

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2024.21 vom 21. November 2024

Ne Jurisprudence Adm, 2024-11-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2024.21

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2024.21 du 21 novembre 2024

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2024.21 del 21 novembre 2024

Regeste

Exigences en matière de motivation des décisions administratives et de réparation de la violation du droit d'être entendu. C'est dans le cadre de la procédure de permis de construire que l'intégration esthétique d'un panneau publicitaire doit être examinée, et non dans le cadre d'une demande d'autorisation de réclame au sens du droit fédéral de la signalisation routière. Vu ses dimensions et son ancrage au sol, le panneau publicitaire litigieux est susceptible d'être soumis à permis de construire. Comme il est prévu au bord d'une route cantonale, il reste également soumis à une autorisation de réclame. La décision rendue sur la demande d'autorisation est une décision spéciale à coordonner avec la décision sur le permis de construire. A défaut de base légale formelle dans le droit communal, l'intimé ne saurait interdire, par principe, la pose de nouveaux panneaux d'affichage sur son territoire pour des motifs esthétiques, sans énoncer les raisons qui le conduisent à refuser un panneau déterminé, en fonction des circonstances du cas concret.

Volltext

A.

A.a.Le bien-fonds n°[a] du cadastre de A. est une propriété de l'État de Neuchâtel. Cette parcelle, non bâtie, borde la route cantonale sur l'Avenue B. à A. et est entièrement en zone de verdure selon le plan d'aménagement communal sanctionné par le Conseil d'État le 16 septembre 1992.

A.b.Selon le registre du commerce, la société X. SA (ci-après : l'intéressée, respectivement la recourante) a pour but de développer, concevoir, promouvoir et commercialiser toutes solutions de communications publicitaires sur différents supports.

A.c.Le 9 octobre 2023, cette société sollicite du Conseil communal de A. (ci-après : l'intimé), l'autorisation d'installer un panneau d'affichage de format F12 sur la parcelle n°[a]. Elle dépose cette demande via le formulaire complété de "demande d'autorisation pour pose, modification ou remplacement de réclames routières et d'enseignes d'entreprise" (ci-après : le formulaire) qui se trouve sur le site officiel cantonal ne.ch.

B.

B.a.Le 14 décembre 2023, l'intimé se prononce dans la rubrique "autorité communale ■ rapport et proposition" prévue à cet effet dans le formulaire. Il répond négativement à la demande, de la manière suivante :

"La commune ne souhaite pas de nouveaux panneaux d'affichage (question générale, de principe).

L'implacement choisi ne convient pas :

- Visibilité du trafic pour les véhicules sortant de la jardinerie Z.
- Implantation près d'une allée d'arbres patrimoniale
- À proximité du château

Au vu de ce qui précède, la commune rend une décision négative à cette demande".

B.b.Par décision datée du 14 décembre 2023, l'intimé notifie à l'intéressée son refus d'autoriser un panneau d'affichage sur l'article n°[a], en précisant que ce refus est prononcé "pour les raisons évoquées dans la partie rapport et proposition de[la]demande".

Par mémoire du 29 janvier 2024, l'intéressée, par le biais de son mandataire, recourt contre la décision du 14 décembre 2023 auprès du Département du développement territorial et de l'environnement (DDTE), en concluant à son annulation et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle décision au sens des considérants, le tout sous suite de frais et dépens.

En premier lieu, l'intéressée explique faire partie du groupe [], et dont le but est de favoriser le développement économique et social en matière de publicité et d'affichage. Elle informe que le service des ponts et chaussées (SPCH) a favorablement préavisé son projet d'affichage ; que la parcelle concernée par le projet est propriété du canton de Neuchâtel et qu'en date du 25 octobre 2023, l'ingénieur cantonal a donné son accord pour la pose dudit panneau d'affichage ; que ce dernier a été refusé par l'intimé sans indication de la moindre disposition légale ; que le 19 décembre 2023, elle a tenté d'entrer en contact avec l'intimé par l'intermédiaire de sa société s[ur] Y. SA mais que l'intimé n'a pas répondu ; qu'une vision locale privée, effectuée le 25 janvier 2024, a permis de constater la présence d'une affiche publicitaire en face du château de A. ainsi que la présence d'une enseigne, d'un mât et d'un drapeau pour l'entreprise de jardinerie Z., situés à proximité de l'endroit concerné par son projet de panneau d'affichage.

