

NE_JURISPRUDENCE_ADM NE-ADM-4008 vom 7. September 2009

Ne Jurisprudence Adm, 2009-09-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_NE-ADM-4008

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM NE-ADM-4008 du 7 septembre 2009

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM NE-ADM-4008 del 7 settembre 2009

Regeste

Pose de deux caissons supplémentaires sur la façade d'un restaurant. Demande d'autorisation refusée. Comme toute restriction de propriété, la clause d'esthétique doit reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité.

Volltext

A.

La société A. Sàrl, par son associé gérant unique, M. B., exploite le restaurant C., avenue D. n°** à X..

B.

Le service d'urbanisme et de l'environnement de X. a constaté que deux caissons lumineux supplémentaires (par rapport aux enseignes existantes) avaient été apposés sans autorisation sur la façade, de part et d'autre du restaurant. Par courrier du 13 janvier 2009 adressé au "C.", ledit service a demandé que ces caissons soient retirés ou qu'une demande d'autorisation soit déposée, tout en relevant qu'il doutait que le Conseil communal accepte ces installations. Ledit service a indiqué que ces caissons n'étaient pas conformes aux articles 7, alinéa 1, lettre d et 9 du règlement communal d'affichage.

C.

Le 3 février 2009, M. B. a déposé une demande d'autorisation pour la pose d'un nouveau procédé d'affichage pour les deux caissons lumineux précités.

D.

Par décision du 26 février 2009, le Conseil communal de X. a refusé d'accorder l'autorisation sollicitée, en application de l'article 7, alinéa 1, lettre d du règlement communal d'affichage interdisant les procédés d'affichage nuisant à l'esthétique des sites, des paysages, des quartiers, des rues et des bâtiments. Le Conseil communal a retenu que par leur taille importante, leur illumination complète et la quantité d'informations y figurant (menus avec photos), les caissons projetés dépassaient largement la notion habituelle d'enseigne, de sorte que leur impact visuel apparaissait trop important. Il a enfin relevé que sa politique en matière d'affichage démontrait son souci d'éviter la prolifération toujours croissante de l'affichage au détriment de la qualité du patrimoine architectural et qu'il était de sa responsabilité de minimiser la pollution lumineuse et de favoriser une politique d'économie d'énergie.

E.

Un recours a été déposé le 30 mars 2009 contre cette décision, concluant à ce qu'elle soit déclarée irrecevable, subsidiairement à ce qu'elle soit annulée, avec suite de frais et dépens. La société A. Sàrl, par son gérant, a tout d'abord reproché au Conseil communal de ne pas lui avoir notifié sa décision à elle, titulaire des droits d'exploitation du restaurant et du bail à loyer, mais à "C.", ce qui entraînait à son avis son irrecevabilité.

Quant au fond, la société a expliqué qu'elle avait installé les deux caissons litigieux en raison de la baisse de son chiffre d'affaires, dû selon elle à une forte concurrence sévissant en ville depuis plusieurs années d'une part, et au manque de visibilité du restaurant, situé légèrement en retrait et dissimulé par le store de toile du commerce voisin, d'autre part. Par ailleurs, la société a invoqué l'inégalité de traitement et le manque de proportionnalité de la décision communale, en relevant, exemples à l'appui, que de nombreux autres établissements publics et commerces de X. étaient affublés de très nombreuses enseignes lumineuses à l'esthétique discutable. Enfin, la société a allégué que le quartier dans lequel se trouvait le restaurant ne présentait aucune esthétique ou harmonie particulière, de sorte que ses enseignes ne pouvaient pas lui nuire.

F.

Dans ses observations du 19 juin 2009, le Conseil communal a conclu principalement à ce que le recours soit déclaré irrecevable, subsidiairement à ce qu'il soit rejeté, avec suite de frais. Il a tout d'abord relevé que M. B. avait lui-même désigné "C." comme le destinataire de la décision dans sa demande de pose d'enseigne, de sorte qu'il était de mauvaise fois. Puis le Conseil communal a contesté la qualité pour agir de M. B., au nom duquel était interjeté le recours, relevant qu'il n'était pas le destinataire de la décision mais un tiers par rapport à la société A. Sàrl et ne se prévalait pas d'un intérêt propre à recourir.

