

BGer 2C_293/2024 vom 8. September 2025

Bundesgericht, 2025-09-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_293_2024

FR: TF 2C_293/2024 du 8 septembre 2025

IT: TF 2C_293/2024 del 8 settembre 2025

Erwägungen

E. 1

Les deux recours formés auprès du Tribunal fédéral sont dirigés contre le même acte normatif communal. Les deux affaires reposent ainsi sur un état de fait identique. Les questions juridiques soulevées par les deux recours, rédigés par le même conseil, sont les mêmes. Dans ces conditions, il se justifie de joindre les causes et de statuer dans un seul arrêt (cf. art. 71 LTF et art. 24 al. 2 let. b PCF [RS 273]; cf. arrêt 2C_36/2023 du 5 juin 2024 consid. 1 non publié in ATF 151 I 3).

E. 2

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 148 I 160 consid. 1).

E. 2.1

En vertu de l' art. 82 let. b LTF , il est possible d'attaquer directement par la voie du recours en matière de droit public les actes normatifs cantonaux ou communaux devant le Tribunal fédéral, en dehors d'un cas concret d'application (ATF 149 I 81 consid. 3.3.1). Le recours au Tribunal fédéral est directement recevable contre l'acte normatif cantonal ou communal qui ne peut faire l'objet d'un recours cantonal (art. 87 al. 1 LTF). Le canton de Genève connaît une voie de droit auprès de la Cour constitutionnelle contre les actes normatifs cantonaux (cf. ATF 148 I 160 consid. 1.2), mais pas contre les actes normatifs communaux, qui peuvent partant être attaqués directement devant le Tribunal fédéral (arrêt 2C_36/2023 du 5 juin 2024 consid. 2.2 non publié in ATF 150 I 3).

E. 2.2

D'après l' art. 101 LTF , le recours contre un acte normatif doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours qui suivent sa publication selon le droit cantonal. En cas de référendum, comme en l'espèce, le délai commence à courir dès la publication de la décision de promulgation, c'est-à-dire dès la constatation que l'acte réglementaire a été accepté en votation populaire (ATF 143 I 426 consid. 1.2; 142 I 99 consid. 1.3). Le dépôt prématuré du recours ne nuit en principe pas et n'entraîne pas son irrecevabilité, mais seulement, en règle générale, une suspension de la procédure devant le Tribunal fédéral (ATF 137 I 77 consid. 1.5; 136 I 17 consid. 1.2 et les arrêts cités). En l'occurrence, le règlement litigieux, adopté par le Conseil municipal le 18 avril 2024, a été accepté en votation populaire le 24 novembre 2024, ce qui a été constaté par arrêté publié dans la Feuille des avis officiels le 29 novembre 2024. Les recourantes 1 à 3 ont agi auprès du Tribunal fédéral le 3 juin 2024, puis ont complété leur recours le 13 janvier 2025. Bien que prématuré, le premier mémoire est recevable. Compte tenu des fêtes judiciaires (art. 46 al. 1 let. c LTF), le complément est intervenu dans le délai de recours. Il est donc aussi admissible. La recourante 4 a aussi agi en temps utile.

E. 2.3

L' art. 89 al. 1 LTF confère la qualité pour former un recours en matière de droit public contre un acte normatif à quiconque est particulièrement atteint par cet acte (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que la partie recourante puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées (ATF 148 I 160 consid. 1.4; 138 I 435 consid. 1.6). Quant à l'intérêt digne de protection, il n'est pas nécessaire qu'il soit de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (ATF 148 I 160 consid. 1.4).

E. 2.3.1

La recourante 1, dont le but est "l'exploitation de tout genre de publicité, sous quelque forme et en quelque lieu que ce soit" a un intérêt digne de protection à critiquer la réglementation litigieuse, qui est susceptible de l'affecter dans son activité. Les recourantes 2 et 3, propriétaires d'immeubles sis au Petit-Lancy, souhaitent maintenir des supports publicitaires visibles depuis le domaine public sur leur parcelle. Elles disposent également de la qualité pour recourir.

