

BGer 1C_427/2020 vom 25. März 2021

Bundesgericht, 2021-03-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_427_2020

FR: TF 1C_427/2020 du 25 mars 2021

IT: TF 1C_427/2020 del 25 marzo 2021

Erwägungen

E. 1

Selon l' art. 82 let . c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires. Le recours est formé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) contre des décisions rendues en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let . d et 88 al. 2 LTF).

La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 138 I 171 consid. 1.3 p. 176). La qualité pour agir du recourant, citoyen de la Ville de Genève, est ainsi indiscutable. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

E. 2

Dans le canton de Genève, une initiative populaire municipale est toujours rédigée en termes généraux, même si elle peut comporter des vœux précis. En cas d'acceptation - par le Conseil municipal (art. 73 al. 2 et 3 de la Constitution du canton de Genève du 14 octobre 2012 [Cst-GE; RS/GE A 2 00]; art. 36C ss LAC) ou le corps électoral (art. 75 Cst -GE; art. 94 al. 2 et 3 de la loi genevoise sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 [LEDP; RS/GE A 5 05]; art. 36G LAC) -, elle doit être concrétisée (art. 73 al. 2 et 76 Cst -GE).

Une initiative populaire communale doit relever d'une matière définie par la loi comme matière possible d'exercice du droit d'initiative communal (art. 71 al. 2 Cst -GE), aboutir à une délibération du conseil municipal (art. 71 al. 1 Cst -GE), respecter l'unité de la matière (art. 72 al. 2 Cst -GE) et être conforme au droit supérieur (art. 72 al. 3 Cst -GE). A ces exigences s'ajoutent, déduites de la liberté de vote garantie par les art. 34 al. 2 Cst. et 44 Cst-GE, celles de l'exécutabilité de l'initiative et de la clarté de son texte (ATF 133 I 110 consid. 8).

En exécution de l' art. 71 al. 2 Cst -GE, le législateur a prévu, à l' art. 36 al. 1 LAC , que le droit d'initiative populaire communal s'exerce, dans les limites des lois fédérales et cantonales, sur la construction, la démolition et l'acquisition d'immeubles communaux (let. a), l'ouverture ou la suppression de rues ou de chemins communaux (let. b), les travaux d'utilité publique communaux (let. c), les études d'aménagement du territoire communal (let. d), la constitution de fondations d'intérêt communal de droit public ou privé (let. e) et les activités sociales, culturelles, sportives et récréatives, ainsi que leurs aménagements et installations (let. f).

Par ailleurs, il résulte de l' art. 71 al. 1 Cst -GE l'exigence supplémentaire qu'une initiative populaire communale doit aboutir à une délibération du Conseil municipal, autrement dit

impliquer, pour sa concrétisation, l'exercice par le Conseil municipal d'une de ses fonctions délibératives, telles que les énumère l' art. 30 LAC . La délibération de concrétisation d'une initiative populaire communale peut consister tant en la mise en oeuvre d'une des compétences spécifiques énumérées par l' art. 30 al. 1 LAC qu'en l'adoption, en application de l' art. 30 al. 2 LAC , de règlements ou d'arrêtés de portée générale régissant les domaines relevant de la compétence des communes.

E. 3

Pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants. Il peut être tenu compte d'une éventuelle motivation de l'initiative et des prises de position de ses auteurs. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 143 I 129 consid. 2.2 p. 132 et les arrêts cités).

Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage "

in dubio pro populo ", selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle aussi du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants. Cela étant, la marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif. Cependant lorsque, de par son but même ou les moyens mis en oeuvre, le projet contenu dans une telle initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur que moyennant l'adjonction de réserves ou de conditions qui en modifient profondément la nature, une telle interprétation entre en conflit avec le respect, fondamental, de la volonté des signataires de l'initiative et du peuple appelé à s'exprimer; la volonté de ce dernier ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet qui, comme tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable (ATF 143 I 129 consid. 2.2 p. 132 s. et les arrêts cités).

E. 4

Saisi d'un recours pour violation des droits politiques, le Tribunal fédéral revoit librement l'interprétation et l'application du droit fédéral et du droit constitutionnel cantonal, ainsi que des dispositions de rang inférieur qui sont étroitement liées au droit de vote ou en précisent le contenu et l'étendue (ATF 105 Ia 237 consid. 2 p. 239; 103 Ia 280 consid. 1c p. 282 et l'arrêt cité). Il n'examine en revanche que sous l'angle restreint de l'arbitraire l'application de normes de procédure et d'organisation qui ne touchent pas au contenu même des droits politiques (ATF 141 I 221 consid. 3.1 p. 224 et les réf. cit.). En présence de deux interprétations également défendables, ou en cas de doute sérieux sur l'interprétation d'une disposition, le Tribunal fédéral fait preuve de retenue et s'en tient en général à la solution

retenue par la plus haute autorité cantonale (ATF 141 I 186 consid. 3 p. 189; 131 I 126 consid. 4 p. 131 et les arrêts cités; FRANÇOIS CHAIX, Les motifs du recours en matière de droit public, in: Bohnet/Tappy [éd.], Dix ans de loi sur le Tribunal fédéral, Neuchâtel/Bâle 2017, p. 187-223, 200).

E. 5

Le requérant se plaint d'abord d'une violation de l' art. 36 al. 1 LAC .

E. 5.1

Dans les limites des lois fédérales et cantonales, le droit d'initiative s'exerce sur les études d'aménagement du territoire communal (art. 36 al. 1 let . d LAC).

A teneur de l'art. 24 al. 1 de la loi genevoise du 9 juin 2000 sur les procédés de réclame (LPR; RS/GE F 3 20), les communes peuvent établir un concept directeur des procédés de réclame visant tant le domaine public que le domaine privé.

