culturelles ou sportives lucratives, mais uniquement d'autoriser celui-ci, selon la clef de répartition prévue dans le règlement d'application, sur une partie des panneaux restants de la Ville de Vernier (40 sur 172), ce qui répond à des motifs d'intérêt public (cf. infra consid. 8). En conclusion, le règlement d'interdiction d'affichage commercial ne méconnaît pas l'art. 94 al. 1 Cst. et le grief en ce sens, mal fondé, doit être rejeté.

E. 7

Les recourantes font valoir que l'interdiction d'affichage à des fins commerciales sur le domaine public et le domaine privé visible depuis le domaine public de la Ville de Vernier emporte violation de leur liberté économique (art. 27 Cst.). Les recourantes 4 à 7 se prévalent en outre de la garantie de la propriété (art. 26 Cst.).

E. 7.1

Selon l' art. 26 al. 1 Cst. , la propriété est garantie. La garantie de la propriété s'étend - outre à la propriété des biens meubles et immeubles - aux droits réels restreints, aux droits contractuels, aux droits de la propriété intellectuelle, à la possession, ainsi qu'aux droits acquis des citoyens face à la collectivité (ATF 128 I 295 consid. 6a). Aux termes de l' art. 27 Cst. , la liberté économique est garantie (al. 1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). La liberté économique comprend notamment le droit de faire de la publicité pour sa propre activité commerciale (ATF 144 I 281 consid. 7.2; ATF 139 II 173 consid. 5.1; ATF 138 I 289 consid. 2.8.1; ATF 128 I 295 consid. 4b et 5a; ATF 125 I 417 consid. 3a; ATF 118 Ib 356 consid. 4c). La pose d'affiches à titre professionnel, ainsi que la mise à disposition contre rémunération d'emplacements sur fonds privés pour la BGE 151 I 3 S. 10 pose de telles affiches, tombent également dans le champ d'application de l' art. 27 Cst. (ATF 128 I 3 consid. 3a).

E. 7.2

La garantie de la propriété et celle de la liberté économique ne sont pas absolues. Ces droits fondamentaux peuvent être restreints aux conditions de l' art. 36 Cst. La restriction doit reposer sur une base légale (art. 36 al. 1 Cst.), être justifiée par un intérêt public prépondérant (art. 36 al. 2 Cst.) et respecter le principe de proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst ; cf. ATF 146 I 70 consid. 6.1). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (art. 36 al. 4 Cst.).

E. 7.3

Avant d'examiner la problématique d'une restriction aux droits fondamentaux dans le cas d'espèce, il convient de rappeler quelques principes s'agissant de la publicité, en particulier commerciale.

E. 7.3.1

Le droit fédéral limite la publicité pour certains produits, pour des motifs de santé publique (tabac, alcool, médicaments, jeux d'argent: cf. notamment pour ces domaines, art. 18 de l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur les produits du tabac et les produits contenant des succédanés de tabac destinés à être fumés [ordonnance sur le tabac, OTab; RS 817.06], voir aussi art. 18 de la nouvelle loi fédérale sur les produits du tabac et les cigarettes électroniques, actuellement discuté au Parlement [FF 2023 1478, objet n ° 23.049], art. 14 de la loi fédérale du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires et les objets usuels [loi sur les denrées alimentaires, LDAI; RS 817.0], art. 42b de la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool [LAlc; RS 680], art. 31 et 32 de la loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux [loi sur les produits thérapeutiques, LPTTh; RS 812.21], art. 74 de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent [LJA; RS 935.51], cf. aussi art. 10 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision [LRTV; RS 784.40]). Le droit fédéral contient également des règles en matière d'emplacement de la réclame routière, pour des motifs de sécurité routière (cf. art. 6 LCR et art. 95 ss de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière [OSR; RS 741.21]). Le droit fédéral prévoit aussi des règles sur la manière de faire de la publicité (cf. art. 3 LCD [RS 241]; art. 13 de l'ordonnance du 11 décembre 1978 sur l'indication des prix [OIP; RS 942.211]; art. 10 al. 4 let. b LRTV ; art. 36a de la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le crédit à la consommation [LCC; RS 221.214.1] ou encore art. 4 quater de la loi fédérale