E. 2.3.2

La recourante 4 explique que "son activité réside dans l'affichage commercial sur le domaine privé visible depuis le domaine public". D'après l'extrait du registre du commerce, la société "D. _____ SA", dont le siège est à Lancy, a pour but "toutes activités liées au sport et plus spécialement le football" et non l'affichage commercial. Il ressort toutefois des explications de l'intéressée qu'elle est au bénéfice d'un contrat de mise à disposition du stade de Genève, sis sur la Commune de Lancy, dont F. _____ est propriétaire, et qu'elle commercialise l'extérieur de ce stade, en partie visible depuis le domaine public, pour l'affichage publicitaire. Dans cette mesure, la recourante 4 est touchée par la réglementation litigieuse et dispose donc de la qualité pour recourir.

E. 3

Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes cantonales ou communales, le Tribunal fédéral examine librement la conformité de l'acte normatif litigieux aux droits fondamentaux, à condition que ceux-ci soient invoqués et motivés conformément aux exigences découlant de l' art. 106 al. 2 LTF . Lors de cet examen, il s'impose toutefois une certaine retenue eu égard notamment aux principes découlant du fédéralisme et à la proportionnalité. Dans ce contexte, il est décisif que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les dispositions du droit supérieur invoquées (cf. ATF 150 I 120 consid. 149 I 81 consid. 3.3.6; 148 I 160 consid. 2). Le Tribunal fédéral n'annule dès lors une norme cantonale (ou communale) que lorsque celle-ci ne se prête à aucune interprétation conforme à la Constitution ou au droit supérieur. Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits fondamentaux en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, et des circonstances concrètes dans lesquelles ladite norme sera appliquée (ATF 149 I 105 consid. 2.2; 148 I 160 consid. 2). Le juge constitutionnel ne doit pas se borner à traiter le problème de manière purement abstraite, mais il lui incombe de prendre en compte dans son analyse la vraisemblance d'une application conforme aux droits fondamentaux. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard du droit supérieur

dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, son application puisse se révéler inconstitutionnelle ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait des normes (ATF 149 I 105 consid. 2.2; 148 I 160 consid. 2).

E. 4

Les interdictions communales de publicité à des fins commerciales sur le domaine public et le domaine privé visible depuis le domaine public ont déjà fait l'objet de jurisprudence.

E. 4.1

Dans un arrêt 1C_427/2020 du 25 mars 2021, le Tribunal fédéral s'est prononcé sur la validité matérielle de l'initiative populaire "Genève zéro pub - libérons nos rues de la publicité commerciale" (ci-après: l'initiative "zéro pub"), qui chargeait en substance les autorités de la Ville de Genève de libérer l'espace public (et l'espace privé visible depuis le domaine public, cf. consid. 7.4.1) de la publicité commerciale par voie d'affichage. 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. 4.2

Dans un arrêt 2C_36/2023 du 5 juin 2024, publié aux ATF 151 I 3, le Tribunal fédéral s'est prononcé, dans le cadre d'un contrôle abstrait, sur le règlement de la Ville de Vernier relatif à l'interdiction de l'affichage à des fins commerciales. Ce règlement prévoit une interdiction de l'affichage à des fins commerciales, applicable sur tout le domaine public et s'étendant au domaine privé visible depuis le domaine public. Il a pour objectifs de préserver la qualité du paysage communal et du cadre de vie, de faciliter la mobilité des personnes dans l'espace public, de combattre la pollution visuelle, ainsi que de permettre à la population de se soustraire à une exposition non désirée à la publicité et éviter les potentiels effets négatifs (surconsommation, obsolescence programmée, surendettement) que peut avoir la publicité (ATF 151 I 3 consid. 6.2 et 7.6). Dans son arrêt, le Tribunal fédéral a considéré que cette législation ne constituait pas une mesure de politique économique au sens de l' art. 94 Cst. (consid. 5 et 6). Il a par ailleurs estimé que l'interdiction d'affichage sur le domaine public et le domaine privé visible depuis le domaine public portait une atteinte admissible à la liberté économique individuelle (art. 27 Cst.), ainsi qu'à la garantie de la propriété (art. 26 Cst.) (consid. 7). Enfin, le Tribunal fédéral a retenu que l'affichage autorisé (culture, sport, information, associatif) sur les panneaux d'affichage restants ne violait pas le principe d'égalité de traitement (consid. 8; voir, sur cet arrêt, l'approche critique de PHIL BAUMANN, in ZBl 126/2025, p. 25 ss, spécifiquement sous l'angle de la liberté économique).

E. 5

Les recourantes prétendent que la présente cause se distingue fondamentalement des cas déjà jugés. Avant d'examiner leurs griefs, il convient d'énoncer les faits pertinents.