E. 5.2

Le requérant reproche à la Cour de justice d'avoir englobé l'ensemble des propositions contenues dans l'initiative dans la notion de concept directeur des procédés de réclame, de ne pas avoir procédé à une analyse individuelle du chiffre 1 de l'initiative, d'avoir retenu que ce chiffre 1 relevait d'une étude d'aménagement du territoire au sens de l' art. 36 al. 1 let . d LAC et de ne pas avoir constaté qu'il n'entraînait dans aucun des objets pouvant être soumis à une initiative communale.

Le chiffre 1 vise à "privilégier la qualité du paysage urbain genevois en libérant l'espace public de la publicité commerciale par voie d'affichage". Il est vrai, comme le fait valoir le requérant, que ce chiffre 1, qui tend à proscrire un type de contenu, soit de la publicité commerciale sur l'ensemble du territoire genevois ne relève pas strictement de l'aménagement du territoire. Il y a cependant lieu de prendre en compte le contexte particulier dans lequel l'instrument de l'initiative municipale a été introduit dans le canton de Genève. Procédant à une interprétation historique, systématique et littérale de l' art. 36 LAC , les juges cantonaux ont ainsi considéré que cet article devait être interprété plutôt extensivement compte tenu des termes généraux voire imprécis qu'il contient, ce d'autant plus que la règle de l'interprétation la plus favorable aux initiants s'applique aussi pour contribuer à dégager le sens de normes délimitant le droit d'initiative qui se prêteraient à plusieurs interprétations (dans ce sens, STÉPHANE GRODECKI, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, thèse 2008, n 632 ss; THIERRY TANQUEREL, La participation de la population à l'aménagement du territoire, 1988, p. 234). La cour cantonale a ainsi jugé que la notion d' "études d'aménagement du territoire communal" figurant à l' art. 36 al. 1 let . d LAC devait être comprise largement: elle était délimitée par les exigences que l'initiative populaire municipale doit porter sur la phase préparatoire de mesures cantonales ou communales d'aménagement du territoire, avoir trait à un acte d'aménagement qui concerne le territoire communal, et, par l'interaction de l' art. 30 LAC , pouvoir sinon devoir être concrétisée, à une étape quelconque de la procédure, au moyen d'une délibération du Conseil municipal (GRODECKI, op. cit., n. 820).

La Cour de justice a ensuite procédé à une analyse minutieuse des différents points de l'initiative. Après avoir relevé que la "libération" de l'espace public de la publicité commerciale occupait une place prépondérante dans les principes dont l'initiative prévoyait l'application, elle a jugé que l'initiative, prise dans son ensemble, tendait fondamentalement

"à l'établissement et à la mise en oeuvre, à Genève, d'un concept directeur des procédés de réclame qui bannisse la publicité commerciale du domaine public et du domaine privé perceptible depuis le domaine public et qui y promeuve, dans les limites dictées par une facilitation de la circulation piétonnière et un souci d'équilibre, l'affichage concernant les informations et activités des institutions et associations locales et celui des expressions citoyennes et artistiques des habitants".

La cour cantonale a encore considéré que comme l'initiative litigieuse (appréhendée comme un ensemble et non individuellement) tendait fondamentalement à l'établissement et à la mise en oeuvre, en Ville de Genève, d'un concept directeur de l'affichage au sens de l' art. 24 al. 1 LPR , un tel concept mettait en oeuvre une compétence communale qui s'inscrivait dans le contexte de l'aménagement du territoire. Elle a en effet estimé que l'aménagement du territoire était une notion large, intégrant la sauvegarde du patrimoine et du paysage urbain, de même que la planification et la réglementation des voies publiques et plus largement du domaine public, sans que celles de l'utilisation du domaine privé perceptible depuis le domaine public ne se trouvent exclues: ce n'était pas parce qu'une mesure n'était pas énumérée explicitement par la loi cantonale d'application de la LAT du 4 juin 1987 (LaLAT; RS/GE L 1 30), en particulier au titre des plans de zones et autres plans d'affectation (art. 11 ss LaLAT), qu'elle ne pouvait pas être appréhendée par l' art. 36 al. 1 let . d LAC comme relevant de l'aménagement du territoire, au titre des objets possibles d'une initiative populaire communale.

L'instance précédente a enfin relevé qu'un concept directeur d'affichage pouvait mentionner où les affiches pouvaient être placées, quel type d'affichage pouvait être posé, quelle était leur taille (Mémorial du Grand Conseil genevois [MGC] 2000 II 1359), qu'il permettait de préserver le paysage urbain et villageois, ainsi que le cadre de vie (MGC 2000 V 4773), qu'il servait à maîtriser la dimension architecturale et urbanistique de l'affichage (MGC 2000 V 4774) et qu'il participait à une meilleure préservation des sites (MGC 2000 V 4777). Les juges cantonaux ont ajouté que deux des quatre finalités que la LPR visait à réaliser, à teneur de son art. 1, étaient d'assurer la protection des sites et l'esthétique des lieux (en plus de la sécurité routière et l'ordre public). Les juges cantonaux ont ainsi considéré qu'un concept directeur des procédés de réclame constituait un instrument intégrant des préoccupations propres à celles de l'aménagement du territoire. Ils se sont notamment référés à l'art. 5 du règlement cantonal d'application de la loi sur les procédés de réclame du 11 octobre 2000 (RPR; RS/GE F 3 20.01) qui prévoit que le concept directeur des procédés de réclame "vise en particulier à assurer une cohérence et une harmonie des procédés de réclame sur tout ou partie du territoire communal, à définir les critères esthétiques et techniques permettant à la commune de statuer sur l'implantation de supports publicitaires, à définir la densité et les types de procédés de réclame admis en fonction de zones particulières, à permettre l'intégration des procédés de réclame dans le paysage urbain et leur coordination avec le mobilier urbain, ainsi qu'à préserver les sites".