Quant au fond, le Conseil communal a expliqué que suite à un arrêt du Tribunal fédéral qui lui avait donné raison en 1999 mais qui avait souligné la nécessité d'une politique stricte et cohérente en matière d'affichage, le Conseil général avait adopté le 27 mai 2004 un règlement sur l'affichage régissant notamment les enseignes lumineuses. Par ailleurs, selon la jurisprudence, l'intérêt privé économique d'un particulier ne prévalait pas sur l'intérêt public à sauvegarder le paysage urbain. Le Conseil communal a également relevé que la prolifération d'enseignes lumineuses ne renforçait pas l'impact de l'établissement signalé mais au contraire le banalisait; à ce sujet, le restaurant C. bénéficiait déjà de sept enseignes, en sus des deux litigieuses. Quant au grief d'inégalité de traitement, le Conseil communal l'a rejeté en se référant à divers exemples dans la ville de X.. Enfin, le Conseil communal a considéré que les enseignes litigieuses, de par la multiplication des procédés et l'absence d'homogénéité, avait un impact négatif sur le bâtiment et le site en général, relevant encore que selon la jurisprudence, un site sans intérêt pouvait être protégé afin d'éviter qu'il ne devienne franchement laid.

G.

La société A. Sàrl ne s'est pas déterminée sur ces observations.

Considérant:

1.

a) Le recours a été déposé dans les formes et délai légaux.

b) Au sens de l'article 32, lettre a de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, a qualité pour recourir toute personne touchée par la décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. L'intérêt n'est digne de protection que s'il est propre ou personnel au recourant. Celui qui recourt doit être atteint par la décision attaquée dans une mesure plus grande que la généralité des administrés et son intérêt se trouver un rapport étroit, spécial et digne d'être pris en considération avec l'objet du litige (B. Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, pp. 350-351). Un intérêt digne de protection existe si la situation juridique ou de fait du recourant peut être influencée par l'issue du litige (R. Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 139).

c) Selon l'extrait du registre du commerce figurant au dossier communal, A. Sàrl a pour but l'exploitation de l'établissement public "C." à X.. L'adresse de la société est l'avenue D. n°**. M. B. est désigné comme [unique] associé gérant avec signature individuelle.

A. Sàrl est donc juridiquement la destinataire de la décision du Conseil communal refusant d'autoriser au titre d'enseignes deux caissons lumineux devant le "C." et à ce titre, a qualité pour recourir. Or, le mémoire de recours de son mandataire indique "Au nom de Monsieur B., associé de A. Sàrl ()", ce qui fait dire au Conseil communal dans ses observations que M. B. doit être considéré comme un tiers et que n'ayant pas démontré d'intérêt propre et direct à recourir, son recours doit être déclaré irrecevable.

L'autorité de céans constate que la procuration déposée avec le recours désigne comme mandant "A. Sàrl, Monsieur B., C. ■ avenue D. n°** à X.". Au surplus, M. B. est l'unique associé et gérant de cette société. Or, en vertu de l'article 814, alinéa 1 du code des obligations (CO), du 30 mars 1911, chaque gérant a le pouvoir de représenter la société; a fortiori, comme en l'espèce, lorsqu'il est "seul maître à bord". Dans cette situation particulière, il serait d'un formalisme excessif de déclarer le recours irrecevable uniquement parce que le mandataire a déclaré recourir au nom de l'associé gérant unique de la société et non au nom de la société elle-même.

Au demeurant, il ressort du dossier que si juridiquement M. B. (détenteur de l'unique part sociale équivalant au capital) et A. Sàrl sont deux personnes distinctes, sur le plan économique, leurs intérêts se confondent.

Par conséquent, en dépit du texte introductif du recours, la qualité pour recourir doit être reconnue à A. Sàrl, par son associé gérant M. B.. La société sera désignée ci-après comme la recourante.

d) Le recours est ainsi déclaré recevable.