E. 5.1

Lorsque le Tribunal fédéral se prononce directement sur un acte normatif attaqué dans le cadre d'un contrôle abstrait (art. 87 al. 1 LTF), comme en l'espèce, il n'y a pas d'état de fait

établi par l'autorité précédente sur lequel il pourrait fonder son arrêt. Le Tribunal fédéral doit établir les faits de manière autonome, dans la mesure où cela est nécessaire pour statuer. La procédure probatoire est régie, selon l' art. 55 al. 1 LTF , par les art. 36, 37 et 39 à 65 PCF (ATF 149 I 105 consid. 2.3). Le Tribunal fédéral se base en particulier sur les offres de preuve des parties, les communiqués officiels et les faits notoires, en procédant à une libre appréciation des preuves (art. 40 PCF ; ATF 149 I 105 consid. 2.3).

E. 5.2

En l'espèce, selon les débats du Conseil municipal de la Ville de Lancy, l'interdiction d'affichage commercial dans cette commune vise les mêmes buts que l'initiative "zéro-pub" et le règlement de la Ville de Vernier (cf. procès-verbaux des séances ordinaires du Conseil municipal de la Ville de Lancy du 16 décembre 2021, p. 728 ss, du 27 avril 2023, p. 1334 ss; du 18 janvier 2024, p. 1685 ss, p. 1687 s.). On y retrouve ainsi des préoccupations environnementales et sociales (cf. supra consid. 4.2).

E. 5.3

D'après un recensement effectué en septembre 2024, il existait, sur l'ensemble du territoire de la Commune de Lancy (4,78 km²), 239 surfaces d'affichage sur le domaine public et 51 sur le domaine privé visible depuis le domaine public. La Commune de Lancy a indiqué qu'elle conserverait 40 supports d'affichage aux fins de pourvoir à l'affichage autorisé par l'art. 3 du règlement d'interdiction d'affichage.

E. 5.4

La recourante 1 a obtenu en 2015 une concession d'affichage sur le domaine public de la Commune de Lancy. Cette concession a été renouvelée le 11 juin 2019, pour une période de cinq ans. Selon la recourante 1, elle disposait de 249 panneaux scellés au sol installés sur le domaine public, l'affichage pouvant être digital ou papier. Par décision du 2 octobre 2023, la Ville de Lancy lui a, à nouveau, attribué la concession d'affichage à compter du 1^{er} janvier 2025, avec la précision, résultant du cahier des charges du 29 juin 2023, que la décision d'attribution pourrait être révoquée librement ou que le contrat de concession pourrait être résilié moyennant un préavis de trois mois pour la fin d'un mois, dans le cas où une interdiction d'affichage commercial venait à être édictée.

E. 6

Les recourantes allèguent que le règlement litigieux porte une atteinte grave aux droits acquis de la recourante 1, privée de "recettes substantielles", ainsi qu'une atteinte grave à la liberté économique (art. 27 Cst.) et au droit de propriété (art. 26 Cst.) des autres recourantes.

E. 6.1

La garantie de la propriété (art. 26 al. 1 Cst.) 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). Selon la jurisprudence, les droits conférés à un concessionnaire relèvent de la catégorie des droits acquis protégés par l' art. 26 Cst. tant que dure la concession (ATF 149 II 320 consid. 5.1 et les arrêts cités). Aux termes de l' art. 27 al. 1 Cst. , la liberté économique est garantie (al. 1). Elle comprend notamment le droit de faire de la publicité pour sa propre activité commerciale, la pose d'affiches à titre professionnel et la mise à disposition contre rémunération d'emplacements sur fonds privés

pour la pose de telles affiches (ATF 151 I 3 consid. 7.1 et les arrêts cités). La garantie de la propriété et la liberté économique peuvent être restreintes 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.), à savoir les critères d'aptitude, de nécessité et de proportionnalité au sens strict (ATF 146 I 157 consid. 5.4).

E. 6.2

En l'occurrence, le règlement litigieux a été adopté par l'organe législatif et constitue donc une base légale formelle au sens de l' art. 36 al. 1 Cst.