En définitive, la Cour de justice a analysé en détail la notion d'aménagement du territoire, celle d'étude d'aménagement du territoire et celle de concept directeur d'affichage, du point de vue des compétences cantonales et communales et notamment au regard du droit d'initiative et du droit de référendum. L'interprétation opérée par la cour cantonale de l' art. 36 al. 1 let . d LAC, selon laquelle un concept directeur des procédés de réclame se rattache à la notion large d'aménagement du territoire et donc que son étude peut être demandée par la voie d'une initiative populaire municipale est défendable. Avec la retenue que s'impose le

Tribunal fédéral s'agissant de l'application d'une loi cantonale, il y a lieu de s'en tenir à la solution validée par la plus haute autorité cantonale, ce d'autant plus qu'elle va dans le sens de l'interprétation la plus favorable aux initiants (

in dubio pro populo).

Il s'ensuit que le grief de violation de l' art. 36 LAC doit être rejeté.

E. 6

Le recourant soutient ensuite que l'établissement d'un concept directeur des procédés de réclame (au sens de l' art. 24 LPR) relève de la compétence du Conseil administratif en application de l' art. 48 let . o LAC et que, pour ce motif, l'initiative litigieuse ne pourrait pas faire l'objet d'une délibération du Conseil municipal au sens de l' art. 30 LAC .

Il n'est pas contesté que l'établissement d'un concept directeur des procédés de réclame est une compétence communale (art. 24 al. 1 LPR). La Cour de justice a considéré qu'en vertu de l' art. 30 al. 2 LAC , le Conseil municipal pouvait adopter, sous forme de délibération, des règlements ou des arrêtés de portée générale régissant les domaines relevant de la compétence des communes: l'initiative litigieuse pourrait être ainsi mise en oeuvre par un règlement qui préciserait les principes énoncés dans l'initiative par des règles générales et abstraites; une disposition fondamentale du règlement pourrait consister à bannir la publicité commerciale (en exécution du chiffre 1), une autre à poser des règles sur la densité, le genre et les conditions d'installation de panneaux d'affichage sur les voies publiques de façon à faciliter la mobilité des personnes en situation de handicap, en exécution du chiffre 2; d'autres règles générales et abstraites pourraient entrer en considération pour que les procédés de réclame soient autorisés en ville, de manière à assurer la protection des sites et l'esthétique des lieux, une bonne intégration dans le paysage urbain, le respect de critères techniques, de façon nuancée selon des périmètres à définir le cas échéant; un règlement devrait aussi préciser les principes énoncés aux chiffres 3 à 5 de l'initiative, en particulier en prévoyant l'existence de panneaux vierges destinés à la libre expression et à la publicité des habitants et associations ou institutions locales et l'équilibre à maintenir entre ces deux aspects. Pour l'instance précédente, de telles règles, générales et abstraites, guideront l'exécutif communal et son administration pour délivrer les autorisations, fixer les conditions et charges ainsi que pour prendre les mesures prévues par la LPR, actes qui continueront à être de leur ressort. La Cour de justice en a déduit que l'initiative était ainsi susceptible d'être concrétisée par une délibération du Conseil municipal.

Quoi qu'en dise le recourant, le fait que le concept directeur de procédés de réclame soit élaboré par le Conseil administratif et qu'il n'ait pas de force contraignante directe importe peu puisqu'il devra être conforme au règlement adopté par le Conseil municipal contenant des normes générales et abstraites directement contraignantes. Il s'ensuit que l'argumentation du recourant ne parvient pas à renverser le raisonnement de la Cour de justice selon lequel l'initiative litigieuse peut être concrétisée par le biais d'une délibération du Conseil municipal, à savoir d'un règlement en application de l' art. 30 al. 2 LAC .

Le grief de la violation de l' art. 30 LAC doit par conséquent être écarté.

E. 7

Le recourant reproche aussi à la cour cantonale d'avoir jugé que l'atteinte portée par l'initiative litigieuse à la liberté économique (art. 27 Cst. ; art. 35 Cst -GE) reposait sur une

base légale suffisante et respectait le principe de la proportionnalité.

E. 7.1

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). Cette liberté protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 143 II 598 consid. 5.1 p. 612; 140 I 218 consid. 6.3 p. 229). Elle protège aussi le droit de faire de la publicité, en particulier le droit d'apposer de la publicité pour le compte d'un mandant (ATF 128 I 3 consid. 3a p. 9, 295 consid. 5b p. 308 et les références citées). L' art. 35 Cst -GE contient une garantie similaire.

La liberté économique comprend aussi le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique. Selon ce principe, déduit des art. 27 et 94 Cst. , sont prohibées les mesures étatiques qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence entre les personnes exerçant la même activité économique (ATF 143 II 598 consid. 5.1 p. 612 s.; 143 I 37 consid. 8.2 p. 47). 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.

Des restrictions à la liberté économique sont admissibles, mais elles doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant et respecter le principe de proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; art. 43 al. 2 Cst -GE). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (art. 36 al. 4 Cst.).

E. 7.2

Le recourant ne conteste pas que l'initiative poursuit différents intérêts publics de politique environnementale et sociale (privilégier la qualité du paysage urbain, favoriser la mobilité des personnes dans l'espace public - en particulier les personnes en situation de handicap -, accroître le bien-être de la population en permettant à celle-ci de se soustraire à une exposition non désirée à la publicité commerciale dans l'espace public ou éviter la surconsommation, l'obsolescence programmée et le surendettement).

