

# NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2024.34 vom 21. August 2024

Ne Jurisprudence Adm, 2024-08-21, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2024.34](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2024.34)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2024.34 du 21 août 2024

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2024.34 del 21 agosto 2024

## Regeste

Le Conseil communal pose comme principe général qu'il faut éviter de poser des panneaux publicitaires à l'entrée d'un village, sans nullement décrire les caractéristiques concrètes du site concerné par la demande (bord d'une route cantonale entourée d'ouvrages de type industriel) qui lui confèreraient une valeur ni expliquer en quoi l'aspect du panneau publicitaire porterait atteinte à ce site. La décision n'est donc pas suffisamment motivée et cette violation du droit d'être entendu ne peut pas être réparée par l'autorité de recours, vu le large pouvoir d'appréciation de la commune en matière d'esthétique. L'intérêt public et la proportionnalité du refus n'étant pas établis à ce stade, cette décision viole la liberté économique et la loi sur le marché intérieur. Le Conseil communal ne peut pas interdire tout nouveau panneau d'affichage sur certaines portions du territoire communal dans le cadre d'une décision individuelle. Il faut une règle générale et abstraite.

## Volltext

A.

A.a.Selon le registre du commerce, la société X. SA (ci-après : la société ou la recourante) a pour but la commercialisation, la gestion, la production et l'exploitation de tout support publicitaire ou d'information.

A.b.Elle a adressé à la commune de A. une demande de permis de construire de minime importance pour installer un panneau publicitaire sur la parcelle du domaine public cantonal no [a]. Le panneau projeté est de format F12, ce qui correspond selon les documents déposés à une surface d'affichage de 2,775 sur 1,302 m posée sur 2 fins piliers, à 67 cm du sol.

B.

B.a.Par courrier du 8 novembre 2023, le Conseil communal (ci-après : l'intimé) a fait savoir à la société qu'il n'entrait pas en matière sur sa demande. Sollicité par la société, il lui a donné l'occasion d'exercer son droit d'être entendu par pli du 28 novembre 2023, en relevant qu'il allait rendre une décision formelle "qui pourrait relever de la notion de la clause d'esthétique". La société s'est exprimée dans une correspondance du 4 décembre 2023, en mettant en évidence diverses caractéristiques du modèle de panneau projeté, à même selon elle d'assurer son intégration dans le site.

B.b.Par décision du 8 janvier 2024, le Conseil communal a refusé d'autoriser la pose du support publicitaire projeté. Il expose que la présence de panneaux publicitaires à l'entrée d'un village ne répond pas à la clause d'esthétique contenue dans le règlement de construction communal (ci-après : RC) et que si le secteur concerné par la demande de la

société compte déjà un certain nombre de panneaux publicitaires, il n'entend pas en autoriser d'autres, afin de ne pas péjorer davantage l'entrée du village. Il déclare donc refuser la pose de panneaux publicitaires supplémentaires "le long du domaine public" sur le territoire communal.

C.

La société a recouru contre cette décision par mémoire du 7 février 2024. Rappelant les dispositions légales et les principes applicables en matière d'esthétique, elle relève que l'article 2.11 du règlement de construction communal exige l'intégration des installations publicitaires dans leur environnement urbain ou naturel (al. 1) et prévoit qu'elles ne peuvent être installées sur tout le territoire communal, sur le domaine public ou privé, qu'aux emplacements autorisés par le Conseil communal (al. 2). Elle remarque que le Conseil communal n'a pas fait usage de cette dernière compétence, puisqu'aucun texte du recueil systématique communal ne définit les lieux où la publicité serait interdite par principe et les lieux où elle serait autorisée. Elle reproche à cette autorité d'instaurer, par voie décisionnelle, une interdiction générale, abstraite et illimitée de poser des panneaux publicitaires supplémentaires sur le domaine public uniquement, alors que pour appliquer la clause d'esthétique, il aurait fallu procéder à un examen concret de l'intégration de l'installation litigieuse dans le site ou dans le quartier. Elle soutient que la clause d'esthétique est dès lors appliquée de manière subjective et porte atteinte à sa liberté économique, sans qu'aucun intérêt public prépondérant ne soit invoqué par le Conseil communal.