L'intéressée invoque une violation de son droit d'être entendu, plus particulièrement de son droit d'obtenir une décision de refus indiquant les dispositions légales appliquées. S'agissant des motifs de refus mentionnés dans le formulaire de demande, la recourante relève que l'intimé n'expose pas les raisons pour lesquelles il s'écarte du préavis du SPCH, selon lequel l'installation du panneau ne compromet pas la sécurité routière. En outre, elle reproche à l'intimé de ne pas indiquer à quelle "allée d'arbres patrimoniale" il se réfère et de ne pas citer la base légale qui protégerait cette allée. Elle formule les mêmes griefs en ce qui concerne "la proximité du château", le Conseil communal ne précisant pas s'il fait allusion au château de A. ou à celui de C. et ne mentionnant pas la base légale qui interdirait les panneaux publicitaires dans le voisinage de ces bâtiments. Elle ajoute que s'il s'agit du château de A., l'argument de la proximité est peu compréhensible puisqu'une affiche publicitaire pour "les 12 heures du fromage à Chézard" existe en face de cet édifice, []. Elle estime que cette absence de motivation empêche toute évaluation de la décision attaquée sous l'angle légal et constitue une violation grave de son droit d'être entendu, qui ne saurait être réparée dans le cadre de la procédure de recours.

La recourante se prévaut également d'une atteinte à sa liberté économique violant le principe de la légalité, dès lors que la décision attaquée ne repose sur aucune base légale. Elle fait remarquer que ladite décision limite également la liberté économique de l'État, puisqu'elle empêche ce dernier de valoriser ses biens-fonds en bordure de route et

d'encasser une redevance pour la location du terrain. Elle soutient enfin que la décision attaquée contrevient au principe de l'égalité de traitement, dès lors que l'intimé accepte la présence d'une affiche publicitaire juste en face du château de A., ainsi que d'une enseigne, d'un mât et d'un drapeau sur l'article n°[b] pour signaler la présence de l'entreprise Z..

D.

D.a. Dans ses observations du 19 avril 2024, l'intimé conclut au rejet du recours, sous suite de frais et dépens. Il expose que sa décision est fondée sur l'article 35 du règlement général de police communal (RGP), selon lequel le Conseil communal peut interdire la pose des supports publicitaires qui nuisent à la moralité, à la sécurité, à l'architecture d'un bâtiment, à l'aspect d'une rue, d'une place ou d'un site (al. 3). Il mentionne également la clause générale d'esthétique de l'article 7 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996. Il estime que les interrogations de la recourante quant à l'allée d'arbres et au château motivant son refus sont hors de propos, dès lors qu'il s'agit à l'évidence de l'allée d'arbres jouxtant la parcelle sur laquelle la recourante entend installer un panneau publicitaire, inscrite à l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS) avec un objectif de sauvegarde A et objet paysager protégé selon le règlement d'aménagement communal, ainsi que du château de A., bâtiment de première catégorie dans le recensement architectural du canton de Neuchâtel (RACN) et figurant également à l'ISOS avec un objectif de sauvegarde A. Selon lui, l'affiche que la recourante veut installer nuit à l'esthétique du lieu, car son impact visuel sera en rupture totale avec l'harmonie paysagère du site. Il est d'avis que l'absence de mention expresse des dispositions précitées dans la décision attaquée n'empêchait pas la recourante, représentée par un mandataire professionnel, de défendre efficacement ses droits. Il ajoute que même s'il fallait admettre que le droit d'être entendu de la recourante a été violé, il serait inutile d'annuler sa décision et de lui renvoyer la cause pour nouvelle décision, car il entend maintenir sa position. Il soutient donc qu'une éventuelle violation du droit d'être entendu doit être considérée comme réparée, vu les éléments donnés dans ses observations sur le recours.

Par ailleurs, il se réfère à des échanges intervenus entre avril 2022 et avril 2023 avec la société Y.SA, société sœur de la recourante, lors desquels il informait cette dernière que la commune avait conclu le 31 octobre 2022 une convention avec la société C., donnant à cette dernière le droit exclusif d'exploiter les emplacements d'affichage sur le territoire communal. Il souligne qu'il s'agit là d'une raison supplémentaire de refuser l'autorisation sollicitée par la recourante.