du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne [loi sur les banques, LB; RS 952.0]). Des limitations plus BGE 151 I 3 S. 11 spécifiques que celles découlant de la LCD, motivées par la nécessité d'un exercice conforme aux règles et de haute qualité (ATF 139 II 173 consid. 5 et 6.2.1), s'appliquent en outre à la publicité pour certaines professions libérales (avocats: art. 12 let . d de la loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats [loi sur les avocats, LLCA; RS 935.61]; professions médicales: art. 40 let . d de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires [loi sur les professions médicales, LPMéd; RS 811.11]; art. 16 let . e de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les professions de la santé [LPSan; RS 811.21]).

E. 7.3.2

À ces règles de droit fédéral s'ajoutent les limitations découlant des législations cantonales et communales relatives aux procédés de réclame. Les cantons et communes sont en principe libres de réglementer la publicité sur leur domaine public, dès lors qu'ils sont libres de décider par qui et à quelles conditions le domaine public peut être utilisé (cf. art. 664 al. 1 CC ; ATF 132 I 97 consid. 2.2; ATF 128 I 295 consid. 3c/aa). Les administrés ne disposent pas d'un droit inconditionnel à l'usage accru du domaine public, en particulier s'agissant de la mise en place de procédés publicitaires, tel que l'affichage sur pilier, impliquant une activité d'une certaine importance, durable et excluant toute utilisation semblable par des tiers (usage privatif du domaine public; cf. ATF 128 I 295 consid. 3c/aa; arrêt 1P.336/2005 du 20 septembre 2005 consid. 5.2). Dans le contexte de la réglementation de l'usage accru du domaine public, les art. 27 et 94 Cst. ont avant tout pour fonction de garantir l'égalité de traitement entre concurrents (ATF 142 I 99 consid. 2.4.2).

E. 7.3.3

S'agissant de la réglementation de la publicité sur le domaine privé, la proximité du domaine public peut justifier que soient imposées à ses riverains des obligations spécifiques, notamment sous la forme de restrictions à leurs prérogatives de propriétaires (ATF 128 I 295 consid. 3c). Une interdiction d'affichage sur le domaine public pourrait aisément être éludée si elle ne concernait pas aussi le domaine privé visible depuis le domaine public (cf. ATF 128 I 295 consid. 5b et 8; cf. aussi ATF 128 I 3 consid. 3e/aa). Par exemple, en droit fédéral, l'obligation d'obtenir une autorisation pour poser des réclames le long des routes (art. 99 OSR) vaut aussi bien pour le domaine public que pour le domaine privé, afin d'atteindre le but de sécurité du trafic (cf. ATF 128 I 295 consid. 8 à propos de l'OSR dans son ancienne version). BGE 151 I 3 S. 12

E. 7.3.4

Dans le canton de Genève, la publicité est régie par la loi genevoise du 9 juin 2000 sur les procédés de réclame (LPR/GE; rs/GE F 3 20) et son règlement cantonal d'application du 11 octobre 2000 (RPR/GE; rs/GE F 3 20.01). Cette législation, qui s'applique aux procédés de réclame perceptibles depuis le domaine public qu'ils soient situés sur le domaine public ou privé (art. 3 al. 1 LPR /GE), fixe des règles notamment en matière d'emplacement (art. 8 LPR /GE) et de contenu (art. 9 LPR /GE). Elle ne concerne pas l'affichage politique gratuit, qui est soumis à la loi du 15 octobre 1982 sur l'exercice des droits politiques (LEDP/GE; rs/GE A 5 05). Les communes peuvent par ailleurs établir un concept directeur des procédés de réclame visant tant le domaine public que le domaine privé (art. 24 LPR /GE).