2.

a) La recourante invoque l'irrecevabilité de la décision, dans la mesure où elle ne lui a pas été notifiée en tant que société titulaire des droits d'exploitation ainsi que du bail à loyer mais a été adressée à "C..".

b) Au sens de l'article 4, alinéa 1 LPJA, la décision n'acquiert force exécutoire que si elle a été rendue en la forme écrite et comporte le mot "décision" ou le verbe "décider"; si elle a été notifiée à l'administré; si elle indique l'autorité auprès de laquelle un recours peut être déposé, la forme du recours et le délai pour son dépôt; et si elle est motivée, à moins qu'elle ne fasse intégralement droit aux conclusions des parties.

Si le but des conditions formelles de l'article 4, alinéa 1 LPJA est la protection des droits des administrés, à savoir que l'administré ne doit pas subir de préjudice de l'irrégularité commise, le corollaire est le devoir dudit administré d'agir conformément à la bonne foi, qui influe de manière déterminante sur les conséquences que l'on attache à l'irrégularité. Cela vaut aussi bien pour l'indication des moyens juridictionnels, que pour la notification et la motivation de la décision (R. Schaer, op. cit., p. 35).

c) En l'occurrence, l'argument de la recourante frise la mauvaise foi, dans la mesure où M. B., unique associé gérant de la société, qui a signé la demande d'autorisation pour la pose des deux enseignes, a expressément indiqué "C." à la rubrique no 13 intitulée "À qui doivent être adressées les décisions concernant le procédé d'affichage". La recourante ne saurait donc se prévaloir d'une erreur de notification qui entraînerait l'irrecevabilité de la décision du Conseil communal. Au surplus, comme on l'a vu, il existe une certaine confusion de fait entre A. Sàrl, M. B. et le restaurant C., l'adresse du restaurant et celle de la société étant au demeurant identique. Enfin, force est de constater que l'accusé de réception postal accompagnant la décision du Conseil communal été signé le lendemain de l'envoi et que le droit de recours n'a pas été entravé, partant que la recourante n'a pas subi de préjudice.

c) Par conséquent, la conclusion de la recourante tendant à faire constater l'irrecevabilité de la décision est rejetée.

3.

a) Fondé sur l'article 25, alinéa 1, lettre a de la loi sur les constructions (LConstr.) du 25 mars 1996 et l'article 59, alinéa 2, lettre j de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) du 2 octobre 1991, l'article 67 du règlement d'aménagement communal de X. (PRAC) du 26 octobre 1998, prescrit que les enseignes, les inscriptions et les installations publicitaires de tout genre et de toute nature, sortant du cadre des vitrines, ne doivent pas nuire à l'aspect d'un bâtiment, d'une rue, d'une place, d'un site urbain, ou déparer le paysage; elles doivent être soumises à l'approbation du Conseil communal.

Le règlement communal d'affichage (ci-après: RCA) précisant cette disposition a été adopté le 27 mai 2004. Sont notamment considérés comme des procédés d'affichage susceptibles de prendre place sur le territoire communal les enseignes d'entreprise. Celles-ci sont destinées à signaler une entreprise ou à en faire la publicité. Elles entretiennent toujours un rapport de lieu et de proximité immédiate avec le bâtiment abritant l'entreprise qu'elles signalent (art. 4, let. a RCA). Selon l'article 7, alinéa 1, lettre d RCA, sont interdits les procédés d'affichage nuisant à l'esthétique des sites, des paysages, des quartiers, des rues et des bâtiments. L'article 9, alinéa 1 précise que les procédés d'affichage doivent avoir des proportions harmonieuses en rapport avec les dimensions de la construction ou de l'installation sur ou devant laquelle ils prennent place; ils doivent s'intégrer à leur environnement immédiat.