Il ajoute que la restriction de la liberté économique entraînée par sa décision repose sur les bases légales précitées et se révèle conforme au principe de la proportionnalité, vu les motifs esthétiques sur lesquels elle se fonde. S'agissant de l'égalité de traitement, il souligne que la présence de l'enseigne de la jardinerie Z. est justifiée par l'activité de cette entreprise, qui se déroule sur le site concerné. Quant à l'affiche signalant les "12 heures du fromage à Chézard", il fait remarquer qu'il s'agit d'une réclame routière temporaire, installée pour une dizaine de jours. Il précise que la pose de cette enseigne et de ce panneau temporaire n'entre pas en conflit avec la convention passée avec la société C., qui ne concerne pas ce type d'affichage.

D.b. La recourante a répliqué le 15 mai 2024. Elle estime que la motivation développée après coup dans les observations de l'intimé confirme le manque de motivation de la décision attaquée et qu'on ne saurait, comme dans le cas présent, obliger les administrés à recourir pour comprendre une décision ou mesurer la pertinence de sa motivation. Elle soutient que l'article 35 RGP constitue une base légale insuffisante. En effet, l'alinéa premier de cette disposition délègue au Conseil communal la compétence de déterminer les emplacements d'affichage, mais n'a pas été mis en œuvre, faute de plan ou de règlement du Conseil communal officiellement publié déterminant ces emplacements. Par ailleurs, la simple référence à la clause générale d'esthétique des articles 35, alinéa 2 RGP et 7 LConstr., ainsi qu'à l'inventaire ISOS, ne permet pas de motiver la décision attaquée de manière adéquate et le Conseil communal n'explique pas en quoi le panneau litigieux altérerait davantage l'identité du château de A. et de l'allée d'arbres que les installations de la jardinerie Z. ou l'affiche pour les "12h du fromage à Chézard".

La recourante ajoute que la convention conclue avec l'entreprise C., qui donne à cette dernière un droit exclusif d'affichage sur le territoire communal, viole l'article 2, alinéa 7 de la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI), du 6 octobre 1995, car elle n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres. Cette convention n'est donc pas opposable à des tiers puisqu'elle contrevient au droit fédéral. Même si sa validité devait être retenue, elle ne porte que sur le domaine public communal, y compris le patrimoine financier, alors que son projet doit prendre place sur une parcelle appartenant à l'État de Neuchâtel. S'il devait être retenu que la convention d'affichage est opposable aux tiers, l'État de Neuchâtel devrait être considéré comme tiers intéressé dans la présente procédure, car la décision le concerne et l'empêche de disposer librement de son patrimoine administratif et financier.

En ce qui concerne la violation de la liberté économique, la recourante soutient que le fait de permettre la publicité pour l'entreprise Z. simplement en raison de son existence depuis plus de 120 ans et d'autoriser l'affichage d'une publicité en face du château parce qu'il s'agit de publicité temporaire, alors que son projet se trouve à plus de 300 mètres du château sans expliquer en quoi les publicités acceptées sont conformes à l'ISOS constitue une inégalité de traitement.

Pour terminer, la recourante estime que le renvoi de la décision à l'intimé est inutile puisque celui-ci annonce qu'il maintiendra sa position. Par conséquent, elle modifie ses conclusions et demande principalement l'annulation de la décision litigieuse et l'octroi de l'autorisation sollicitée. Subsidiairement, elle demande à ce qu'il soit ordonné à l'intimé de délivrer un préavis positif au sens de l'article 33, alinéa 2, lettre b du règlement d'exécution de la loi sur les routes et voies publiques (RELRVP), du 1er avril 2020. Elle sollicite une vision locale, de manière à ce que le projet litigieux puisse être comparé à la publicité installée pour la jardinerie Z..

E.

E.a. Par plis des 26 août et 4 septembre 2024, à la demande du service juridique de l'État chargé de l'instruction du recours (ci-après : le service juridique), la recourante et l'intimé se sont exprimés sur le classement de l'article n°[a] en zone de verdure dans le plan d'aménagement communal. En effet, selon les articles 12.07.02 et 12.07.03 du règlement d'aménagement communal, toute construction et modification de terrain sont interdites dans ladite zone. En substance, la recourante remarque que depuis que la procédure avait été engagée, l'intimé n'a jamais relevé un quelconque problème en rapport avec

l'affectation de la zone, qu'elle doit donc être protégée dans la confiance qu'elle a accordée à cette absence d'objection de la part de l'intimé, confirmée par la présence d'un autre panneau publicitaire dans le secteur, et que le cas échéant, elle doit à tout le moins bénéficier d'une dérogation.