E. 6.3

S'agissant de l'intérêt public, les buts mis en avant par la Ville de Lancy sont similaires à ceux poursuivis par la réglementation adoptée en Ville de Vernier et l'initiative "zéro-pub" (cf. supra consid. 5.2). Il s'agit ainsi essentiellement de préserver la qualité du paysage urbain, faciliter la mobilité de toutes et tous et soustraire la population à une publicité non désirée dans l'espace public. Ainsi qu'il a déjà été relevé dans l' ATF 151 I 3 , ces buts, qui relèvent de la politique environnementale et sociale, sont admissibles au regard des art. 26, 27 et 94 Cst. (cf. ATF 151 I 3 consid. 6.2; cf. aussi arrêt 1C_427/2020 du 25 mars 2021 consid. 7.2). En tant que les recourantes estiment que ces buts sont "discutables", il convient de souligner que la notion d'intérêt public varie dans le temps et l'espace et comprend non seulement les biens de police (ordre, sécurité, santé, paix publics par exemple), mais aussi les valeurs culturelles, écologiques et sociales dont les tâches de l'État sont l'expression (ATF 142 I 49 consid. 8.1). Ce qui relève de l'intérêt public est soumis à une appréciation politique. Il incombe partant en premier lieu au processus politique et au législateur compétent de concrétiser les intérêts publics pertinents (ATF 138 I 378 consid. 8.3). Tant que la loi ne promeut pas des intérêts anticonstitutionnels ou mêmes arbitraires, il n'appartient pas au Tribunal fédéral d'invalider la décision du législateur (art. 3, 43 et 47 Cst. ; ATF 138 I 378 consid. 8.3).

E. 6.4

Pour le reste, il convient de distinguer l'affichage sur le domaine public et celui sur le domaine privé. Le premier fait l'objet d'un monopole en Ville de Lancy. De tels monopoles sont admissibles (ATF 128 I 3 consid. 3; 125 I 209 consid. 10) et une commune peut décider d'interdire l'affichage commercial sur son domaine public sans méconnaître la liberté économique. La recourante 1 a été concessionnaire pendant des années pour l'affichage sur le domaine public en Ville de Lancy. Elle a toutefois été avertie, lors de l'octroi de la dernière concession, qu'elle obtenait celle-ci sous réserve de l'introduction d'une interdiction d'affichage commercial sur le domaine public de la Ville de Lancy. La recourante 1 n'a pas un droit au maintien de la situation juridique antérieure (cf. ATF 145 II 140 consid. 4). La recourante 1 peut faire valoir les droits découlant de la concession dans le cadre de la relation juridique qui la liait à la Ville. Cette question sort en revanche de l'objet du litige, limité à un contrôle abstrait de conformité à la Constitution de l'interdiction d'affichage à des fins commerciales.

E. 6.5

S'agissant du domaine privé, le Tribunal fédéral a retenu dans l' ATF 151 I 3 que l'interdiction de la publicité à des fins commerciales sur le domaine privé visible depuis le domaine public prévue par le règlement de la Ville de Vernier était admissible au regard des

art. 26, 27 et 36 Cst. , en tant qu'elle constituait l'extension d'une même interdiction valable sur tout le domaine public (consid. 7.9). La principale justification tient à ce que sans l'extension au domaine privé visible depuis le domaine public, l'interdiction d'affichage commercial sur le domaine public pourrait être facilement contournée, de sorte que les buts poursuivis par le législateur communal ne seraient plus atteints (ATF 151 I 3 consid. 7.9). En l'espèce, la réglementation litigieuse étend l'interdiction valable sur le domaine public au domaine privé visible depuis le domaine public, sans aller au-delà. En particulier, la recourante 4, qui exploite le stade de Genève, peut continuer à couvrir les murs intérieurs du stade de publicité commerciale, ainsi que tout espace qui n'est pas visible depuis le domaine public. L'extension au domaine privé de l'interdiction valable sur le domaine public, identique à celle adoptée en Ville de Vernier, apparaît ainsi, au stade d'un contrôle abstrait des normes, admissible.

E. 6.6

Les recourantes ne démontrent au surplus pas en quoi la réglementation litigieuse serait inconstitutionnelle.

E. 6.6.1

D'après les recourantes, l'interdiction édictée par la Ville de Lancy serait totalement inédite et excessive, la publicité à des fins commerciales étant interdite "quel que soit le procédé de réclame utilisé", alors que le règlement de la Ville de Vernier concernait uniquement l'affichage dit "papier" (cf. art. 2 al. 1 du règlement de la Ville de Vernier reproduit in ATF 151 I 3). Cette précision n'entraîne toutefois, de prime abord, qu'une très faible extension du champ d'application de l'interdiction. Les "procédés de réclame" sont certes "tous les moyens graphiques, plastiques, éclairés, lumineux, sonores, olfactifs ou autres" (art. 2 LPR). La Ville de Vernier note toutefois dans sa réponse, sans être contredite par les recourantes, que le procédé de réclame le plus utilisé demeure l'affichage fixe papier ou digital. En tout état de cause, comme à Vernier, le législateur communal de la Ville de Lancy a décidé de supprimer la publicité commerciale dans l'espace public. Le moyen utilisé à cet égard n'est pas déterminant et il est partant justifié que l'interdiction s'applique "quel que soit le procédé de réclame utilisé".

