

## **GE\_GERICHTE ACST/15/2020 vom 19. Juni 2020**

GE Cour de justice, 2020-06-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_ACST\\_15\\_2020](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_ACST_15_2020)

FR: GE\_GERICHTE ACST/15/2020 du 19 juin 2020

IT: GE\_GERICHTE ACST/15/2020 del 19 giugno 2020

### **Erwägungen**

#### **E. 17**

octobre 2005 consid. 6.2), le contenu de l’affichage, commercial ou non, se révèle sans pertinence, alors que l’initiative vise précisément le bannissement de l’affichage commercial. Si elle sous-tend certes la réduction du nombre de panneaux d’affichages, voire leur suppression, l’initiative ne le fait toutefois qu’aux fins de favoriser la mobilité des personnes dans l’espace public selon le ch. 2, qui n’est pas contesté par les initiants.

Le ch. 1 de l’initiative poursuit des buts de politique environnementale et sociale, admissibles pour restreindre la liberté économique, comme l’accroissement du 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 (ATF 120 Ia 299 consid. 3b) induits par ladite publicité qui en seraient les conséquences.

Il ne poursuit en revanche aucun but de politique économique ou de protection d’une profession, puisqu’en prohibant toute publicité commerciale sur le territoire communal, il place l’ensemble des personnes physiques et morales offrant des produits et/ou services, ainsi que les sociétés au bénéfice d’une concession d’affichage et celles n’en bénéficiant pas au même niveau.

e. Le recourant doute de la conformité du ch. 1 de l’initiative au principe de proportionnalité sous ses différents aspects.

S’agissant des intérêts de politique environnementale et sociaux poursuivis par l’initiative, en arguant que celle-ci n’a pas pour effet de réduire la consommation, le recourant minimise l’efficacité de la publicité, alors même que le but de celle-ci est de promouvoir les ventes et d’augmenter le chiffre d’affaires, ce qui a pour effet d’augmenter également la consommation (Message du Conseil fédéral concernant la modification de la loi fédérale sur l’alcool du

- 17/25 - A/1981/2019 11 décembre 1978, FF 1979 I 57, p. 82). Certes, l’évaluation des effets de la publicité sur la consommation peut dépendre de connaissances techniques plus détaillées, qui sont sujettes à controverse. Il n’en demeure pas moins que, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, il suffit, dans une telle situation, sous l’angle du principe de proportionnalité, que l’inaptitude de la mesure envisagée à atteindre le résultat recherché ne paraisse pas manifeste (ATF 128 I 295 consid. 5b/cc), comme en l’espèce. 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. En ce sens, la condition de l'aptitude de la mesure envisagée par l'initiative est remplie.

Tel est également le cas de la condition de la nécessité. Ainsi, 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 au déplacement par leur emprise physique sur les espaces piétonniers. Par ailleurs, le fait que le seul territoire de la ville soit concerné par le bannissement de la publicité, et non les autres communes, résulte de la volonté des initiants, qui n'ont pas voulu étendre l'interdiction au plan cantonal. Cet élément n'apparaît au demeurant pas déterminant et ne réduit pas l'efficacité de la mesure envisagée, même si à l'extérieur du territoire communal la publicité pourra subsister. Il n'en demeure pas moins, comme l'a relevé le comité, que des mesures similaires ont vu le jour dans d'autres communes, de sorte que de ce point de vue, la ville ne serait pas un îlot isolé sur le territoire duquel aucune publicité commerciale par voie d'affichage ne pourrait plus être effectuée. Quant à une interdiction ciblée liée au contenu de la publicité, elle ne permet pas non plus d'atteindre les buts visés par l'initiative, puisque, par définition, la surconsommation concerne tous les produits et/ou services disponibles sur le marché et pour lesquels la publicité est employée.

La mesure envisagée par l'initiative est, enfin, également 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 sont purement commerciaux (ATF 126 I 133 consid. 4d). Elle ne concerne en particulier qu'un seul support publicitaire, à

- 18/25 - A/1981/2019 savoir l'affichage papier, lequel n'est 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). Elle n'empêche ainsi pas la publicité par d'autres biais ni à d'autres endroits, ce qui limite 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 actifs dans le domaine de l'affichage au sens large. À cela s'ajoute 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 est limité et leur intérêt ne saurait pas non plus prévaloir sur celui, idéal, de l'entier de la population de la ville. Il en va de même des personnes ou entreprises disposant d'emplacements sur le domaine privé visibles depuis le domaine public. L'initiative vise au demeurant tous les concurrents actifs dans la même branche, sans distinction, lesquels ne se voient pas empêchés d'exercer leur activité mais seulement restreints dans la possibilité de faire de la publicité commerciale par voie d'affichage. Il existe 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 pourrait également envisager des exceptions dans des cas précis, comme l'a retenu le Conseil d'État sur la base du principe *in dubio*

populo.