La recourante se prévaut en outre d'un défaut de motivation de la décision attaquée constitutive d'une violation de son droit d'être entendu. Elle allègue que ladite décision interdit par principe la publicité sur le domaine public à l'entrée du village et laisse entendre qu'elle resterait autorisée sur le domaine privé et à l'intérieur du village, sans expliquer sur quelle politique ou intérêt publics se fonderait l'interdiction de principe et en quoi les différences entre domaine public et domaine privé et entre entrée et intérieur du village seraient justifiées. Elle rappelle qu'une limitation de la publicité est possible mais doit se fonder sur une base légale formelle et matérielle, et non sur la seule volonté d'une autorité exprimée dans une décision administrative, de sorte que la décision attaquée viole le principe de la légalité. Elle souligne en outre que l'installation litigieuse est projetée sur le domaine public cantonal et qu'en vertu de la loi sur l'utilisation du domaine public (LUDP), du 25 mars 1996, il appartient de toute manière au département cantonal compétent, et non au Conseil communal, de statuer sur l'usage de ce domaine public. Elle soutient que le Conseil d'État ne saurait réparer la violation de son droit d'être entendu puisque son pouvoir d'examen ne s'étend pas à l'inopportunité lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'examiner des circonstances locales, et que seuls l'annulation de la décision attaquée et le renvoi de la cause à l'intimé sont envisageables.

La recourante invoque également une atteinte à sa liberté économique au sens de l'article 27 de la Constitution fédérale (Cst. féd.), du 18 avril 1999, qui ne reposerait sur aucune base légale et ne répondrait à aucun intérêt public, le recours à la clause d'esthétique n'étant qu'un subterfuge destiné à pallier l'absence d'une politique établie dans un règlement contenant des normes abstraites. Elle ajoute que la décision attaquée viole également la liberté économique de l'État en tant que propriétaire du domaine public, puisqu'elle empêche ce dernier de valoriser ses biens-fonds en bordure de route et d'encaisser une redevance pour la location du terrain.

Enfin, la recourante se plaint d'une violation du principe de l'égalité de traitement, puisque d'autres panneaux publicitaires d'entreprises concurrentes sont déjà posés dans le secteur concerné et que la décision attaquée n'indique pas que ces panneaux doivent être enlevés ou en quoi ils respecteraient la clause d'esthétique alors que cela ne serait pas le cas du sien. Elle estime que la loi sur le marché intérieur (LMI), du 6 octobre 1995, n'est pas respectée non plus, car la décision attaquée lui interdit sans base légale l'accès au marché publicitaire alors qu'elle l'autorise à des concurrents dont les panneaux pourront subsister.

Elle conclut à l'annulation de la décision du Conseil communal et au renvoi de la cause à cette autorité pour nouvelle décision au sens des considérants, sous suite de frais et dépens.

D.

Le Conseil communal a annoncé le 11 mars 2024 qu'il n'avait pas d'observations à formuler sur le recours.

Considérant en droit :

Recevabilité

1.

1.1. 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 (art. 69, al. 1 de la loi sur les routes et voies publiques (LRVP), du 21 janvier 2020 et 3 du règlement d'exécution de ladite loi (RELRVP), du 1er avril 2020). La décision du service peut faire l'objet d'un recours au Département du développement territorial et de l'environnement (art. 88 LRVP et 2 RELRVP). Toutefois, l'application des législations fédérale et cantonale en matière d'aménagement du territoire et de constructions demeure réservée (art. 31, al. 2 RELRVP).

Le panneau litigieux a fait l'objet d'une demande de permis de construire, qui a été refusée sur la base de considérations esthétiques, lesquelles relèvent de la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions. Selon l'article 52, alinéa 1 de la loi sur les constructions (LConstr.), du 25 mars 1996, les décisions des communes sont susceptibles d'un recours auprès du Conseil d'État.

1.2. Le recours, interjeté auprès du Conseil d'État dans les formes et délai légaux par la société demandant l'autorisation d'installer le panneau litigieux, est donc recevable.

Clause d'esthétique

2.

2.1. Comme le rappelle la recourante, les autorités chargées de l'aménagement du territoire doivent veiller à préserver le paysage et à ce que les constructions prises isolément ou dans leur ensemble ainsi que les installations s'intègrent dans le paysage (art. 3, al. 2, litt. b de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979). La portée de cette disposition dépend avant tout du degré de protection que requiert le paysage en question. S'il s'agit d'un site sensible, porté à l'inventaire ou présentant des caractéristiques particulières, une exigence plus élevée d'intégration peut se justifier davantage qu'en présence d'un paysage de moindre intérêt (Bernhard Waldmann/Peter Hänni, Raumplanungsgesetz, Berne 2006, n. 27 ad art. 3 LAT, p. 85). Une construction ou une installation s'intègre dans le paysage