E.b. Quant au Conseil communal, il fait en particulier valoir que l'affectation de l'article n°[a] en zone de verdure constitue un motif supplémentaire de refus, que vu les autres motifs de refus qu'il a émis, la recourante ne peut pas se prévaloir d'une quelconque assurance quant à la délivrance d'une autorisation et que les conditions d'une dérogation ne sont de toute manière pas remplies.

F.

F.a. Le service juridique a également offert aux parties l'occasion de s'exprimer au sujet de la procédure suivie pour la demande d'autorisation, en annonçant que se posait la question de savoir si une demande de permis de construire aurait dû être déposée plutôt qu'une demande d'autorisation en application de la loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 janvier 2020.

F.b. Par courrier du 25 septembre 2024, la recourante répond que compte tenu de la taille et du volume peu importants du panneau d'affichage litigieux, elle a considéré que ce dernier était dispensé de permis de construire et qu'un contrôle administratif sur les questions de sécurité routière, dans le cadre d'une demande d'autorisation au sens de la LRVP, était suffisant. Estimant que seules les questions routières et non celles qui touchent l'aménagement du territoire et l'intégration esthétique, peuvent être examinées dans le cadre d'une telle procédure, elle allègue que la motivation de la décision attaquée excède le pouvoir d'appréciation de l'intimé et que le seul motif de la décision relevant de la LRVP, à savoir la visibilité du trafic, n'est pas développé de manière à respecter les exigences du droit d'être entendu. Elle conclut à l'annulation de la décision attaquée, l'autorité de recours devant décider si elle octroie l'autorisation ou renvoie la cause à l'intimé au sens des considérants. Elle rappelle qu'elle-même sollicite l'octroi de l'autorisation.

F.c. Dans son courrier du 1er octobre 2024, le Conseil communal s'en remet à dire de justice en ce qui concerne la procédure qui aurait dû être menée. Il précise que le cas échéant, il engagera une procédure de permis de construire, tout en relevant qu'il serait opportun, pour des motifs d'économie de procédure, de traiter l'ensemble des questions dans le cadre de la procédure prévue par la LRVP. A cet égard, il observe que le règlement d'exécution de la LRVP réserve expressément la législation en matière d'aménagement du territoire et de construction et qu'il n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en refusant l'autorisation sollicitée.

G.

Le contenu des écrits précités sera évoqué de manière plus détaillée dans les considérants en droit, en tant que besoin.

Considérant en droit :

1. Recevabilité

Le recours, déposé dans les formes et délai légaux, est recevable.

2. Sécurité routière

2.1. Selon l'article 6, alinéa 1 de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR), du 19 décembre 1958, les réclames et autres annonces qui pourraient créer une confusion avec les signaux et les marques ou compromettre d'une autre manière la sécurité de la circulation, par exemple en détournant l'attention des usagers de la route, sont interdites sur les routes ouvertes aux véhicules automobiles ou aux cycles, ainsi qu'à leurs abords. Sont considérées comme réclames routières toutes les formes de publicité et autres annonces faites par l'écriture, l'image, la lumière, le son, etc., qui sont situées dans le champ de perception des conducteurs lorsqu'ils vouent leur attention à la circulation (art. 95, al. 1 de l'ordonnance sur la signalisation routière (OSR), du 5 septembre 1979 et 6, lettre j de la loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 janvier 2020). Leur mise en place doit faire l'objet d'une autorisation (art. 99 OSR).

L'article 96, alinéa 1 OSR précise que sont interdites les réclames routières qui rendent plus difficile la perception des autres usagers de la route, par exemple aux abords des passages pour piétons, des intersections ou des sorties (litt. a), gênent ou mettent en danger les ayants droit sur les aires de circulation affectées aux piétons (litt. b), peuvent être confondues avec des signaux ou des marques (litt. c) ou réduisent l'efficacité des signaux ou des marques (litt. d). De plus, les réclames routières placées dans le gabarit d'espace libre de la chaussée sont toujours interdites (art. 96, al. 2, litt. a OSR).