Il soutient en revanche que l'ingérence que porte l'initiative à la liberté économique des personnes (physiques et morales) souhaitant faire, dans un but commercial, de la publicité pour leurs produits ou services par voie d'affichage sur le domaine public de la ville et sur le domaine privé perceptible depuis le domaine public ne repose pas sur une base légale suffisante.

E. 7.2.1

Les restrictions graves à une liberté nécessitent une réglementation expresse dans une loi au sens formel (art. 36 al. 1 Cst. ; ATF 139 I 280 consid. 5.1 p. 284 et les références citées). Lorsque la restriction d'un droit fondamental n'est pas grave, la base légale sur laquelle se fonde celle-ci ne doit pas nécessairement être prévue par une loi, mais peut se trouver dans des actes de rang inférieur ou dans une clause générale (ATF 131 I 333 consid. 4 p. 339 s.). Savoir si une restriction à un droit fondamental est grave s'apprécie en fonction de critères objectifs (ATF 139 I 280 consid. 5.2 p. 285 s.).

E. 7.2.2

En l'occurrence, il ressort du considérant précédent (consid. 6) que la concrétisation de l'initiative devra passer par l'adoption d'un règlement par le Conseil municipal, sous la forme d'une délibération, en application de l' art. 30 al. 2 LAC . La Cour de justice a ainsi jugé à bon droit que cette délibération, qui sera adoptée par le Conseil municipal, à savoir par l'autorité législative communale (art. 140 Cst -GE), sera soumise au référendum sur le plan communal (art. 77 al. 1 Cst -GE; art. 29 al. 2 et 33 al. 1 LAC), de sorte qu'elle répond ainsi à l'exigence d'une base légale suffisante pour restreindre valablement la liberté économique.

Le recourant soutient encore que l'atteinte à la liberté économique doit ici être qualifiée de grave, compte tenu de son caractère général, de son caractère définitif, de l'étendue du cercle des personnes visées et de l'atteinte portée aux fonctions attribuées à la publicité dans un ordre économique fondé sur le marché. Il fait valoir qu'une loi au sens formel est dès lors exigée. La question de la gravité de l'atteinte peut demeurer indéterminée dans la mesure où, parmi les règles de droit de niveau communal, les règlements communaux adoptés par les citoyens ou par leurs représentants - cas échéant avec référendum - constituent des lois au sens formel; les règlements communaux adoptés par l'exécutif communal sont quant à eux des lois au sens matériel (JACQUES DUBEY, Droits fondamentaux, vol. 1, 2018, n. 564). Par conséquent, la base légale retenue par l'instance précédente est une loi au sens formel, de sorte qu'elle est suffisante pour porter une atteinte à la liberté économique, quand bien même elle serait qualifiée de grave.

E. 7.3

Le recourant prétend aussi que l'essence de ce droit fondamental est touchée dès lors qu'une interdiction générale de toute publicité commerciale non seulement porte atteinte à la liberté économique en tant que droit individuel mais porte aussi atteinte à un rouage essentiel dans un ordre économique fondé sur la libre entreprise et le marché où les acteurs de la vie économique doivent légitimement pouvoir promouvoir leurs produits et services auprès de la population.

Cette affirmation ne peut être suivie dans la mesure où les communes peuvent octroyer, par le biais d'une concession, un droit exclusif d'employer des procédés de réclame sur le domaine public à une ou plusieurs sociétés (art. 25 al. 1 LPR) : les entreprises actives dans le domaine de l'affichage papier sur le domaine public ne disposent cependant d'aucun droit à l'obtention ni au renouvellement d'une concession faisant l'objet d'un monopole, car la collectivité publique reste libre d'exercer elle-même l'activité en cause (cf. arrêt 2C_82/2019 du 18 septembre 2019 consid. 4.3 et les références citées). Par ailleurs, l'interdiction de la publicité commerciale par voie d'affichage sur le domaine public ne limite que partiellement la possibilité pour des acteurs économiques de faire connaître au public leurs produits ou services et n'empêche pas leur commercialisation (cf. ATF 128 I 295 consid. 5 c p. 310). Dans ces conditions, le noyau intangible de la liberté économique ne saurait être atteint.

E. 7.4

Le recourant fait encore valoir que la mesure envisagée viole le principe de la proportionnalité, sous ses trois aspects.

Pour être conforme au principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), une restriction d'un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé, lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive; 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) (ATF 143 I 403 consid. 5.6.3 p. 412).

E. 7.4.1

Le recourant prétend d'abord que l'initiative litigieuse n'est pas apte à produire les résultats escomptés. Il affirme qu'il ressort de l'argumentation des initiants que la publicité commerciale bannie est appelée à se voir remplacée par de l'affichage culturel et associatif ou par de l'expression libre, de sorte que les supports actuels devraient être intégralement conservés (ou presque), si bien que la mobilité des personnes et la préservation du paysage et de l'urbanisme ne s'en verront en rien améliorées. Le recourant perd cependant de vue que l'initiative en question -, qui poursuit le but général de l'établissement et de la mise en oeuvre à Genève d'un concept directeur de procédés de réclame - met en oeuvre des moyens variés, qui restent rattachés entre eux par le but à suivre. Par le biais de l'établissement d'un concept directeur de procédés de réclame, l'initiative litigieuse peut ainsi à la fois bannir la publicité commerciale du domaine public et y promouvoir l'affichage concernant les activités d'associations locales, les événements artistiques et culturels ainsi que l'expression citoyenne et artistique des habitants. L'initiative en question est aussi apte à réaliser ces objectifs dans les limites dictées par une facilitation de la circulation piétonnière de personnes en situation de handicap et par la préservation du paysage urbain, en supprimant ou déplaçant des supports publicitaires. Le but de l'initiative n'est pas uniquement de remplacer de la publicité commerciale par un autre contenu, mais aussi de réduire le nombre de panneaux d'affichage.