lorsque son implantation et ses dimensions n'affectent ni les caractéristiques ni l'équilibre du site et si, par sa forme et les matériaux utilisés, elle en respecte l'originalité (DFJP/OFAT, Étude relative à la LAT, Berne 1981, N. 28 ad art. 3 LAT). Pour qu'un projet puisse être condamné sur la base de l'article 3, alinéa 2, lettre b LAT, il doit porter une atteinte grave à un paysage d'une valeur particulière, qui serait inacceptable dans le cadre d'une appréciation soigneuse des divers intérêts en présence. Une clause générale d'esthétique dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire peut renforcer la mise en œuvre de ce principe (ATF du 30 juillet 2013 1C\_520/2012, consid. 2.2 ; ATF du 30 décembre 1998 1A.92/1998, consid. 5 publié in RDAF 1999 I p. 410).

Une telle clause est contenue à l'article 7 LConstr., selon lequel les constructions et installations doivent répondre aux exigences d'une architecture de qualité, tant intérieure qu'extérieure (al. 1) et tenir compte de leur environnement naturel ou bâti, notamment par rapport aux caractéristiques historiques, artistiques ou culturelles de la localité, du quartier ou de la rue (al. 2). L'article 59, alinéa 2, lettre j de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT), du 2 octobre 1991, dispose pour sa part que le règlement communal d'aménagement peut contenir des dispositions sur la sauvegarde de l'aspect des localités et des sites. En outre, selon l'article 25, alinéa 1, lettre a LConstr., les règlements communaux de construction peuvent contenir des dispositions concernant l'aspect des constructions et des installations, notamment les inscriptions, les antennes, les vitrines, les affiches, de telle sorte qu'elles ne portent pas atteinte au paysage ou à l'image du quartier, de la rue ou d'un bâtiment.

Selon le Système d'Information du Territoire Neuchâtelois (SITN), consultable sur le site web officiel du canton, le DP NO[A] est une aire publique de circulation, située dans une zone dite "de transport". Celle-ci ne fait pas l'objet de règles particulières dans le règlement d'aménagement communal (ci-après : RA). Ce règlement contient une disposition générale, applicable sur tout le territoire communal, qui charge le Conseil communal de prendre toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde de l'aspect, du caractère ou de la physionomie d'un site ou de la localité (art. 2.02, al. 2 RA). Quant au règlement communal de construction, il reprend la clause générale d'esthétique de l'article 7 LConstr., en précisant que le Conseil communal peut s'opposer aux constructions et installations qui ne répondent pas aux critères de ladite clause (art. 2.1, al. 1 et 2 RC). L'article 2.11 RC traite plus spécifiquement des enseignes, inscriptions et publicités de tous genres et de toutes natures, en exigeant que celles-ci s'intègrent dans leur environnement urbain (localité, quartier, rue) ou naturel (paysage, site) (al. 1). Il précise qu'elles sont soumises à l'autorisation du Conseil communal et que la publicité ne peut se faire sur tout le territoire communal, sur le domaine public ou privé, qu'aux emplacements autorisés par le Conseil communal (al. 2 et 3).

2.2. L'article 29 LConstr. prévoit que les communes, par leur Conseil communal, sont compétentes pour délivrer les permis de construire et, ainsi, appliquer leurs propres prescriptions relatives à l'esthétique des constructions et installations. Ainsi, selon une jurisprudence constante, le respect de l'esthétique des constructions ressortit en premier lieu à l'autorité communale, qui dispose pour cela d'un large pouvoir d'appréciation auquel les autorités cantonales de recours ne sauraient substituer sans autre le leur. Le pouvoir d'examen des autorités cantonales de recours, lorsqu'elles contrôlent l'application d'une clause d'esthétique, est limité conformément à l'article 33 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, en ce sens qu'elles ne revoient pas