2.2. En droit neuchâtelois, les réclames aux abords des routes ouvertes à la circulation publique doivent faire l'objet d'une demande d'autorisation de pose auprès du service des ponts et chaussées, sur la base d'une demande écrite accompagnée des informations nécessaires au traitement du dossier (art. 69, al. 1 LRVP ; art 3 et 31, al. 1 RELRVP). Plus précisément, l'autorité communale compétente communique son préavis positif au SPCH, qui rend une décision sur la demande d'autorisation et la notifie au requérant et à la commune. Lorsque l'autorité communale compétente refuse la demande, elle notifie directement au requérant sa décision négative, qui peut faire l'objet d'un recours au Département du développement territorial et de l'environnement (art. 88 LRVP et 33, al. 2 litt. a RELRVP).

2.3. La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu, consacré à l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale (Cst. féd.), du 18 avril 1999, le devoir pour l'administration de motiver sa décision, afin que ses destinataires et toutes les personnes intéressées puissent en saisir la portée, le cas échéant, l'attaquer en connaissance de cause et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'administration mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels sa décision a été fondée. L'autorité n'est pas tenue de discuter tous les arguments soulevés par les parties, mais peut se limiter à ceux qui lui apparaissent pertinents. Une motivation implicite, résultant des différents considérants de la décision, suffit à respecter le droit d'être entendu. Autrement dit, il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents. En droit cantonal, le devoir de l'administration de motiver ses décisions découle aussi des articles 4, alinéa 1, lettre d et 21 LPJA (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 24 septembre 2024 CDP.2024.211, consid. 2a et les références citées ; RJN 2017, p. 604 ■ CDP.2016.363, consid. 4b et les références citées).

2.4. La décision attaquée ne contient elle-même aucune motivation mais elle renvoie expressément aux éléments inscrits par le Conseil communal dans le formulaire de demande, dont la recourante a eu connaissance au vu des arguments développés dans son

mémoire de recours. En ce qui concerne la sécurité routière, le formulaire indique comme motif de refus de la part du Conseil communal "visibilité du trafic pour les véhicules sortant de la jardinerie Z.". Bien que cette motivation soit extrêmement succincte, il en ressort que pour le Conseil communal, la présence du panneau litigieux entraverait la visibilité pour les véhicules rejoignant l'Avenue B. depuis l'entreprise de jardinerie Z.. Selon le Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), consultable sur le site officiel du canton, l'Avenue B. comprend bien un embranchement depuis lequel les véhicules peuvent rejoindre l'artère principale depuis l'entreprise Z., []. Cet embranchement se trouve sur l'article n°[b] qui jouxte l'article n°[a].

Toutefois, l'affirmation du Conseil communal selon laquelle le panneau litigieux entraverait la visibilité des véhicules sortant de la jardinerie Z. n'est nullement étayée, alors que l'emplacement dudit panneau sur le plan de situation joint à la demande se trouve à plusieurs dizaines de mètres du carrefour concerné. De plus, cette affirmation contredit un préavis du SPCH sur le projet, qui fait partie des annexes au recours et selon lequel le projet respecte la distance par rapport au carrefour et les autres conditions de visibilité routière. Or, une autorité ne saurait s'écarter de l'avis d'un service spécialisé sans motifs pertinents (RJN 1991, p. 146). De tels motifs auraient pu figurer dans la décision du Conseil communal, habilité à statuer négativement sur une demande d'autorisation par l'article 33, alinéa 2, lettre a RELRVP, mais ni cette décision avec le formulaire de demande auquel elle se réfère, ni dans les observations du Conseil communal sur le recours, n'en contiennent. Les observations du Conseil communal (p. 7) relèvent seulement que celui-ci était fondé à refuser la demande pour des motifs d'intégration esthétique et que dans ces conditions, la question de la visibilité au sortir de la jardinerie Z. peut demeurer ouverte, démontrant ainsi que cet aspect n'a pas réellement été examiné par l'autorité inférieure. La décision attaquée souffre donc d'un défaut de motivation constitutif d'une violation du droit d'être entendu.

2.5. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée ; cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure (arrêt précité de la Cour de droit public du Tribunal cantonal CDP.2024.211, consid. 2a et les références citées).

En l'état du dossier, l'autorité de céans n'est pas en mesure de réparer le défaut de motivation de la décision attaquée, les questions de sécurité routière dépendant largement des circonstances locales. Par ailleurs, la décision doit quoi qu'il en soit être annulée et la cause renvoyée au Conseil communal en ce qui concerne l'intégration esthétique du panneau d'affichage, pour les raisons exposées dans les considérants qui suivent.