E. 7.3.5

Dans un arrêt récent (arrêt 1C_427/2020 du 25 mars 2021), le Tribunal fédéral a été amené à se prononcer sur la validité matérielle d'une initiative populaire communale lancée dans la commune de Genève intitulée "Genève zéro pub - libérons nos rues de la publicité commerciale" (ci-après: l'initiative "zéro pub"). Le texte chargeait en substance les autorités de la Ville de Genève de libérer l'espace public de la publicité commerciale par voie d'affichage, tout en maintenant à disposition des panneaux d'affichage pour l'expression libre et artistique, ainsi que la publicité associative, caritative, culturelle et événementielle. Le Tribunal fédéral a en particulier retenu que le noyau intangible de la liberté économique n'était pas atteint par l'interdiction d'affichage à des fins commerciales (consid. 7.3) et qu'il était possible d'interpréter l'initiative "zéro pub" de manière à ce que l'atteinte à la liberté économique qu'elle comportait soit conforme au principe de la proportionnalité, en vue de favoriser l'expression du vote populaire (consid. 7.4).

E. 7.4

En l'occurrence, le règlement litigieux prévoit une interdiction d'affichage à des fins commerciales (art. 3), qui s'applique à tout affichage visible depuis le domaine public de la Ville, qu'il se situe sur le domaine public ou sur le domaine privé (art. 1 al. 2 du règlement). Est concerné l'affichage dit "papier", réalisé sur des affiches, annonces et panneaux peints (cf. art. 2 du règlement litigieux, renvoyant à l'art. 1 al. 1 let. a RPR/GE). Il ne fait pas de doute et il n'est du reste pas contesté que cette réglementation restreint la liberté économique et la garantie de la propriété, dès lors que l'interdiction d'affichage commercial s'étend au BGE 151 I 3 S. 13 domaine privé visible depuis le domaine public. Il sied donc de vérifier si les conditions de l'art. 36 Cst. sont remplies.

E. 7.5

Le règlement litigieux a été adopté par le Conseil municipal de la Ville de Vernier, qui est l'organe législatif de la Commune de Vernier. Il constitue partant une loi au sens formel (cf. arrêt 1C_427/2020 du 25 mars 2021 consid. 7.2.2). La restriction repose donc sur une base légale suffisante. Ce point n'est pas contesté.

E. 7.6

Comme on l'a vu (cf. supra consid. 6.2), l'interdiction d'affichage commercial en Ville de Vernier vise à préserver la qualité du paysage communal et du cadre de vie, à faciliter la mobilité des personnes dans l'espace public, à combattre la pollution visuelle, ainsi qu'à permettre à la population de se soustraire à une exposition non désirée à la publicité et éviter ainsi les conséquences induites/favorisées par cette dernière, à savoir la surconsommation, l'obsolescence programmée et le surendettement. Ces buts sont similaires à ceux qui sous-tendaient l'initiative "zéro pub" (cf. arrêt 1C_427/2020 du 25 mars 2021 consid. 7.2). Ils correspondent à des intérêts publics de politique environnementale et sociale, qui permettent de restreindre la liberté économique et la garantie de la propriété (cf. arrêt 1C_427/2020 du 25 mars 2021 consid. 7.2; cf. déjà sur la protection du paysage et des sites urbains: ATF 100 Ia 445 consid. 5b; 60 I 268 consid. 2a).

E. 7.7

Reste la question de la proportionnalité de la mesure. Pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), la restriction d'un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé (règle de l'aptitude), lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du

point de vue de l'intérêt public (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts: ATF 149 I 191 consid. 7.1; ATF 147 I 393 consid. 5.3; ATF 146 I 157 consid. 5.4; cf. par ex. s'agissant des effets sur la liberté économique de mesures d'aménagement du territoire: ATF 142 I 162 consid. 3.3 et les arrêts exposés). Il convient en l'espèce de vérifier la proportionnalité de l'interdiction d'affichage à des fins commerciales selon qu'elle concerne le domaine public (consid. 7.8) ou le domaine privé visible depuis le domaine public (consid. 7.9). BGE 151 I 3 S. 14