b) L'évaluation de l'impact esthétique d'un ouvrage relève généralement, dans une très large mesure, de l'appréciation et dès lors, les communes disposent dans ce domaine d'une liberté de décision importante (RJN 2003 p. 365). Dans cet arrêt, qui avait également traité à une enseigne publicitaire à X., le Département de la gestion du territoire avait rappelé que le refus d'une installation publicitaire citée à l'article 67 PRAC (le règlement communal d'affichage n'avait alors pas encore été adopté) devait être justifié par un intérêt public suffisamment important, ce qui impliquait que le projet concerné soit examiné sur la base de

critères objectifs, tenant compte de la valeur esthétique, culturelle, historique, architecturale et urbanistique des constructions et du site concerné. L'autorité ne saurait se laisser guider par des sentiments subjectifs et invoquer la clause de l'esthétique ou de l'harmonie pour protéger des sites qui n'ont aucune valeur esthétique contre des atteintes dépourvues de portée. Enfin, comme toute restriction de propriété, la clause d'esthétique doit reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité (RJN 2006 p. 240, consid. 2a).

c) En l'occurrence, la base légale existe (cf. consid. 3a ci-dessus). Il faut encore vérifier l'existence d'un intérêt public et le respect du principe de la proportionnalité.

4.

a) Dans sa décision, le Conseil communal se base sur l'article 7, alinéa 1, lettre d RCA pour refuser d'autoriser les deux enseignes litigieuses, estimant qu'elles présentent un impact visuel trop important. Dans ses observations du 19 juin 2009, il précise que le restaurant C. bénéficie déjà de sept procédés d'affichage en sus des deux litigieux et que ces procédés non seulement ne renforcent pas l'impact du restaurant mais aussi de par leur multiplication et leur absence d'homogénéité, ont un impact négatif sur le bâtiment et le site en général.

b) Il ressort des photographies figurant au dossier communal qu'outre les deux caissons lumineux, le restaurant C. est signalé de la manière suivante:

- sur le haut de la façade, au centre, une grande enseigne lumineuse, rectangulaire horizontale, intitulée "C." et ornée de six assiettes garnies de mets servis au restaurant, sur fond bleu;
- sur le haut de la façade, à l'est, une enseigne lumineuse "Cardinal" ronde, intitulée "C.", sur fond jaune;
- toujours sur le haut de la façade, à l'ouest, une enseigne lumineuse rectangulaire verticale intitulée "C.", illustrant une pièce de viande montée sur une broche verticale, sur fond bleu;
- en-dessous, le bandeau du store "Cardinal" intitulé "C.", sur fond jaune;
- sur la vitrine, la photographie d'un repas, sur fond blanc, et l'indication "7j / 7j" en jaune;
- au-dessous de la vitrine, contre le mur, une pancarte "C." avec illustration d'un met et d'une boisson, sur fond blanc;
- sur le trottoir, lorsque la terrasse n'est pas installée, un panneau mobile illustrant deux pièces de viandes montées sur des broches verticales, sur fond bleu, avec une indication "Döner Kebap" jaune sur fond rouge.

Quant aux deux caissons lumineux litigieux, d'une taille respectable (ensemble, ils couvriraient la surface de la vitrine du restaurant), ils sont rectangulaires et verticaux, l'un présentant une pièce de viande et trois autres plats sur fond clair, "C." étant inscrit sur fond bleu, l'autre présentant une douzaine d'assiettes garnies sur fond vert, le nom du restaurant étant écrit en plus petit et sur un fond bleu différent du premier. Toutes ces enseignes sont donc de dimensions et de couleurs différentes et la désignation du restaurant n'est pas uniforme. Visuellement, il ressort de l'ensemble une forte hétérogénéité, aggravée par les deux enseignes litigieuses, qui, au surplus, empiètent sur les bâtiments voisins et dissimulent en bonne partie la façade. Par conséquent, il est douteux que lesdites enseignes respectent les prescriptions d'esthétique du règlement communal d'affichage. Reste encore

toutefois à examiner l'environnement immédiat du restaurant de la recourante.