3.

3.1. L'autorisation dépendant du droit fédéral de la signalisation routière et du droit cantonal d'application y relatif, dite "autorisation de réclame", doit être distinguée de

l'autorisation de construire, qui dépend de l'article 22 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979 et du droit cantonal et communal sur les constructions. La pose d'un panneau publicitaire pourra ne pas être soumise à autorisation de construire mais néanmoins nécessiter une autorisation de réclame et inversement. Lorsque les deux autorisations entrent en ligne de compte, se pose le problème de leur coordination. En effet, la compétence pour leur délivrance peut être attribuée à différentes autorités. De plus, il se peut que l'autorisation de réclame puisse être délivrée sans avoir été publiée auparavant et sans qu'une procédure formelle d'opposition de la part de voisins ait été possible. Dès lors, il est souhaitable que les lois de coordination cantonales prévoient quelle est, dans un tel cas, l'autorité de coordination qui joint finalement les deux autorisations (ASPAN, Affichage : une chance de requalification pour les espaces publics, in Territoire et Environnement mai 2001, p. 18/19).

3.2. La LRVP règle, dans les limites fixées par le droit fédéral, la planification, la construction, l'aménagement, l'entretien constructif, l'entretien courant, l'exploitation et l'utilisation des routes et voies publiques (art. 1er). Elle s'applique aux routes et voies publiques, cantonales et communales, ainsi qu'aux routes privées qui servent à un usage commun (art. 2, al. 1). Elle vise à : maintenir et à développer les réseaux routiers de manière à accueillir tous les types de mobilités, en limitant l'impact sur l'environnement et le paysage ; concentrer le trafic routier motorisé sur les routes collectrices, afin de libérer les zones résidentielles des nuisances qu'il génère ; répondre aux besoins et à la sécurité des usagers et des riverains de la route ; favoriser l'amélioration de la qualité urbaine dans un esprit de partage de l'espace public et de cohabitation de l'ensemble des usagers et favoriser le développement de l'économie et du tourisme (art. 5, al. 1). L'autorisation de réclame aux abords ou sur les routes ouvertes à la circulation publique est accordée par le SPCH sur préavis de l'autorité communale, ou refusée d'emblée par l'autorité communale (art. 69, al. 1 LRVP ; art. 33, al. 2 RELRVP).

Selon l'article 31, alinéa 2 RELRVP, l'application des législations fédérale et cantonale en matière d'aménagement du territoire et de constructions demeure réservée. La loi sur les constructions a pour but d'assurer la qualité urbanistique et architecturale, la sécurité, la salubrité et l'accessibilité, ainsi que le contrôle des constructions. Elle règle la procédure de permis de construire et assure sa coordination avec les dispositions du droit fédéral et du droit cantonal touchant notamment à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement, à la protection des eaux, aux forêts, à la protection de la nature et des animaux, au paysage et aux sites bâtis, à l'énergie, à la police sanitaire, à la protection des travailleurs et à la police du feu (art. 1er, al. 1 et 2 LConstr.). Elle permet notamment de contrôler si une installation est conforme à l'affectation de la zone (art. 22, al. 2, litt. a LAT). Le Conseil communal est l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire (art. 29 LConstr.).

Il ressort des dispositions précitées de la LRVP et de la LConstr. que c'est dans le cadre de la procédure de permis de construire que l'intégration esthétique d'une installation doit être examinée. Le Conseil communal et le SPCH ne sont pas habilités à le faire dans le cadre d'une demande d'autorisation de réclame, lors de laquelle seules les dispositions relevant du droit fédéral sur la circulation et la signalisation routière et de son droit cantonal d'application, soit de la LRVP, sont appliquées. Le DDTE n'est pas compétent non plus pour examiner les questions relatives à l'esthétique dans le cadre d'un recours contre un refus d'autorisation de réclame.