l'opportunité de la décision attaquée dès lors que la loi sur les constructions ne le prévoit pas. 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 serait de nature à enlaidir le site. Il faut prendre pour règle des conceptions largement répandues et qui peuvent en outre prétendre, dans une certaine mesure, avoir une valeur générale. On ne peut se référer au sentiment de certaines personnes d'un sens esthétique particulier et dont le goût est orienté d'une façon bien définie. Ainsi, l'autorité communale ne saurait invoquer la clause de l'esthétique ou de l'harmonie afin de protéger des sites qui n'ont aucune valeur esthétique contre des atteintes dépourvues de portée. Il faut pour cela placer le projet en question dans le quartier concerné, tel que celui-ci apparaît actuellement. En d'autres termes, l'étendue de la base légale et réglementaire en cause ainsi que la latitude de jugement laissée à l'autorité communale ne sauraient justifier a priori n'importe quelle mesure. Une base légale large exige effectivement que l'on se montre particulièrement rigoureux dans la phase successive de pesée des intérêts en présence et dans l'examen de la proportionnalité de la limitation par rapport au but poursuivi et à l'objet de la protection. Par ailleurs, une clause d'esthétique ne doit pas être appliquée de manière à vider pratiquement de sa substance la réglementation sur les zones en vigueur, mais dans le respect du principe de la proportionnalité à l'instar de toute restriction à la garantie de la propriété et à la liberté économique. Le refus d'une construction ou installation pour des raisons esthétiques doit ainsi être justifié par un intérêt public suffisamment important (RJN 2023 p. 500 ■ CDP.2021.274, consid. 6a ; RJN 2021, p. 649 ■ CDP.2020.184, consid. 5a ; arrêt de la Cour de droit public du Tribunal cantonal du 12 février 2021 CDP.2020.114, consid. 4a ; RJN 2003, p. 363, consid. 2).

3.

3.1. 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. Par ailleurs, le devoir de motiver est réputé satisfait si les motifs, bien qu'ils ne figurent pas dans la décision, doivent être connus des intéressés en raison des circonstances, par exemple si ceux-ci ont pu se rendre compte, sur la base d'une instruction préalable ou du résultat de la procédure probatoire, des raisons pour lesquelles l'autorité a tranché de cette façon et non d'une autre (RJN 2017, p. 604 ■ CDP.2016.363, consid. 4b et les références citées ; Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, Neuchâtel 1995, p. 44 et les références citées).

3.2. Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de nature formelle. Sa violation conduit à l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond. Une violation du droit d'être entendu peut être réparée dans une instance

ultérieure si l'autorité exerce un pouvoir d'examen complet et qu'il n'en résulte aucun préjudice pour le justiciable. La jurisprudence admet que la violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque le recourant a eu l'occasion de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'une pleine cognition et revoyant librement toutes les questions qui auraient pu être soumises à l'autorité inférieure si celle-ci avait normalement entendu la partie. Cependant, lorsque la décision relève essentiellement du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative, dont l'exercice n'est revu par l'autorité de recours que sous l'angle de l'excès ou de l'abus de pouvoir, sans contrôle de l'opportunité (art. 33, litt. d LPJA), une violation grave du droit d'être entendu ne saurait être réparée du seul fait que l'intéressé a pu recourir. La réparation du vice est exclue s'il s'agit d'une violation particulièrement grave des droits d'une partie ; en outre, elle doit rester l'exception (RJN 2017, p. 604 ■ CDP.2016.363, consid. 4b et les références citées).

4.

4.1. Dans la décision attaquée, le Conseil communal justifie son refus d'autoriser le panneau proposé par la recourante en indiquant que la présence de panneaux publicitaires à l'entrée d'un village ne correspond pas à la clause d'esthétique et qu'il n'entend pas autoriser à l'avenir d'autres panneaux publicitaires que ceux qui se trouvent déjà à l'entrée du village du Landeron, pour ne pas péjorer davantage la situation.

Il pose comme principe général qu'il faut éviter de poser des panneaux publicitaires à l'entrée d'un village, sans nullement décrire les caractéristiques concrètes du site concerné par la demande qui lui confèreraient une valeur esthétique, culturelle, historique, architecturale ou urbanistique ni expliquer en quoi l'aspect du panneau litigieux porterait atteinte à ce site. Les courriers adressés à la recourante les 8 et 28 novembre 2023 par le Conseil communal pour l'informer du préavis négatif de ce dernier et d'une future décision n'en disent pas davantage. Il ressort du dossier que le site d'implantation du panneau litigieux se trouve le long d'une route cantonale située juste au-dessous de l'autoroute. Cette artère est entourée d'une zone d'activités économiques et d'une zone artisanale et de petite industrie selon le plan d'aménagement communal. Les photographies qui se trouvent au dossier montrent qu'elle est bordée de places de parc au sud et d'une voie de chemin de fer au nord et que des bâtiments de type industriel (garages, supermarché) sont érigés sur les parcelles voisines. Le SITN ne mentionne pour ce site aucun inventaire, classement ou périmètre au titre de la protection du patrimoine. A défaut d'autre indication dans la décision communale, on ne discerne pas quelles caractéristiques de ce secteur feraient qu'un intérêt public important empêche d'y installer le panneau litigieux.