c) À l'est du restaurant de la recourante, se trouve le magasin d'alimentation spécialisée "E.", qui est signalé par un panneau au-dessus de sa vitrine, une inscription au bas de sa vitrine et un bandeau de store, le tout aux couleurs du drapeau italien. Plus à l'est, il y a le restaurant chinois "F.", qui n'est signalé que par une inscription en rouge et brun doré sur sa vitrine et sa porte vitrée ainsi qu'un caisson lumineux rouge, à l'est, présentant les menus servis. À l'ouest, le magasin de sport et les entreprises de services du bâtiment avenue D. n°** présentent trois enseignes "suspendues" perpendiculaires au bâtiment et une enseigne sur la façade de l'assurance "G.". Les bâtiments eux-mêmes abritant ces commerces sont différents de par leur hauteur et la couleur de la pierre (grise et blanche).

Par conséquent, il faut constater que si le quartier ne présente pas de qualités esthétiques particulières, le restaurant de la recourante se démarque fortement des commerces adjacents par la variété, la couleur et la dimension de ses enseignes en général et des deux caissons litigieux en particulier. Ces derniers ne respectent donc pas les prescriptions de l'article 9, alinéa 1 RCA, selon lesquelles les procédés d'affichage doivent avoir des proportions harmonieuses en rapport avec les dimensions de la construction sur ou devant laquelle ils prennent place, et doivent s'intégrer à leur environnement immédiat.

d) Dans un arrêt du 7 décembre 1999 (réf. 1P.402/1999), le Tribunal fédéral avait déjà jugé bien fondée la volonté de la commune de X. d'éviter la prolifération de panneaux d'affichage, même dans un site ayant déjà subi diverses atteintes esthétiques et comptant déjà de nombreuses réclames et enseignes, afin d'empêcher l'enlaidissement progressif de celui-ci. La Haute cour avait d'ailleurs souligné que la solution choisie entrerait dans le cadre de l'autonomie communale et que les autorités cantonales ne pouvaient dès lors pas y substituer leur propre appréciation (RJN 2003 pp. 366-367).

Il y a donc un intérêt public prépondérant à préserver les sites construits de la prolifération des enseignes en limitant celles-ci et dans le présent cas, à ne pas enlaidir davantage le bâtiment sis avenue D. n°** avec deux caissons lumineux supplémentaires.

e) Au surplus, selon la jurisprudence, la liberté économique ne délie pas un propriétaire de l'obligation de respecter les prescriptions sur les constructions, en particulier sur l'esthétique, et n'accorde sous cet angle aucun privilège à celui qui exploite une entreprise industrielle (RJN 2003 p. 368, et les références citées). En l'occurrence, l'enlèvement des deux caissons lumineux latéraux de la recourante ne signifie pas qu'elle ne bénéficierait plus d'aucune publicité visible sur la voie publique, puisque l'attention du client potentiel sur l'existence du restaurant et le type de mets servis peut être attirée sans problème avec tous les autres procédés d'affichage. En outre, le store du commerce voisin (E.) ne dissimule pas davantage le restaurant C. que son propre store, dont le bandeau indique clairement le nom. Au contraire, excepté peut-être la photographie du repas tout en haut de la vitrine, les seules enseignes moins visibles en raison des stores susmentionnés sont précisément celles qui font l'objet de la présente procédure. Par conséquent, la mesure ordonnée par le Conseil communal, qui, comme on l'a vu, repose sur une base légale et répond à un intérêt public prépondérant, est ainsi également conforme au principe de la proportionnalité.