Le recourant relève aussi que l'objectif tendant à privilégier la qualité du paysage urbain et à favoriser la mobilité des personnes - en particulier des personnes handicapées - dans l'espace public est déjà pris en compte dans le concept directeur des procédés de réclame du 3 mai 2006 du Conseil administratif de la Ville de Genève. Cette critique manque de pertinence dans la mesure où ce n'est pas parce que le concept directeur actuel mentionne ces deux aspects qu'il ne peut pas être amélioré.

Le recourant mentionne encore les motifs ne figurant pas dans le texte de l'initiative (mais dans l'exposé des motifs l'accompagnant), à savoir éviter la surconsommation, l'obsolescence programmée et le surendettement. Il soutient que l'interdiction de la publicité n'est pas propre à permettre la résolution de ces problèmes, la publicité n'en étant pas la cause, la cause se trouvant notamment dans la façon dont les biens concernés sont produits, dans les crédits à la consommation et dans la dépendance psychologique.

Partant, le recourant perd de vue que lorsque l'évaluation d'une mesure dépend de connaissances techniques controversées, le Tribunal fédéral n'admet une violation du principe de proportionnalité que si l'inaptitude de cette mesure à atteindre le résultat recherché paraît manifeste (ATF 128 I 295 consid. 5b/cc p. 309 et la référence citée).

Or la cour cantonale a considéré que si l'évaluation des effets de la publicité sur la consommation pouvait dépendre de connaissances techniques plus détaillées et sujettes à controverse, l'inaptitude de la mesure n'était pas manifeste: en effet, l'on ne saurait voir dans le bannissement de la publicité commerciale par voie d'affichage sur le domaine public et le domaine privé visible depuis le domaine public une mesure complètement inapte à atteindre les buts de politique sociale voulus par les initiants, tendant à soustraire la population à une exposition non désirée à la publicité ainsi qu'à lutter contre la surconsommation et ce qu'elle

induit, comme l'obsolescence programmée et le surendettement.

L'on peut ajouter que lorsqu'une personne se trouve sur le domaine public, elle ne peut échapper à la vision d'un affichage publicitaire, alors que sur les autres canaux de diffusion de publicité, elle dispose d'une maîtrise sur cette exposition (par exemple en éteignant ou changeant de chaîne sur la télévision ou la radio, en changeant de site Internet ou en installant un filtre anti-publicité, en masquant les publicités sur les réseaux sociaux, en payant pour ne plus voir de publicité sur les applications ou en désinstallant ces dernières, en tournant les pages des journaux et en indiquant sur sa boîte à lettre ne pas vouloir recevoir de publicité...). En ce sens, l'interdiction de l'affichage de la publicité commerciale n'est pas une mesure complètement inapte à atteindre la fin de l'exposition non désirée de cet affichage.

Par conséquent, la Cour de justice n'a pas violé le droit fédéral en jugeant que la condition de l'aptitude de la mesure envisagée par l'initiative était remplie.

E. 7.4.2

Le recourant soutient ensuite que le but visé par l'initiative en question peut être atteint par une mesure moins incisive. Il reproche à la cour cantonale d'avoir procédé à un jugement de valeur subjectif lorsqu'elle a estimé qu'une interdiction ciblée liée au contenu de la publicité ne permettrait pas d'atteindre les buts visés par l'initiative, puisque, par définition, la surconsommation concernait tous les produits et/ou services disponibles sur le marché et pour lesquels la publicité était employée. Le recourant se plaint de ce que l'instance précédente n'aurait pas analysé les moyens de preuve fournis, notamment 47 affiches publicitaires concernant des produits ou services ne participant pas aux problèmes visés par l'initiative. Il se plaint à cet égard d'une appréciation arbitraire des preuves.

Ce faisant, le recourant se focalise sur les buts liés à la surconsommation, à l'obsolescence programmée et au surendettement, alors que la condition de la nécessité s'examine aussi à l'aune des autres buts visés par l'initiative, comme l'a fait la Cour de justice. Les exemples d'affiches publicitaires fournis par le recourant (portant notamment sur une école privée, un abonnement à une salle de fitness, un spectacle, une école de danse, une assurance-maladie, le train Léman Express, etc.) peuvent montrer que l'ensemble des publicités proposées cherche à pousser l'individu à la consommation d'un bien ou d'un service. L'argument du recourant selon lequel les exemples qu'il a fournis portent sur des produits ou services qui ne se consomment qu'une fois manque ainsi de pertinence. Par conséquent, la cour cantonale pouvait considérer que seule une interdiction totale (non ciblée sur certains produits ou services) permettait d'atteindre les buts visés. Elle a ainsi implicitement traité les exemples d'affiches publicitaires énumérés par le recourant. Le grief d'appréciation arbitraire des preuves formulé à cet égard doit donc être rejeté.