E. 6.6.2

Les recourantes font aussi valoir que l'interdiction litigieuse n'est pas apte à atteindre le but de préservation du paysage urbain, car les nombreux véhicules des transports publics genevois (TPG) qui traversent la Ville de Lancy sont recouverts de publicité commerciale. Comme le relève la Ville de Lancy dans ses déterminations, elle n'est pas compétente s'agissant de la publicité apparaissant sur les véhicules des TPG, lesquels sont bénéficiaires d'une concession fédérale pour le transport régulier des voyageurs et soumis à la loi sur le transport de voyageurs du 20 mars 2009 (LTV; RS 745.1). La question est toutefois plutôt de savoir si, compte tenu de l'absence d'interdiction de la publicité à des fins commerciales sur les véhicules des TPG, la mesure adoptée par la Ville de Lancy est apte à produire les résultats escomptés ou si elle en devient totalement inefficace et donc inadéquate (cf. sur le critère de l'aptitude: ATF 147 I 393 consid. 5.3.3; 142 I 121 consid. 3.5; 129 II 331 consid. 4.3; cf. MARKUS MÜLLER, *Verhältnismässigkeit*, 2e éd. 2023, p. 36 notant qu'une adéquation "partielle" suffit). À cet égard, on relèvera que la publicité à l'extérieur de moyens de transport est différente de la publicité fixe, qui a un caractère permanent et à laquelle on ne peut donc se soustraire. Pour préserver le paysage urbain, une interdiction de

l'affichage commercial fixe visible depuis le domaine public est une mesure apte. En outre, la suppression des panneaux d'affichage découlant de l'adoption de la réglementation litigieuse (cf. supra consid. 5.3: passage de 239 à 40 panneaux) est propre à atteindre l'autre but poursuivi, à savoir la facilitation de la mobilité dans l'espace public. En tenant compte de ces buts, l'on peut admettre que la mesure remplit le critère de l'aptitude, quand bien même les véhicules des TPG circulant en Ville de Lancy restent flanqués de publicité. Contrairement à ce que font valoir les recourantes, la législation querellée n'a pas pour but la sécurité routière, qui relève de la compétence de la Confédération (cf. art. 82 Cst.), même si ce point a pu être évoqué lors des débats du Conseil Municipal.

E. 6.6.3

Les recourantes estiment que des mesures moins incisives auraient permis d'atteindre les buts de facilitation de la mobilité et de préservation du paysage urbain, telles que des emplacements déterminés pour la publicité commerciale. Le Tribunal fédéral a déjà examiné cette critique et noté qu'une telle solution ne permettrait pas d'atteindre l'objectif de soustraire la population à une publicité non désirée (ATF 151 I 3 consid. 7.8.2).

E. 6.6.4

Les recourantes relèvent qu'il y a un intérêt public au maintien d'une offre diversifiée pour la publicité, qui ne serait pas pris en compte par la réglementation litigieuse. L'intérêt public de la publicité réside dans l'information du public (cf. ATF 139 II 173 consid. 7.2). Ce but n'est pas compromis par la législation litigieuse, compte tenu de la diversité des canaux de publicité encore à disposition. On ne voit en revanche pas que le législateur ait consacré un intérêt public au maintien de la publicité commerciale par voie d'affichage et les recourantes ne le démontrent pas.