Certes, les sites visés par les clauses d'esthétique comprennent également les secteurs industriels. Par ailleurs, dans un arrêt non publié du 7 décembre 1999 en la cause commune de La Chaux-de-Fonds contre P. AG (réf. 1P.402/1999), le Tribunal fédéral a jugé bien fondée la volonté de la commune d'éviter la prolifération de panneaux d'affichage dans un quartier ayant déjà subi diverses atteintes esthétiques et comptant déjà de nombreuses réclames et enseignes, afin d'empêcher l'enlaidissement progressif de celui-ci. Compte tenu de l'aspect du site concerné, il a admis que l'atteinte due à des panneaux supplémentaires serait minime et qu'il avait à faire à un cas limite. Il a toutefois retenu que la solution choisie entrerait dans le cadre de l'autonomie communale mais qu'elle impliquait qu'une politique stricte et cohérente soit suivie à l'avenir dans le quartier, sous peine de violer le principe de l'égalité de traitement (cf. RJN 2003 p. 363, consid. 4 p.

366/367). Dans le cas présent, selon l'annexe 10 au recours, 6 autres panneaux publicitaires se trouvent non loin de l'emplacement du panneau litigieux, de l'autre côté de la route. Il n'en reste pas moins que le Conseil communal n'expose pas quelles atteintes concrètes au site, tel qu'il apparaît actuellement avec ces panneaux ou d'autres bâtiments ou interventions, imposeraient de refuser la pose d'un panneau publicitaire supplémentaire.

En conclusion, la motivation de la décision communale est insuffisante, car elle ne permet pas de déterminer si l'autorité intimée a examiné le projet concerné sur la base de critères objectifs, tant sous l'angle de l'intérêt public que sous celui de l'égalité de traitement par rapport aux autres panneaux publicitaires déjà en place.

4.2. Vu le large pouvoir d'appréciation des autorités communales en matière d'esthétique et le pouvoir d'examen restreint de l'autorité de céans, qui doit faire preuve de retenue s'agissant des circonstances locales, la violation du droit d'être entendu que constitue le défaut de motivation de la décision attaquée ne peut pas être réparée (RJN 2017 p. 604 - CDP.2016.363, consid. 5).

Liberté économique et loi sur le marché intérieur

5.

5.1. Cette conclusion vaut aussi sous l'angle de la liberté économique au sens de l'article 27 Cst. féd., qui comprend le droit de faire de la publicité à des fins commerciales. A l'instar d'autres libertés publiques, la liberté économique n'est pas absolue, mais sa restriction doit reposer sur une base légale, être justifiée par un intérêt public et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (art. 36 Cst. féd.) (ATF 128 I 295, consid. 5a p. 308). Contrairement à ce qu'affirme la recourante, la décision attaquée est fondée sur une base légale, à savoir l'article 2.1 RC qui renvoie à la LConstr., sous-entendu à son article 7 au contenu identique. Par contre, comme cela vient d'être exposé, il n'est pas établi qu'un intérêt public justifie de restreindre la liberté économique de la recourante en lui refusant l'autorisation d'implanter le panneau publicitaire litigieux.

5.2. Selon l'article 2, alinéa 1 de la loi fédérale sur le marché intérieur (LMI), du 6 octobre 1995, 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. Selon la jurisprudence, le droit de faire de la publicité pour des marchandises ou pour des services entre dans le champ d'application de la LMI (ATF 128 I 295, consid. 4b p. 304). Le principe du libre accès au marché n'est pas absolu puisqu'il peut être restreint au lieu de destination de la prestation, sous certaines conditions prévues par la loi : les restrictions doivent s'appliquer de la même façon aux offreurs locaux, être indispensables à la préservation d'intérêts publics prépondérants et répondre au principe de la proportionnalité (art. 3, al. 1 LMI).

Dans le cas présent, le Conseil communal annonce ne plus vouloir autoriser de nouveaux panneaux publicitaires "le long du domaine public", ou en tout cas sur le site concerné par la demande de la recourante. Sur ce point, il ne fait aucune différence entre les offreurs locaux de prestations publicitaires et la recourante ayant son siège en Valais ou d'autres offreurs externes. En revanche, comme cela a été relevé, l'intérêt public à éviter la prolifération de

panneaux sur le site concerné par la demande n'est pas établi à ce stade. Il en va de même de la proportionnalité d'un tel refus.