E. 7.8.1

D'après les informations fournies par la Ville de Vernier, la mise en oeuvre de l'interdiction de l'affichage à des fins commerciales a pour effet de réduire le nombre de panneaux d'affichage sur le domaine public de 172 à 40. La mesure d'interdiction d'affichage commercial est donc propre à atteindre les buts de désencombrement visuel, de protection du paysage et de facilitation de la mobilité. Elle permet en outre d'éviter l'exposition à une publicité commerciale non désirée. Le critère de l'aptitude est donc réalisé. Les recourantes 1 à 3 allèguent en vain que la Ville de Vernier est une ville industrielle, que les 172 panneaux d'affichage sont en adéquation avec l'aménagement existant et le cadre de vie et qu'il y a peu de panneaux en proportion de la taille de la ville (172 pour une superficie de 7.68 km², en comparaison de 708 panneaux pour 15.93 km² en Ville de Genève). Ces considérations ne remettent en effet pas en cause l'aptitude de la mesure choisie par rapport aux objectifs poursuivis, mais portent bien plutôt sur l'opportunité d'une législation relative à l'interdiction de l'affichage commercial en Ville de Vernier. Or, il n'appartient pas au Tribunal fédéral de se prononcer sur l'opportunité des choix du législateur communal (cf. ATF 136 I 241 consid. 3.1).

E. 7.8.2

On ne voit par ailleurs pas de mesure moins incisive qu'une interdiction de l'affichage à des fins commerciales par rapport aux buts visés. Des interdictions ciblées pour certains produits ou services posant des problématiques d'intérêt public, comme le proposent les recourantes 4 à 7, ne permettraient pas d'atteindre tous les buts poursuivis par la législation, tels que la facilitation de la mobilité, la protection du paysage et la lutte contre la pollution visuelle (cf. arrêt 1C_427/2020 du 25 mars 2021 consid. 7.4.2). Il en va de même d'une interdiction limitée à certains emplacements, suggérée par les recourantes 1 à 3, qui n'empêcherait pas l'exposition non désirée à la publicité commerciale. La mesure respecte ainsi le critère de la nécessité.

E. 7.8.3

Enfin, sous l'angle de la proportionnalité au sens strict, l'interdiction d'affichage commercial sur le domaine public ne porte pas d'atteinte inadmissible aux droits des sociétés d'affichage sur supports matériels. Comme l'a déjà relevé le Tribunal fédéral dans l'arrêt 1C_427/2020 du 25 mars 2021 relatif à l'initiative "zéro pub", la collectivité pourrait en effet tout aussi bien exercer elle-même l'activité BGE 151 I 3 S. 15 d'affichage sur son domaine public (consid. 7.3), s'agissant d'une activité soumise à concession (cf. par ex. ATF 148 II 564 ; ATF 143 II 120 ; ATF 135 II 49). Au demeurant, il subsiste un certain nombre de panneaux d'affichage en Ville de Vernier et il n'est pas exclu qu'une société d'affichage soit mandatée par la Ville pour la pose des affiches autorisées selon l'art. 4 du règlement (cf. art. 6 et 7 du règlement litigieux). Sous réserve du respect du principe d'égalité de traitement entre concurrents, point qui est examiné ci-après (cf. infra consid. 8), l'interdiction d'affichage

commercial prévue à l'art. 3 du règlement litigieux ne porte pas non plus d'atteinte excessive aux droits des acteurs économiques souhaitant faire connaître leurs produits et services par le biais de la publicité commerciale sur le domaine public. Certes, ils se voient privés d'un canal de diffusion privilégié. Ainsi que le relèvent à raison les recourantes 4 à 7, le fait que l'affichage à des fins commerciales demeure autorisé sur le domaine public dans d'autres communes ne modifie en rien ce constat. Les personnes souhaitant faire de la publicité commerciale disposent toutefois d'une kyrielle d'autres moyens pour faire connaître leurs produits et services (cf. arrêt 1C_427/2020 du 25 mars 2021 consid. 7.4.3), de sorte que la limitation reste de faible ampleur. Dans ce contexte, il sied de préciser que la loi cantonale sur les procédés de réclame, expressément réservée (cf. art. 2 al. 3 du règlement litigieux), exclut notamment de son champ d'application les procédés de réclame utilisés pour compte propre dans les vitrines d'exposition des commerces (art. 3 al. 2 let. b LPR /GE). Les petits commerçants locaux, dont les budgets publicitaires peuvent être moins élevés que ceux de grandes entreprises, mais qui ont pignon sur rue, pourront ainsi toujours faire connaître leurs produits et services par ce biais. Ils ne sont donc pas exagérément pénalisés par la mesure adoptée. Compte tenu des divers canaux de publicité à disposition, l'intérêt du consommateur à être renseigné par le biais de celle-ci, souligné par les recourantes 4 à 7, est également garanti.