E. 6.6.5

Enfin, les recourantes se prévalent de l' ATF 128 I 3 , ainsi que des arrêts P.593/1985 du 25 février 1987 et 1P.122/1998 du 12 mai 1998, publiés in ZBl 101/2000. Il en découlerait que la réglementation litigieuse serait inconstitutionnelle. Dans l' ATF 128 I 3 , le Tribunal fédéral, revenant sur sa jurisprudence antérieure (cf. ATF 100 Ia 445), a retenu qu'un monopole de droit d'affichage sur le domaine privé, tel que le prévoyait le droit communal, représentait une atteinte disproportionnée à la liberté économique, au regard des buts poursuivis de sécurité routière et de protection du paysage et des monuments. Il a jugé qu'un système d'obligation d'obtenir une autorisation pour les réclames sur fonds privés était suffisant (consid. 3). Le Tribunal fédéral a aussi relevé dans cet arrêt, en se référant aux arrêts P.593/1985 du 25 février 1987 et 1P.122/1998 du 12 mai 1998, publiés in ZBl 101/2000 cités par les recourantes, qu'une interdiction générale et indifférenciée de la publicité pour compte de tiers sur des terrains privés pourrait être disproportionnée. Il n'a toutefois pas examiné plus avant cette question, compte tenu de sa conclusion quant à l'inconstitutionnalité du monopole de droit. La jurisprudence plus récente (cf. supra consid. 6.5) a en revanche admis qu'une interdiction de la publicité commerciale sur terrains privés visible depuis le domaine public était admissible en tant qu'elle constitue l'extension d'une même interdiction sur le domaine public, instaurée pour des motifs de politique sociale et environnementale. Tel est le cas de l'interdiction litigieuse en l'espèce. Les recourantes ne peuvent donc rien déduire des jurisprudences qu'elles citent.

E. 6.7

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des griefs tirés de la violation des art. 26 et 27 Cst.

E. 7

Les recourantes dénoncent une violation du principe de la primauté du droit fédéral (art. 49 Cst.). D'après elles, l'interdiction prévue par le règlement communal litigieux constituerait une restriction inadmissible au principe du libre accès au marché consacré à l'art. 2 al. 1 de la loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (LMI; RS 943.02).

E. 7.1

Selon l' art. 49 al. 1 Cst. , le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. Ce principe constitutionnel fait obstacle à l'adoption ou à l'application de règles cantonales qui éludent des prescriptions de droit fédéral ou qui en contredisent le sens ou l'esprit, notamment par leur but ou par les moyens qu'elles mettent en oeuvre, ou qui empiètent sur des matières que le législateur fédéral a réglementées de façon exhaustive (ATF 150 I 213 consid.4.1 et les références).

E. 7.2

L' art. 1 al. 1 LMI garantit à toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse l'accès libre et non discriminatoire au marché, afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse. Par activité lucrative au sens de cette loi, on entend toute activité non régaliennne ayant pour but un gain (art. 1 al. 3 LMI). Les activités en lien avec la publicité tombent dans le champ d'application de la LMI (ATF 128 I 295 consid. 4b). Selon l' art. 2 al. 1 LMI , toute personne a le droit d'offrir des marchandises, des services et des prestations de travail sur tout le territoire suisse pour autant que l'exercice de l'activité lucrative en question soit licite dans le canton ou la commune où elle a son siège ou son établissement.

E. 7.3

La loi sur le marché intérieur vise à éliminer les restrictions à l'accès au marché mises en place par les cantons et les communes (ATF 135 I 106 consid. 2.2), en posant le principe du libre accès au marché selon les prescriptions du lieu de provenance (ATF 141 II 280 consid. 5.1; 125 I 322 consid. 2b), c'est-à-dire du canton d'origine où l'offreur externe a son siège ou son établissement (arrêt 2C_284/2019 du 16 septembre 2019 consid. 4.1). Sont ainsi visés par cette loi des états de fait intercantonaux (cf. arrêts 2C_1058/2019 du 30 avril 2020 consid. 5.3; 2C_84/2019 du 20 septembre 2019 consid. 5.1; 2C_848/2009 du 11 mai 2010 consid. 4.2). Des restrictions à la liberté d'accès au marché sont possibles aux conditions de l' art. 3 LMI (ATF 141 II 280 consid. 5.1). En vertu de l' art. 3 al. 1 LMI , pour être autorisée, une restriction doit s'appliquer de la même façon aux offreurs locaux (let. a), être indispensable à la préservation d'intérêts publics prépondérants (let. b) et répondre au principe de proportionnalité (let. c). La notion d'intérêt public se recoupe avec celle que la jurisprudence a dégagée en matière de restriction à la liberté économique (ATF 134 II 329 consid. 6.2.2). L' art. 3 al. 2 LMI donne une liste exemplative de situations dans lesquelles une restriction ne répond pas au principe de proportionnalité (ATF 134 II 329 consid. 6.2.3).