5.

a) La recourante invoque une inégalité de traitement avec d'autres enseignes autorisées à X., dont l'esthétique est selon elle discutable et bien plus choquante que celles de son

restaurant. Elle cite celles des façades est et ouest de H., de I. et des commerces de la gare, de J. et des K. n^o**.

b) Dans ses observations du 19 juin 2009, le Conseil communal rejette ces critiques en expliquant que le concept global des enseignes sur H. a été sanctionné avant l'entrée en vigueur du règlement communal d'affichage et qu'au surplus, il est logique qu'un grand centre commercial ait plus d'enseignes que le restaurant C.. S'agissant de I. de la gare, le Conseil communal relève que si son enseigne n'est pas une réussite, elle a été installée également avant l'entrée en vigueur du règlement communal d'affichage et qu'au surplus, le régime juridique des constructions pour les bâtiments liés au domaine ferroviaire est différent des bâtiments ordinaires. Quant à J., elle dispose de trois caissons lumineux sur un bâtiment bien plus grand que celui abritant le restaurant de la recourante et qui ne cachent pas ledit bâtiment. S'agissant enfin des K. n^o**, elles abritent plusieurs commerces, ce qui explique le nombre d'enseignes. Ces enseignes, autorisées en mars 2009, font partie d'un concept global visant à les intégrer de manière harmonieuse au bâtiment: des bandeaux de toile verticaux sont posés sur la marquise, s'intégrant à la trame de la façade, et dessous, des caissons lumineux de même forme sont reliés à la marquise par de fines barres métalliques contribuant à alléger leur impact.

Le Conseil communal a également souligné, exemples à l'appui, qu'en vertu du règlement communal d'affichage, il avait refusé ou fait modifier plusieurs enseignes dans le quartier.

c) Le droit à l'égalité se définit comme le droit d'exiger que les situations de fait semblables soient assujetties à des règles de droit semblables, et les situations de fait dissemblables à des règles de droit dissemblables (A. Grisel, *Traité de droit administratif*, Neuchâtel 1984, p. 359).

Or, les cas cités par la recourante ne sont pas comparables au sien, soit parce que les enseignes ont été autorisées avant l'entrée en vigueur du règlement communal d'affichage, soit parce que les bâtiments sont d'une taille bien supérieure, soit parce que le régime juridique est différent, soit enfin parce que le bâtiment regroupe plusieurs commerces, lesquels, par définition, ont des enseignes différentes. Pour le surplus, l'autorité de céans renvoie aux explications détaillées et pertinentes du Conseil communal.

d) Par conséquent, l'on ne saurait retenir qu'en l'espèce, le Conseil communal a violé le droit à l'égalité de traitement de la recourante. Ce grief doit être rejeté.

6.

Vu ce qui précède, le recours est rejeté.

7.

a) Vu l'issue du recours, la recourante, qui succombe, supportera le paiement de frais de procédure, qui comprennent les émoluments et les débours (art. 47, al. 1 LPJA). En application de l'arrêté concernant le tarif des frais de procédure du 10 août 1983, l'émolument de décision est fixé compte tenu de la mise à contribution de l'autorité de recours, de l'importance de la cause et de ses difficultés (art. 11); en règle générale, il n'excède pas Fr. 4'000.- (art. 14, al. 1). Quant aux débours, ils sont calculés forfaitairement à raison de 10% de l'émolument arrêté si celui-ci dépasse Fr. 400.- (art. 36). En l'espèce, la cause n'a nécessité qu'un tour d'écritures; elle revêt une importance relative, vu son objet, et n'est pas très complexe en droit. Tout bien considéré, les frais de procédure sont fixés au montant total de Fr. 880.-, ce montant étant compensé par l'avance de frais de Fr. 990.-

versée le 28 avril 2009 et le solde par Fr. 110.- est restitué à la recourante.

b) Vu l'issue du recours, il n'est pas alloué de dépens (art. 48, al. 1 LPJA).

Par ces motifs, le Conseil d'Etat

décide:

1. Le recours du 30 mars 2009 de A. Sàrl contre la décision du 26 février 2009 du Conseil communal de X. est rejeté.

2. Les frais de procédure, comprenant un émolument de Fr. 800.■, auquel s'ajoutent les frais par Fr. 80.■, soit au total Fr. 880.■, sont mis à la charge de la Recourante. Les frais de procédure et de recours sont compensés par son avance de frais de Fr. 990.-, versée le 28 avril 2009. Le solde par Fr. 110.- est restitué à la recourante.

3. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 7 septembre 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président, La chancelière,

J. Studer M. Engheben

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