Il s'ensuit que l'initiative respecte également le principe de proportionnalité, comme l'a, à juste titre, retenu le Conseil d'État, lequel s'est au demeurant livré à une analyse circonstanciée de cette condition, qui ne prête pas le flanc à la critique.

f. La restriction à la liberté économique étant justifiée, le grief du recourant en lien avec la violation de cette liberté sera écarté. 7)

Le recourant affirme que le ch. 1 et l'intitulé de l'initiative ne respecteraient pas la garantie de la propriété, protégée par les art. 26 Cst. et 34 Cst-GE.

S'il est 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), peut être touchée du fait de l'interdiction de toute publicité commerciale sur le domaine privé perceptible depuis le domaine public, ce grief doit être écarté pour les mêmes motifs que ceux précédemment mentionnés. En particulier, la mesure en cause ne touche que de manière limitée les possibilités d'exploiter les biens-fonds privés aux fins de publicité, puisque seuls sont concernés ceux perceptibles depuis le domaine public et que les procédés de réclame pour compte propre au sens des art. 18 ss LPR demeurent réservés. En tout état de cause, la réglementation adoptée en vue de

- 19/25 - A/1981/2019 concrétiser l'initiative pourrait prévoir des exceptions, comme précédemment mentionné. 8) a. Selon le recourant, le ch. 1 et l'intitulé de l'initiative seraient contraires à la LPR, qui n'autoriserait pas les communes à prendre des mesures comme celles envisagées.

b. L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 Cst. ; art. 132 al. 2 Cst-GE). Selon la jurisprudence, 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 du Tribunal fédéral 1C\_535/2019 du 4 novembre 2019 consid. 2.3).

c. 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 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 (ATA/382/2018 du 24 avril 2018 consid. 3c et les références citées).

d. 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), qui tend 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

- 20/25 - A/1981/2019 (art. 5 RPR). Un tel concept directeur habilite les communes à mentionner où les affiches peuvent être placées, ainsi que leur type et leur taille (MGC 2000 II 1359 ; ACST/22/2018 précité consid. 9b).

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), à l'octroi et au renouvellement duquel celles-ci n'ont aucun droit (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_82/2019 précité consid. 4.3).

e. En l'espèce, contrairement à ce que soutient le recourant, la LPR laisse une marge de manœuvre étendue aux communes en matière de procédés de réclame pour le compte de tiers à l'intérieur du cadre qu'elle fixe, non seulement décisionnel mais également réglementaire, 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 peuvent 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 interdit de bannir la publicité commerciale de leur territoire. Certaines d'entre elles l'ont d'ailleurs déjà fait, en interdisant la publicité commerciale sur l'ensemble de leur territoire, ou sur une partie de celui-ci. Tel est le cas de la ville, qui, dans son concept directeur, prévoit que différents secteurs de la commune ne comportent aucun affichage commercial, comme la Vieille-Ville (art. 15 du concept directeur) ou les zones de verdure (art. 16 du concept directeur). En outre, si la LPR offre aux communes la possibilité d'octroyer des concessions d'affichage, elle ne les y oblige pas non plus, au regard de la teneur potestative de l'art. 25 al. 1 LPR, de sorte qu'elles peuvent faire le choix de ne pas y recourir, voire de renoncer à tout affichage commercial sur leur territoire. Il s'ensuit que ce grief sera également écarté. 9) a. Selon le recourant, les ch. 3 et 5 de l'initiative contiendraient une inégalité de traitement.

b. 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 réglementer 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 et les références citées).

c. En l'espèce, en tant qu'il permet, en dérogation à son ch. 1, la mise à disposition des associations et institutions locales de panneaux permettant la

- 21/25 - A/1981/2019 communication par voie d'affichage de leurs informations et activités, le ch. 3 de l'initiative n'est constitutif d'aucune inégalité de traitement, les situations n'étant pas semblables. En effet, contrairement aux entités visées au ch. 1 de l'initiative, celles mentionnées à son ch. 3 poursuivent une vocation idéale et sont d'intérêt général. Quant aux événements artistiques et culturels indiqués au ch. 3 in fine de l'initiative, comme précédemment mentionné (cf. supra consid. 6a), rien ne permet d'affirmer qu'ils ne pourraient être le fait que d'entités à but non lucratif, comme le soutient le recourant. Ils pourraient également être organisés par des entités à buts lucratifs, ce qu'il appartiendra du reste au règlement à adopter de concrétiser et de préciser, lequel pourrait également 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 (MGC 1999 32/VI 4917 s.).

Le ch. 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 ch. 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. Ce grief sera également écarté. 10) Il s'ensuit que le recours sera rejeté. 11) Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée au comité, lequel n'a pas pris de conclusions dans ce sens, ni d'ailleurs au Conseil d'État qui dispose de son propre service juridique (art. 87 al. 2 LPA). \* \* \* \* \*

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