3.3. Selon l'article 2, alinéa 1 LConstr., sont soumises à ladite loi toutes les constructions et installations entreprises par l'homme, conçues pour durer, qui ont un lien étroit avec le sol et sont propres à influencer le régime d'affectation de celui-ci, soit en apportant une modification sensible à l'aspect du terrain, soit en chargeant les réseaux d'équipement, soit en portant atteinte à l'environnement. La création, la transformation, le changement d'affectation et la démolition d'une construction ou d'une installation au sens de cette disposition sont soumis à un permis de construire (art. 3, al. 1 LConstr.). Toutefois, certaines installations de minime importance ne sont pas soumises à permis de construire (art. 3b, al. 1 LConstr.). En zone d'urbanisation, il en va notamment ainsi des clôtures, murs de clôture, palissades et parois pare-vue ne dépassant pas 1 m de hauteur et des aménagements extérieurs, excavations et travaux de terrassement de minime importance ne dépassant pas la hauteur ou la profondeur de 0.50 m et le volume de 10 m³ (art. 4b, ch. 4, litt. h et ch. 5 RELConstr.). En l'occurrence, selon un schéma figurant au dossier communal (PL 12), le panneau d'affichage prévu a une hauteur "hors tout" d'un peu plus de 2,5 m et une longueur de 2,77 m. Il repose sur des piliers fixés à 60 cm sous le niveau du sol, de sorte qu'il a un lien étroit avec ce dernier. Par ailleurs, une installation qui entraîne une modification nettement perceptible de l'aspect paysager d'un site justifie un contrôle préalable dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire, sous l'angle de l'esthétique et de la protection du paysage (ATF du 29 juillet 2015 1C_618/2014, consid. 3).

Par conséquent, vu ses dimensions supérieures à celles mentionnées par l'article 4b RELConstr. et son ancrage au sol, le panneau litigieux est susceptible d'être soumis à permis de construire. Si le Conseil communal estime en outre que cette installation modifie sensiblement l'aspect du site, notamment l'environnement du Château de A. et de l'allée d'arbres D., il lui appartient d'exiger le dépôt d'une demande de permis de construire. Comme mentionné plus haut, l'autorité de céans n'est pas compétente pour examiner ces questions dans le cadre de la procédure d'autorisation de réclame.

Comme le panneau d'affichage est prévu au bord d'une route cantonale, il reste également soumis à une autorisation de réclame. La nouvelle décision rendue sur cette demande d'autorisation sera alors une décision spéciale à coordonner avec la décision sur le permis de construire (art. 30, al. 1 LConstr., art. 65 et 66 RELConstr.).

4. Considérations finales

4.1. Au vu de ce qui précède, le recours doit être partiellement admis, en ce sens que l'autorisation de réclame sollicitée par la recourante ne peut pas lui être accordée par l'autorité de céans à ce stade de la procédure. La décision attaquée doit être annulée et la cause doit être renvoyée au Conseil communal pour nouvelle décision sur la demande d'autorisation de réclame (décision négative dûment motivée ou préavis positif à transmettre au SPCH pour décision), à rendre le cas échéant dans le cadre d'une procédure de permis de construire.

4.2. A toutes fins utiles et par surabondance de droit, il est précisé ce qui suit : l'article 35 du règlement général de police communal ne constitue pas une base légale permettant de refuser le panneau litigieux. En effet, cet article figure au chapitre 5 dudit règlement consacré à l'utilisation du domaine public, alors que le panneau est prévu sur une parcelle privée de l'État.

Par ailleurs, en vertu de l'article 2, alinéa 7 de la loi sur le marché intérieur (LMI), du 6 octobre 1995, 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. Accorder à une société un droit d'affichage exclusif sur le domaine public communal sans appel d'offres préalable viole cette disposition et une telle décision d'attribution de concession peut être frappée de nullité (ATF 148 II 564). Par convention signée le 30 septembre 2022, la commune a accordé à la société C. "le droit exclusif de placer des affiches ou autres formes de publicité extérieure et d'installer les supports publicitaires nécessaires sur le territoire concédé" (pièce No 7 du dossier communal, art. 1.1). La recourante affirme que la conclusion de cette convention n'a pas été précédée d'un appel d'offres. Cette question ne concerne pas la présente cause, car l'article 1.2 de la convention prévoit que "le territoire concédé comprend l'ensemble du domaine public de la commune, y compris son patrimoine financier." En d'autres termes, elle porte sur les terrains communaux et non sur la parcelle n°[a] destinée au projet, qui appartient au canton et sur laquelle la société C. ne peut de toute manière pas se prévaloir d'un monopole.