La décision attaquée devra donc être annulée et la cause renvoyée au Conseil communal pour nouvelle décision dûment motivée. En revanche, l'autorité de céans ne saurait inviter l'intimé à octroyer par principe l'autorisation requise comme le demande la recourante (cf. recours, ch. 4, p. 11). En effet, si l'intérêt public à éviter la prolifération de nouveaux panneaux publicitaires sur le site considéré est clairement établi au regard des circonstances locales, de même que la proportionnalité d'une telle mesure, les conditions de l'article 3 LMI seront remplies.

Interdiction des supports publicitaires sur le domaine public du territoire communal

6.

6.1. Au chiffre 1 du dispositif de la décision attaquée, le Conseil communal décide "de refuser la pose d'un support publicitaire sur le domaine public sur[son]territoire pour des raisons d'esthétisme." Dans les considérants, il expose qu'il entend "refuser la pose de panneaux publicitaires supplémentaires le long du domaine public sur[son]territoire." Comme le relève la recourante, cet aspect de la décision laisse penser que le Conseil communal veut instaurer une règle générale et abstraite, consistant à interdire tout nouveau panneau d'affichage "le long du domaine public" situé sur le territoire communal.

6.2. L'article 3, alinéa 1 LPJA définit la décision comme toute mesure prise par les autorités dans des cas d'espèce qui, fondée sur le droit public fédéral, cantonal ou communal, a pour objet soit de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (litt. a), soit de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (litt. b), soit encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (litt. c). La notion de décision vise donc tout acte individuel et concret d'une autorité, qui règle de manière unilatérale et contraignante des droits ou des obligations (ATF 135 II 38 consid. 4.3, RJN 2022, p. 453 ■ CDP.2021.273, consid. 1b). Le rapport est individuel s'il oppose la collectivité à une ou plusieurs personnes déterminées ; il est concret en ce qu'il concerne un état de fait déterminé, qui est à l'origine de la décision à prendre. Ces critères distinguent la décision de la règle de droit, soit des normes générales et abstraites telles que les arrêtés et règlements, adoptés généralement par le Conseil général pour les communes et publiés dans la Feuille officielle (Schaer, op. cit., p. 22 ; Bovay, Procédure administrative, Berne 2015, p. 333/334).

La décision attaquée, prononcée par le Conseil communal et statuant sur une demande d'autorisation pour un panneau publicitaire déterminé, ne peut pas avoir une portée générale et interdire toute installation publicitaire sur le domaine public du territoire de la commune. A supposer que la commune soit compétente pour édicter une telle interdiction, notamment sur le domaine public cantonal, elle devrait le faire par l'adoption d'une norme générale et abstraite, laquelle devrait de toute manière respecter les conditions permettant de restreindre les droits fondamentaux et le libre accès au marché intérieur, rappelées au considérant précédant (cf. ATF 128 I 295).

Considérations finales

7.

7.1. Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis. La décision du Conseil communal doit être annulée et la cause renvoyée à cette autorité pour qu'elle rende une nouvelle décision dûment motivée, si nécessaire après un complément d'instruction.

7.2. Selon l'article 47 LPJA, la partie qui succombe est en principe condamnée au paiement des frais de la procédure (al. 1). La présente décision sera rendue sans frais, les communes n'en payant pas (al. 2).

L'avance de frais de 990 francs versée par la recourante suite à la décision du 9 février 2024 du service juridique lui sera restituée.

7.3. 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 LFrais).

Le mandataire de la recourante a déposé son mémoire d'honoraires et frais le 5 avril 2024. Il annonce des honoraires de 1'820 francs pour un temps d'activité de 6,5 heures au tarif horaire de 280 francs et des frais de 18 fr. 80, pour un total de 1'986 fr. 22 TVA comprise. Le temps d'activité et les montants annoncés apparaissent appropriés vu la nature de la cause. Une indemnité de dépens de 1'986 fr. 20 tout compris sera donc allouée à la recourante, à la charge de la commune.

7.4. 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 Conseil d'État :

1. Admet le recours d'X. SA contre la décision du 8 janvier 2024 du Conseil communal de A.
2. Annule ladite décision et renvoie la cause au Conseil communal pour nouvelle décision au sens des considérants.
3. Statue sans frais.
4. Dit que l'avance de frais de 990 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 1'986 fr. 20 tout compris.

Neuchâtel, le 21 août 2024

Au nom du Conseil d'état :

La présidente,                      La chancelière,

F. Nater                                      S. Despland

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