E. 7.9

L'interdiction d'affichage commercial sur le domaine privé visible depuis le domaine public porte une atteinte plus grande à la liberté économique et touche en outre la garantie de la propriété. Ces restrictions ne méconnaissent toutefois pas le principe de proportionnalité. Sans l'extension au domaine privé visible depuis le domaine public, l'interdiction d'affichage commercial sur le domaine BGE 151 I 3 S. 16 public pourrait être facilement contournée et les buts sociaux et environnementaux poursuivis par le législateur communal ne seraient plus atteints, ainsi que l'a du reste déjà retenu la jurisprudence (cf. supra consid. 7.3.3; ATF 128 I 295 consid. 3c). La mesure apparaît donc apte et nécessaire. Sous l'angle de la proportionnalité au sens strict, l'extension de l'interdiction d'affichage commercial au domaine privé visible depuis le domaine public ne pénalise pas outre mesure les acteurs économiques, puisqu'ils disposent, ainsi qu'il a été vu, de multiples autres moyens de faire connaître leurs produits et services. Les prérogatives liées à la garantie de la propriété ne sont également que très faiblement touchées. S'agissant des intérêts des sociétés d'affichage, la mesure met certes un frein à une partie de leurs activités sur le domaine privé, mais il n'est pas établi qu'elle compromet leur existence. Il s'agit en définitive d'une pesée des intérêts en présence. Or, au stade d'un contrôle abstrait des normes, on ne voit pas pour quels motifs les intérêts privés des commerçants, des propriétaires et des sociétés d'affichage sur supports matériels à pouvoir afficher de la publicité commerciale sur le domaine privé visible depuis le domaine public devraient l'emporter sur les intérêts publics poursuivis par la Ville de Vernier au travers de la réglementation litigieuse.

E. 7.10

En conclusion, l'interdiction d'affichage à des fins commerciales prévue à l'art. 3 du règlement litigieux porte une atteinte à la liberté économique et à la garantie de la propriété, qui, au stade d'un contrôle abstrait de la norme, apparaît admissible au regard des conditions de l' art. 36 Cst.

E. 8

Les recourantes se plaignent d'une violation du principe d'égalité de traitement entre concurrents (art. 8 et 27 Cst.) en lien avec l'art. 4 du règlement litigieux.

E. 8.1

Selon le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique, déduit des art. 27 et 94 Cst. , sont interdites les mesures étatiques qui causent une distorsion de la compétition entre concurrents directs, c'est-à-dire celles qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence (ATF 145 I 183 consid. 4.1.1; ATF 140 I 218 consid. 6.2). On entend par concurrents directs les membres de la même branche économique qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins (ATF 145 I 183 consid. 4.1.1; ATF 142 I 162 consid. 3.7.2; ATF 141 V 557 consid. 7.2). L' art. 27 Cst. garantit aux concurrents directs une BGE 151 I 3 S. 17 meilleure protection que celle de l' art. 8 Cst. : une mesure reposant sur des motifs sérieux et objectifs et donc conforme à l' art. 8 Cst. peut provoquer une distorsion entre concurrents directs prohibée par l' art. 27 Cst. (ATF 148 II 121 consid. 7.1 et les arrêts cités). L'égalité de traitement entre concurrents n'est cependant pas absolue et autorise des différences, à condition que celles-ci reposent sur une base légale, qu'elles répondent à des critères objectifs et résultent du système lui-même; il est seulement exigé que les inégalités ainsi instaurées soient réduites au minimum nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public poursuivi (ATF 143 I 37 consid. 8.2; ATF 141 V 557 consid. 7.2; ATF 125 I 431 consid. 4b/aa).