Enfin, l'intimé relève dans la décision attaquée que "la commune ne souhaite pas de nouveaux panneaux d'affichage" et qu'il s'agit d'une question générale, de principe. Or, si l'examen de l'aspect esthétique des constructions relève en premier lieu des autorités communales, qui disposent d'un large pouvoir d'appréciation en la matière, il ne s'agit pas pour autant d'une question de pure opportunité qui échapperait par principe à la cognition des autorités cantonales de recours. Les aspects esthétiques d'une construction doivent en effet être jugés en se fondant, dans la mesure du possible, sur des critères objectifs et systématiques et non pas sur une perception ou un sentiment architectural subjectif. En tous les cas, l'autorité compétente doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation déterminée serait de nature à enlaidir un site (arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 12 février 2021 CDP.2020.114, consid. 4a et les références citées). En d'autres termes, à défaut de base légale formelle dans le droit communal, l'intimé ne saurait interdire, par principe, la pose de nouveaux panneaux d'affichage sur son territoire pour des motifs esthétiques, sans énoncer les raisons qui le conduisent à refuser un panneau déterminé, en fonction des circonstances du cas concret (ATF 128 I 295, consid. 5b aa).

4.3. Vu le sort de la cause, la présente décision sera rendue sans frais, les autorités communales n'en payant pas (art. 47, al. 2 LPJA).

L'avance de frais de 770 francs versée par la recourante suite à la décision du 1er février 2024 du service juridique lui sera restituée.

4.4. La recourante, représentée par un mandataire professionnel, a droit à une indemnité de dépens (art. 48, al. 1 LPJA). Le montant de l'indemnité de dépens doit être déterminé en fonction du temps nécessaire à la cause, de sa nature, de son importance, de sa difficulté, du résultat obtenu ainsi que de la responsabilité encourue par le représentant (art. 58, al. 2 et 67 de la loi fixant le tarif des frais, des émoluments de chancellerie et des dépens en matière civile, pénale et administrative (LTFrais), du 6 novembre 2019). Les frais de ports, de copies et de téléphone sont calculés selon les frais effectifs ou forfaitairement à raison de 10% des honoraires (art. 63 LTFrais).

Le mandataire de la recourante a déposé son mémoire d'honoraires et frais le 25 septembre 2024. Il annonce des honoraires de 5'667 fr. 10 pour un temps d'activité de 20 heures et 24 minutes au tarif horaire de 280 francs et des frais de 30 fr. 76, pour un total de 6'157 francs

TVA comprise. Outre le recours, le mandataire a rédigé une réplique, ainsi que des observations sur la conformité de l'installation litigieuse à la zone de verdure et sa soumission à permis de construire, à la demande du service juridique. Néanmoins, certains postes du mémoire d'honoraires, comme des mails de transmission à la cliente, ne peuvent pas être pris en considération. En effet, ils relèvent d'un travail de secrétariat, compris dans les frais généraux de la mandataire et pris en compte dans le cadre du tarif appliqué à sa rémunération. Par ailleurs, la recourante a modifié ses conclusions dans sa réplique, en demandant que l'autorisation de pose du panneau publicitaire lui soit accordée, subsidiairement à ce qu'il soit ordonné à l'intimé de préavis favorablement sa demande au sens de l'article 33, alinéa 2, lettre b RELRVP. Elle n'obtient que partiellement gain de cause, puisqu'une autorisation de réclame ne peut pas être octroyée en l'état et que l'autorité de céans n'avait pas à examiner ses arguments en matière d'esthétique. Par conséquent, tout bien considéré, une indemnité de dépens de 4'200 francs tout compris sera allouée à la recourante, à la charge de la commune.

4.5. Enfin, une décision par laquelle une autorité annule la décision de l'autorité inférieure et lui renvoie la cause pour complément d'instruction et nouvelle décision ne met pas un terme à la procédure et doit être considérée comme une décision incidente (RJN 2018 p. 802 ■ CDP.2017.337). Conformément à l'article 34, alinéa 3 LPJA, le délai de recours contre une décision incidente est de 10 jours.

Par ces motifs, le conseiller d'État, chef du Département du développement territorial et de l'environnement :

1. Admet partiellement le recours d'X. SA contre la décision du 14 décembre 2023 du Conseil communal de A.
2. Annule la décision du Conseil communal et renvoie la cause à ladite autorité pour nouvelle décision au sens des considérants.
3. Statue sans frais.
4. Dit que l'avance de frais de 770 francs versée par la recourante doit lui être restituée.
5. Fixe le montant des dépens dus par la commune de A. à la recourante à 4'200 francs tout compris.

Neuchâtel, le 21 novembre 2024

Laurent Favre

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