E. 7.4

La loi sur le marché intérieur a été révisée en 2005 (RO 2006 2363) en vue de renforcer la garantie du libre accès au marché, de restreindre la portée de l' art. 3 LMI et d'ancrer

expressément dans la loi la présomption (réfragable) d'équivalence des réglementations cantonales ou communales en matière d'accès au marché (cf. art. 2 al. 5 LMI ; ATF 135 II 12 consid. 2.1; arrêt 2C_459/2024 du 15 juillet 2025 consid. 5.2). Par ailleurs, le législateur a introduit l'art. 2 al. 7 LMI. Selon cette disposition, la transmission de l'exploitation d'un monopole cantonal ou communal à des entreprises privées doit faire l'objet d'un appel d'offres et ne peut discriminer des personnes ayant leur établissement ou leur siège en Suisse. En adoptant cette norme, le législateur a cherché à faciliter, voire à garantir un accès au marché non discriminatoire et transparent lors du transfert des concessions de monopole cantonal ou communal, tout en respectant la compétence constitutionnelle des cantons et des communes en matière d'activités économiques à caractère monopolistique (ATF 148 II 564 consid. 7.3; 143 II 120 consid. 6.3.1). Hormis l'art. 2 al. 7 LMI, les monopoles cantonaux et communaux ne tombent pas sous le coup de cette loi (cf., pour les motifs, AUER/MARTENET, les monopoles cantonaux et communaux face à la loi sur le marché intérieur - avis de droit complémentaire, RPW/DPC 2004/1, p. 314 ss p. 318). L'offreur externe au sens de la LMI peut donc seulement demander que l'accès à l'exploitation du monopole cantonal et communal, si cette exploitation est cédée, respecte les conditions de l'art. 2 al. 7 LMI (cf. NICOLAS F. DIEBOLD, die öffentliche Ausschreibung als Marktzugangsinstrument, ZSR/RDS 2014 p. 219 ss, p. 243; cf. aussi arrêt 2C_347/2024 du 18 mars 2025 consid. 3.3.1).

E. 7.5

En l'occurrence, sur le domaine public, l'affichage dans la Ville de Lancy fait l'objet d'un monopole. Le choix de la Ville de réduire le nombre de supports d'affichage sur le domaine public et de réserver les panneaux restants à l'affichage visé à l'art. 3 du règlement (culturel, éducatif, associatif, libre expression), à l'exclusion de l'affichage commercial, relève de la gestion du monopole. Du point de vue de la LMI, les seules exigences sont celles découlant de l'art. 2 al. 7 LMI. Leur respect n'est pas en cause en l'espèce.

E. 7.6

Reste l'interdiction de l'affichage à des fins commerciales sur le domaine privé visible depuis le domaine public, qui ne relève pas de l'activité monopolistique. Les recourantes estiment qu'une interdiction de publicité sur le domaine privé visible depuis le domaine public constitue une restriction d'accès au marché au sens de la LMI.

E. 7.6.1

Ni la LMI, ni les travaux législatifs ne précisent exactement ce qu'est une restriction au libre accès au marché au sens de ladite loi. Compte tenu des différents aspects de la liberté d'accès au marché garantis par la LMI, la jurisprudence retient que l'on a affaire à une telle restriction chaque fois qu'un acte règle le commerce de marchandises, de services ou de prestations de travail en le limitant d'une façon directe ou indirecte (ATF 128 I 295 consid. 4c/aa; arrêt 2C_347/2024 du 18 mars 2025 consid. 3.3.1). Dans l'ATF 128 I 295, le Tribunal fédéral a examiné si une interdiction de la publicité en faveur de certains produits (tabac et alcools de plus de 15 volumes pour 1000) sur le domaine public et sur le domaine privé visible du domaine public cantonal genevois constituait une restriction d'accès au marché au sens de la LMI (dans sa version de 1995). Notant que la LMI transpose pour le marché intérieur suisse certains principes du droit européen (anciennement: droit communautaire) et se référant en conséquence à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE, anciennement: des Communautés européennes) en matière de

libre circulation des marchandises, le Tribunal fédéral a relevé que l'interdiction litigieuse devait plutôt être qualifiée de limitation quant aux modalités de vente, en principe non constitutive d'une restriction d'accès au marché. Il a toutefois finalement laissé ouverte cette question, car les conditions permettant une limitation au sens de l' art. 3 LMI étaient de toute façon remplies (consid. 4 arrêt précité).