Par ailleurs, contrairement à ce que soutient le recourant, l'instance précédente a retenu d'autres éléments pour conclure que la condition de la nécessité était remplie. Elle a ainsi considéré qu'une mesure moins incisive, qui limiterait par exemple les lieux d'installation des panneaux d'affichage à certaines zones, comme actuellement s'agissant de certains périmètres de la ville, conformément au concept directeur, ne permettrait pas d'atteindre les résultats escomptés, puisqu'elle se contenterait de déplacer et de contourner les problèmes visés par l'initiative et non de les résoudre; il en irait de même d'une simple réduction des supports d'affichage sur lesquels serait admise la publicité commerciale, étant précisé que l'initiative prévoit déjà une réduction des panneaux qui font obstacle aux déplacements par

leur emprise physique sur les espaces piétonniers. La cour cantonale a ajouté que le fait que le seul territoire de la ville soit concerné par le bannissement de la publicité, et non les autres communes, résultait de la volonté des initiants, qui n'avaient pas voulu étendre l'interdiction au plan cantonal. Elle a précisé que des mesures similaires avaient vu le jour dans d'autres communes, de sorte que de ce point de vue, la ville de Genève ne serait pas un îlot isolé sur le territoire duquel aucune publicité commerciale par voie d'affichage ne pourrait plus être effectuée.

Dans ces conditions, l'appréciation faite par la Cour de justice quant au principe de la nécessité peut être confirmée, ce d'autant plus qu'elle permet une interprétation conforme au droit supérieur de l'initiative, favorisant ainsi l'expression du vote populaire (cf. consid. 3).

E. 7.4.3

Le recourant affirme enfin que la mesure envisagée par l'initiative ne remplit pas la condition de la proportionnalité au sens étroit.

La cour cantonale a jugé au contraire que la mesure envisagée par l'initiative était conforme à la proportionnalité au sens étroit, au regard des intérêts de l'ensemble de la population de la ville de ne pas être confrontée à la publicité commerciale face à ceux, plus limités, des acteurs économiques pouvant être touchés par l'interdiction en cause, dont les intérêts étaient purement commerciaux (ATF 126 I 133 consid. 4d p. 140). La Cour de justice a souligné que l'initiative litigieuse ne concernait qu'un seul support publicitaire, à savoir l'affichage papier, lequel n'était banni qu'à certains endroits, soit le domaine public et le domaine privé visible depuis le domaine public (ATF 128 I 295 consid. 5b/cc p. 310); elle n'empêchait ainsi pas la publicité par d'autres biais ni à d'autres endroits, ce qui limitait les effets de la mesure tant pour les personnes physiques ou morales souhaitant faire, dans un but commercial, de la publicité pour leurs produits et/ou services que pour les divers acteurs du domaine de l'affichage au sens large. L'autorité précédente a ajouté que, s'agissant plus particulièrement des sociétés d'affichage concessionnaires, qui disposent d'une situation privilégiée par rapport à celles ne bénéficiant pas d'une telle concession, leur nombre était limité et leur intérêt ne saurait pas non plus prévaloir sur celui, idéal, de l'entier de la population de la ville; il en allait de même des personnes ou entreprises disposant d'emplacements sur le domaine privé visibles depuis le domaine public. Les juges cantonaux ont encore souligné que l'initiative visait tous les concurrents actifs dans la même branche, sans distinction, lesquels ne se voyaient pas empêchés d'exercer leur activité mais seulement restreints dans la possibilité de faire de la publicité commerciale par voie d'affichage; il existait par conséquent un rapport raisonnable entre les buts de politique sociale poursuivis par l'initiative et les intérêts compromis, étant précisé qu'au regard de la marge d'appréciation dont il bénéficie pour concrétiser l'initiative, le Conseil municipal pourra envisager des exceptions dans des cas précis.

Le recourant estime quant à lui que le cercle des personnes affectées par l'interdiction de l'affichage publicitaire commercial comprendrait en réalité tous les acteurs de la vie économique (indépendants, PME, acteurs nationaux et internationaux, associations) en leur qualité d'annonceurs ainsi que les entreprises d'affichage actives sur le domaine privé et public et tous les professionnels du domaine de la création publicitaire (graphiste et imprimeurs). Cette critique ne suffit toutefois pas à renverser la pesée des intérêts opérée par l'instance précédente pour deux raisons. D'une part, la Cour de justice n'a pas contredit cet aspect puisqu'elle a mentionné "des acteurs économiques pouvant être touchés par

l'interdiction en cause dont les intérêts sont purement commerciaux", notion qui englobe la liste dressée par le recourant. D'autre part, le cercle des personnes affectées est réduit car il ne concerne que les entreprises qui ont les moyens financiers de recourir à l'affichage public.

Le recourant reproche aussi à la Cour de justice de n'avoir pas pris en compte que toutes les activités économiques (professions libérales, hôtellerie, restauration, spectacles, assurances, banques,...) seraient touchées, quels que soient les produits ou services proposés, et indépendamment de savoir si ces derniers participaient aux problèmes sur lesquels l'initiative entend agir. Le recourant perd toutefois de vue que sont visés tous les différents acteurs de la vie économique, lesquels ne se voient pas empêchés d'exercer leur activité, mais uniquement restreints dans la possibilité de faire de la publicité commerciale par voie d'affichage; ils ont toujours accès aux autres canaux publicitaires.

Par conséquent, en jugeant qu'il existait un rapport raisonnable entre les différents buts de politique sociale visés par l'initiative et les intérêts compromis, la cour cantonale n'a pas violé le principe de la proportionnalité. A nouveau, elle a privilégié une interprétation du texte de l'initiative la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, favorisant ainsi l'expression du vote populaire. Le grief de violation du principe de la proportionnalité au sens étroit doit par conséquent être rejeté.

E. 8

Le recourant se plaint encore sommairement d'une violation de la garantie de la propriété (art. 26 Cst. et 34 Cst-GE). Il ne démontre toutefois aucunement en quoi la garantie de la propriété serait violée et se borne à faire référence à son argumentation relative à la liberté économique.

Le grief, insuffisamment motivé (art. 106 al. 2 LTF), est déclaré irrecevable.