E. 8.2

En l'espèce, l'art. 4 al. 1 let. a et b du règlement litigieux autorise l'affichage culturel ou à portée éducative, ainsi que l'affichage destiné à la promotion et/ou au parrainage de manifestations culturelles, sportives ou d'intérêt général, par des entités à but lucratif ou non lucratif. La publicité autorisée au titre de l'art. 4 al. 1 let. a et b du règlement litigieux porte sur des domaines d'intérêt public. La promotion de la culture et du sport est notamment inscrite dans la Constitution genevoise (cf. art. 207, 216 et 219 Cst./GE [RS 131.234]; cf. arrêts 2C_569/2018 du 27 mai 2019 consid. 4.1, non publié in ATF 145 II 303 ; 2C_719/2016 du 24 août 2017 consid. 3.7). La finalité de l'affichage en faveur de manifestations culturelles ou sportives n'est ainsi pas uniquement mercantile, contrairement à la publicité commerciale qui a pour seule vocation d'inciter à consommer ledit produit ou service. Que ce produit ou service soit indispensable (alimentation, services de base) n'y change rien, contrairement à ce qui est suggéré par les recourantes 6 et 7. Compte tenu de la différence entre un message de publicité commerciale et un message de promotion de manifestations culturelles ou sportives, on ne discerne pas d'inégalité de traitement entre concurrents. L'affichage pour des manifestations d'intérêt général répond pareillement à un intérêt public et se distingue ainsi de l'affichage commercial. La notion d'affichage "à portée éducative" n'est pas définie, mais on peut comprendre qu'il s'agit en particulier de l'affichage de messages de prévention, pour lequel il existe aussi un intérêt public certain (cf. ATF 144 II 233). Quant à l'autorisation de parrainage et promotion en lien avec les manifestations culturelles et sportives, elle peut certes permettre à BGE 151 I 3 S. 18 certaines entreprises à but purement commercial de faire figurer leur nom et leur logo sur des affiches à but culturel ou sportif et donc d'une certaine manière de faire leur publicité. Un logo n'est toutefois pas l'équivalent d'une publicité pour un produit ou un service. On ne voit donc pas que cette réserve instaure une différence de traitement inadmissible entre les commerçants disposant des moyens financiers pour faire apparaître leur logo dans le cadre de la promotion ou du parrainage d'un événement culturel ou sportif et les autres. Les

recourantes 6 et 7 font valoir que l'art. 4 al. 1 let. a et b du règlement litigieux est contraire à l'égalité de traitement, car elles seront, d'après elles, moins bien traitées que des industries telles que Ticketcorner AG, Warnerbos, Sony Music, Spotify, alors qu'elles sont des entreprises locales. Les recourantes 6 et 7, actives pour l'une dans la vente de produits alimentaires et pour l'autre dans la fourniture de services et conseils en matière réglementaire et de la diligence, ainsi que dans le conseil juridique et fiscal, ne vendent pas les mêmes produits que ces entreprises. Elles ne sont donc pas dans une situation de concurrence directe au sens de la jurisprudence. Par ailleurs, il n'est de loin pas évident à la lecture de l'art. 4 al. 1 let. a et b du règlement litigieux que toutes les entreprises susmentionnées pourront faire de la publicité sur les panneaux d'affichage restants de la Ville de Vernier. Ainsi qu'il a été vu, le caractère idéal prépondérant d'un message publicitaire le fait tomber dans le champ d'application de la liberté d'opinion et d'information plutôt que dans celui de la liberté économique (cf. consid. 2.4.3 non publié). De la même manière, on peut interpréter l'art. 4 al. 1 let. a et b du règlement litigieux en ce sens qu'est autorisé l'affichage à but culturel ou sportif prépondérant par rapport à l'éventuel objectif lucratif visé. Au stade d'un contrôle abstrait des normes, cette interprétation conforme à la Constitution doit être privilégiée.

E. 8.3

L'art. 4 let. c du règlement litigieux autorise l'affichage destiné à la libre expression artistique et citoyenne. Cette exception ne soulève aucun problème d'égalité de traitement entre concurrents. Le contraire n'est pas allégué.

E. 8.4

L'art. 4 let. d du règlement litigieux autorise la communication des associations et autres institutions locales sans but lucratif. Les situations ne sont pas comparables entre une entité commerciale faisant de la publicité pour ses produits ou services et les associations et institutions à but non lucratif visant à faire connaître leurs BGE 151 I 3 S. 19 activités. L'exception ne pose ainsi pas de problème sous l'angle de l'égalité de traitement entre concurrents (cf. arrêt 1C_427/2020 du 25 mars 2021 consid. 10.2).

E. 8.5

Sur le vu de ce qui précède, le grief tiré de la violation du principe d'égalité doit être rejeté.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.