E. 7.6.2

En l'espèce, le règlement litigieux contient uniquement une règle relative à l'emplacement de la publicité commerciale sur le domaine privé: les propriétaires de parcelles dans la Commune de Lancy ne peuvent pas installer de la publicité commerciale sur leur terrain qui soit visible depuis le domaine public. On ne discerne pas en quoi une telle règle constitue une restriction d'accès au marché pour les offreurs en provenance d'autres cantons et les recourantes ne l'exposent pas. Elles se réfèrent en vain à des arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne portant sur des interdictions totales de la publicité en faveur d'un produit ou d'un service (cf. par ex. arrêt de la CJUE du 4 mai 2017, Vanderborght, aff. C-339/15, ECLI:EU:C:2017:335), puisque la réglementation litigieuse n'impose précisément pas d'interdiction générale. Pour le reste, l'interdiction ne crée pas d'avantage pour les offreurs locaux, répond à un intérêt public et respecte le principe de proportionnalité. On ne voit ainsi pas en quoi la législation litigieuse viole la LMI et le grief tiré de la violation de la primauté du droit fédéral doit être rejeté.

E. 8

Indépendamment de la LMI, les recourantes estiment que le règlement litigieux viole le principe d'égalité de traitement entre concurrents (art. 8 et 27 Cst.) à trois égards: entre acteurs économiques déjà connus du public et ceux souhaitant s'implanter et se faire connaître (i.); entre les entreprises proposant des annonces publicitaires par voie d'affichage et celles qui proposent des annonces publicitaires sur les plateformes numériques (ii.) et entre la recourante 1 et l'entreprise qui gère la publicité sur les véhicules des TPG (iii.).

E. 8.1

Selon le principe d'égalité de traitement entre concurrents, 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. 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 (cf. ATF 148 II 121 consid. 7.1; 145 I 183 consid. 4.1.1; 143 II 598 consid. 5.1). L' art. 27 Cst. garantit aux concurrents directs une 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 directs n'est 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 150 I 3 consid. 8.1 et les arrêts cités).

E. 8.2

Pour la première différence de traitement alléguée, les recourantes arguent que les produits déjà connus n'ont plus besoin d'être promus par le biais de la publicité par voie d'affichage sur la voie publique, de sorte que la mesure adoptée par la Ville de Lancy frapperait

essentiellement les nouveaux produits. Cette allégation n'est pas établie (cf. sur l'établissement des faits supra consid. 5.1). Quoi qu'il en soit, les entreprises commercialisant de nouveaux produits ont à leur disposition de nombreux autres moyens de se faire connaître (radio et télévisions locales, réseaux sociaux, etc.). On ne décèle donc aucune inégalité de traitement.

E. 8.3

S'agissant des entreprises proposant des annonces publicitaires sur les plateformes numériques, les recourantes se prévalent du rapport du surveillant des prix "Résultats de l'enquête sur la publicité en ligne du 6 avril 2023", dont une des conclusions est que "Google dispose d'une position forte sur le marché de la publicité en ligne et d'avantages qui ne permettent pas à ses concurrents de rivaliser à armes égales" (point E, conclusion, p. 33 du rapport). La publicité en ligne et la publicité par voie d'affichage dans les rues sont deux secteurs distincts, ce que le rapport cité relève aussi (point D., constatations, p. 31). La recourante 1, active dans le premier secteur, n'est aucunement interdite de proposer de l'affichage numérique. On ne discerne en outre pas en quoi le règlement litigieux créerait des inégalités de traitement sur le marché de la publicité en ligne. À tout le moins, les recourantes ne montrent pas de corrélation entre une interdiction d'affichage commercial sur le domaine public et privé visible depuis le domaine public de la Ville de Lancy et le choix par une entreprise voulant promouvoir ses produits, entre différentes sociétés actives dans la publicité en ligne.

E. 8.4

Enfin, en tant que la recourante 1 estime que la société E._____ SA, qui commercialise l'ensemble des formats d'affichage publicitaires sur et à l'intérieur de la flotte des véhicules des TPG et qui est sa concurrente, est favorisée par la réglementation litigieuse sans justification, il est relevé que le règlement litigieux n'a aucune incidence sur sa capacité à candidater pour obtenir le marché de l'affichage sur les véhicules des TPG. Son grief tombe donc à faux.

E. 8.5

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

E. 9

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet des recours. Les recourantes, qui succombent, supporteront les frais judiciaires, solidairement entre elles s'agissant des recourantes 1 à 3 (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Il ne sera pas alloué de dépens (art. 68 al. 3 LTF).

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