Au demeurant, la Cour de justice a considéré que s'il était vrai que cette garantie, qui s'étend 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 p. 311), pouvait être touchée du fait de l'interdiction de toute publicité commerciale sur le domaine privé perceptible depuis le domaine public, ce grief devait être écarté pour les mêmes motifs que ceux exposés en lien avec la liberté économique. Elle a précisé que la mesure en cause ne touchait que de manière limitée les possibilités d'exploiter les biens-fonds privés aux fins de publicité, puisque seuls étaient concernés ceux perceptibles depuis le domaine public et que les procédés de réclame pour compte propre au sens des art. 18 ss LPR demeuraient réservés. Elle a ajouté qu'en tout état de cause, la réglementation adoptée en vue de concrétiser l'initiative pourrait prévoir des exceptions.

E. 9

Le recourant fait encore valoir une violation de la répartition des compétences entre canton et communes (art. 132 al. 2 Cst -GE), au motif que la LPR et son règlement d'application ne permettraient pas aux communes d'interdire la publicité commerciale sur leur territoire.

E. 9.1

L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 Cst. ; art. 132 al. 2 Cst -GE). Une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive et dans lesquels il lui laisse une liberté de

décision importante, soit en lui attribuant la compétence d'édicter et d'appliquer ses propres prescriptions, soit en lui réservant une latitude équivalente dans l'application du droit cantonal ou fédéral (ATF 139 I 169 consid. 6.1; arrêt 1C_535/2019 du 4 novembre 2019 consid. 2.3).

Selon l' art. 2 al. 1 LAC , l'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise. De jurisprudence cantonale constante, les communes genevoises jouissent, en vertu du droit cantonal, d'une importante liberté d'appréciation dans la gestion de leur domaine public et, plus particulièrement, dans l'octroi ou le refus d'une permission d'utiliser le domaine public communal excédant l'usage commun (arrêt de la Chambre administrative de la Cour de justice ATA/382/2018 du 24 avril 2018 consid. 3c et les références citées).

E. 9.2

L'emploi des procédés de réclame est régi par la LPR, qui vise à assurer la sécurité routière, la protection des sites et l'esthétique des lieux, ainsi que l'ordre public (art. 1 LPR). Elle s'applique à tous les procédés de réclame, perceptibles depuis le domaine public, qu'ils soient situés sur le domaine public ou privé (art. 3 al. 1 LPR), lesquels doivent faire l'objet d'une autorisation (art. 4 LPR) délivrée par la commune du lieu de situation du procédé de réclame (art. 5 al. 1 LPR).

Les procédés de réclame pour comptes de tiers, soit ceux qui ne présentent aucun rapport de lieu et de connexité entre leur emplacement et les entreprises, les produits, les prestations de services ou les manifestations pour lesquels ils font de la réclame (art. 21 LPR), sont interdits hors des localités (art. 22 al. 1 LPR). En cette matière, les communes peuvent établir un concept directeur visant tant le domaine public que le domaine privé (art. 24 al. 1 LPR).

Les communes peuvent en outre octroyer, par le biais d'une concession, un droit exclusif d'employer des procédés de réclame sur le domaine public à une ou plusieurs sociétés (art. 25 al. 1 LPR).

E. 9.3

En l'espèce, le recourant affirme que le seul instrument de mise en oeuvre laissé à la disposition des communes est le concept directeur des procédés de réclame et qu'il n'est pas contraignant: cela empêcherait la commune de bannir un type de contenu particulier, soit la publicité commerciale.

Contrairement à ce que soutient le recourant, la Cour de justice a jugé que la LPR laissait une marge de manoeuvre étendue aux communes en matière de procédés de réclame à l'intérieur du cadre qu'elle fixe, par le biais du concept directeur qu'elles peuvent adopter, sans toutefois y être tenues (art. 24 al. 1 LPR ; MGC 2000 10/II 1370 ss; MGC 2000 30/V 4776 ss) : si les communes ne pouvaient certes pas, par exemple, autoriser l'affichage de publicités en faveur de l'alcool ou du tabac, expressément prohibés à l' art. 9 al. 2 LPR , ni autoriser des procédés de réclame hors des localités (art. 22 al. 1 LPR), aucune disposition dans cette loi ne leur interdisait de bannir la publicité commerciale de leur territoire; certaines d'entre elles l'avaient d'ailleurs déjà fait, en interdisant la publicité commerciale sur l'ensemble de leur territoire, ou sur une partie de celui-ci; tel était le cas de la ville de Genève, qui, dans son concept directeur, prévoyait que différents secteurs de la commune

ne comportaient aucun affichage commercial, comme la Vieille-Ville (art. 15 du concept directeur) ou les zones de verdure (art. 16 du concept directeur). La Cour de justice a ajouté que si la LPR offrait aux communes la possibilité d'octroyer des concessions d'affichage, elle ne les y obligeait pas non plus, au regard de la teneur potestative de l' art. 25 al. 1 LPR , de sorte qu'elles pouvaient faire le choix de ne pas y recourir, voire de renoncer à tout affichage commercial sur leur territoire.

Il ressort du considérant 6 que si le concept directeur n'est en lui-même pas contraignant, le règlement qui sera adopté pour le concrétiser sera lui contraignant. S'ajoute à cela que l'usage accru du domaine public à des fins notamment commerciales invoqué par le recourant n'est pas un droit et peut lui-même être réduit voire prohibé pour poursuivre des buts de politique sociale, en respectant les conditions de l' art. 36 Cst.

Le recourant oublie par ailleurs que la LPR fait expressément mention de la commune comme autorité compétente en matière d'autorisation préalable pour utiliser des procédés de réclame sur son territoire (art. 5 LPR) et donne aux communes la possibilité de conclure un contrat de concession (art. 25 LPR). La commune est aussi compétente pour prendre des sanctions liées au non-respect de la LPR (art. 28 al. 1 LPR). Le rôle du Conseil d'Etat genevois est limité principalement à la fixation de l'entrée en vigueur de la loi, à l'édiction des lois différentes et à l'intervention en cas de manquement de la commune (art. 28 al. 2 LPR). On ne saurait dès lors suivre le recourant lorsqu'il soutient que le rôle de la commune en matière de procédés de réclame serait de nature purement opérationnelle et subsidiaire au rôle du canton.

Pour le reste, le recourant se trompe lorsqu'il affirme que la notion de "type d'affichage" est exhaustivement déterminée par la LPR et que la commune n'a pas de compétence en matière de contenu. Il ressort en effet des travaux ayant conduit à l'adoption de la LPR que les communes peuvent choisir où les affiches peuvent être placées, quel type d'affichage peut être posé et quelle est leur taille (MGC 2000 II 1359). Comme exposé précédemment, la Ville de Genève a d'ailleurs déjà fait usage de cette prérogative en inscrivant dans son concept directeur l'exclusion de l'affichage commercial dans certaines zones, tout en octroyant une dérogation à l'affichage culturel.

Enfin, le recourant se fonde sur l' art. 24 al. 3 LPR pour affirmer que la commune ne serait pas en mesure d'empêcher l'existence d'un affichage concurrentiel entre domaines public et privé, ce qui empêcherait les mesures proposées par l'initiative. Il perd cependant de vue que 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; dans certains cas, l'Etat peut en effet imposer des limitations à l'utilisation de la propriété privée, afin de protéger le domaine public et de garantir une utilisation du domaine public conforme à sa destination (ATF 128 I 295 consid. 3.c.bb p. 300 et 301).

Il s'ensuit que le grief de violation de l' art. 132 al. 2 Cst -GE est rejeté.

E. 10

Enfin, selon le recourant, l'initiative litigieuse violerait le droit à l'égalité de traitement (art. 27 Cst. et 8 Cst.), au motif que les entités mentionnées au chiffre 3 de l'initiative seraient mieux traitées que les entités commerciales visées au chiffre 1.

E. 10.1

Un arrêté de portée générale viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l' art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de ces principes (ATF 145 I 73 consid. 5.1 p. 85 et les références citées).

E. 10.2

En l'espèce, le recourant soutient que les situations seraient semblables pour ces deux types d'entités au motif que les associations à but idéal et les établissements de droit public seraient aussi titulaires de la liberté économique dans les cas où ils exerceraient une activité économique et pour les seconds, dans la mesure où ils n'agiraient pas dans l'exécution d'une tâche publique mais comme n'importe quel particulier ou entreprise privée. Il relève que la publicité commerciale des organisations à but non lucratif pour des événements associatifs, caritatifs, culturels et artistiques demeurerait autorisée, alors que celle des organismes à but lucratif actifs dans les mêmes domaines événementiels, culturels ou artistiques ne le serait pas.

Le recourant oublie cependant la différence essentielle entre les entités commerciales qui ont un but purement commercial et les associations et institutions locales qui poursuivent une vocation idéale et sont d'intérêt général. Cette distinction permet déjà, à elle seule, de conclure que les situations ne sont pas semblables.

Quant aux événements artistiques et culturels indiqués au chiffre 3 de l'initiative, rien ne permet d'affirmer qu'ils ne pourraient être le fait de entités à but non lucratif, comme le soutient le recourant. La Cour de justice a relevé qu'ils pourraient aussi être organisés par des entités à buts commerciaux (aux mêmes conditions que les entités à but non lucratif), ce qu'il appartiendra au règlement à adopter de concrétiser et de préciser, lequel pourrait aussi prévoir des exceptions, notamment en matière de sponsoring (qui, en tant que tel, n'est pas prohibé) et que l' art. 22 al. 2 LPR réserve comme exception à l'interdiction de la publicité hors des localités (M GC 1999 32/VI 4917 s.). Le chiffre 5 de l'initiative ne contient pas davantage d'inégalité de traitement pour les mêmes motifs, étant précisé qu'il se limite à fixer le principe d'un juste équilibre entre les différents types d'affichage prévus aux chiffres 3 et 4, en mettant l'accent sur l'aspect d'intérêt général de la publicité associative que l'initiative entend privilégier par rapport à la publicité commerciale.

Le recourant dénonce enfin une violation de l'égalité de traitement et des art. 1 al. 1 et 2 al. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02), au motif que le chiffre 3 de l'initiative prescrit que les panneaux doivent être mis à disposition des associations et institutions "locales". Fût-il suffisamment motivé et recevable, ce grief pourrait être écarté dans la mesure où la distinction se justifie par la proximité, ce qui est un motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler.

Par conséquent, c'est à bon droit que la cour cantonale a jugé que l'initiative était conforme à l'égalité de traitement, ce d'autant plus que l'initiative est rédigée en termes généraux et qu'il appartiendra aux autorités chargées de la concrétisation de l'initiative - en cas d'acceptation par vote populaire -, de prévoir des règles claires et précises ainsi que d'éventuelles exceptions dans un règlement.

E. 11

En définitive, le texte de l'initiative litigieuse, rédigée en termes généraux, se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur. Dans ces conditions, l'initiative doit être déclarée valable et être soumise à votation populaire.

E. 12

Il s'ensuit que le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité aux frais du recourant, qui succombe (art. 65 et 66 al. 1 LTF). Il versera en outre une indemnité de dépens à l'intimé, qui a procédé avec l'aide d'un mandataire professionnel (art. 68 al. 2 LTF).

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