

VD_OMNI GE.1999.0094 vom 30. Juni 2000

VD Tribunal cantonal, 2000-06-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.1999.0094

FR: VD_OMNI GE.1999.0094 du 30 juin 2000

IT: VD_OMNI GE.1999.0094 del 30 giugno 2000

Regeste

Plakanda Awi AG c/Municipalité de Nyon | Le principe de l'égalité de traitement n'a qu'une portée relative en matière de procédés de réclame; il n'impose pas à l'autorité d'autoriser des affiches au début d'une rue si elle a autorisé des affiches à la fin de la même rue lorsque l'environnement construit est différent.

Erwägungen

E. 20

jours prescrit par l'art. 31 al. 1 de la loi sur la juridiction et la procédure administratives du 18 décembre 1989 (LJPA), le recours est intervenu en temps utile. Il remplit en outre les conditions de forme prévues aux alinéas 2 et 3 de cette disposition de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière. 2. a) La souveraineté cantonale sur les routes est réservée dans les limites du droit fédéral (voir art. 3 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958, ci-après: LCR). Le droit fédéral comprend des règles en matière d'affichage le long des routes; l'art. 6 LCR interdit 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, sur les routes ouvertes aux véhicules automobiles ou aux cycles, ainsi qu'à leurs abords. L'art. 96 de l'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (ci-après: OSR) comporte une liste non exhaustive des cas visés par l'interdiction des réclames routières (al. 1); cette disposition fixe aussi les principes à respecter pour admettre la pose de réclames routières, en précisant qu'elles ne doivent pas avoir de dimensions excessives ni attirer exagérément le regard et en fixant notamment la surface minimale des procédés sur support indépendant (al. 5). Le droit fédéral pose ainsi une réglementation minimale sur les procédés de réclame qui pourraient nuire à la sécurité routière. Mais cette réglementation n'est pas exhaustive et les cantons peuvent la compléter pour les questions qui ont trait à l'aménagement du territoire, notamment la protection du paysage, de l'environnement construit et des sites historiques. b) Le droit vaudois régit la matière par la loi du 6 décembre 1988 sur les procédés de réclame (ci-après: LPR). Selon l'art. 17 LPR, les affiches ne sont autorisées que sur les emplacements et les supports spécialement désignés à cet effet, de façon permanente ou temporaire, par l'autorité compétente (al. 1). La municipalité est chargée de l'application de la loi et de ses dispositions d'exécution sur tout le territoire communal, sauf le long des autoroutes ou semi-autoroutes (art. 23 LPR). Pour déterminer les emplacements admissibles, l'autorité compétente doit prendre en considération les buts poursuivis par la loi, qui sont d'assurer la protection des sites, le repos public et la sécurité de la circulation des piétons et des véhicules (art. 1 al. 1 LPR). Selon l'art. 18 al. 1 LPR, les communes peuvent édicter, en matière de procédés de réclame, un règlement communal d'application, destiné à assurer la protection des sites et des

monuments, le repos public et la sécurité de la circulation des piétons et des véhicules. c) La Commune de Nyon dispose d'un règlement sur les procédés de réclame approuvé par le Conseil d'Etat le 17 juillet 1997 (ci-après: le règlement). Fondé sur la LPR et son règlement d'application, le règlement a pour objet de fixer l'emploi des procédés de réclame, afin d'assurer, sur le territoire de la Commune de Nyon, l'esthétique de l'environnement urbain, la protection des monuments et des sites, la tranquillité du public ainsi que la sécurité de la circulation routière et des piétons (art. 1 du règlement). L'art. 27 de ce règlement a été encore modifié le 18 août 1999; il prévoit que l'affichage est interdit en dehors des endroits qui figurent dans le concept général d'affichage. Il convient de relever à cet égard que l'adoption d'un concept général pour l'affichage sur l'ensemble du territoire communal constitue une solution judicieuse d'application de la réglementation en cause; le concept précise en effet et limite de manière objective le pouvoir d'appréciation que la jurisprudence reconnaît à l'autorité municipale pour les questions qui relèvent avant tout des circonstances locales, notamment pour déterminer les emplacements où les affiches sont autorisées (voir arrêts TA GE 97/0185 du 16 avril 1998; GE 98/0011 du 3 août 1998). d) On peut encore se demander si la réglementation cantonale et communale sur les procédés de réclame conserve une portée propre par rapport au droit fédéral dans la mesure où elle impose des restrictions justifiées par des motifs ayant trait à la sécurité de la circulation exclusivement (voir par exemple arrêt TA GE 99/145 du 31 mai 2000); cette question peut toutefois rester ouverte puisque les motifs invoqués à l'appui de la décision communale concernent d'autres aspects. 3.

La recourante fait valoir que le nouvel art. 27 du règlement n'est pas applicable au projet litigieux dans la mesure où la demande a été déposée le 29 avril 1999, soit avant son entrée en vigueur. a) Le principe de la non-rétroactivité des lois est un principe d'ordre constitutionnel, qui découle du principe de la légalité déduit de l'art. 4 de l'ancienne Constitution fédérale du 29 mai 1874 (aCst.); il fait obstacle à l'application d'une norme à des faits antérieurs à sa mise en vigueur (ATF 113 Ia 425 consid. 6). Ce principe n'est pas absolu et la rétroactivité peut être admise si elle est expressément prévue par une loi, raisonnablement limitée dans le temps, ne conduit pas à des inégalités choquantes, se justifie par des motifs pertinents et respecte les droits acquis (ATF 119 Ia 258 consid. 3b et 116 Ia 214 consid. 4a). D'autres formes de rétroactivité improprement dite sont admises; par exemple, l'effet anticipé négatif d'une réglementation en voie d'adoption, qui paralyse l'application de la loi en force jusqu'à son entrée en vigueur, s'il est prévu par une base légale (André Grisel; Traité de droit administratif vol. I p. 151). Par ailleurs, et sauf garantie de situation et de droits acquis, les administrés n'ont pas droit au maintien d'une législation (Pierre Moor, op. cit., vol. I, p. 174). A cet égard, il y a droits acquis notamment lorsque les droits ont été conférés par un contrat ou lorsque le législateur a prévu dans la loi ancienne elle-même l'immutabilité d'une situation (Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4ème éd., no 1359 et les références). Dans le domaine particulier des demandes d'autorisation, l'autorité applique les normes en vigueur au moment où elle statue, même si la réglementation a été modifiée depuis le dépôt de la demande (Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, p. 144 ss). Le tribunal contrôle donc en principe la légalité d'une décision selon le droit en vigueur au moment où elle a été prise (ATF 119 Ib 496 consid. 3a). Il se pose toutefois la question de savoir si l'autorité de recours peut appliquer dans certains cas le nouveau droit en vigueur lorsque la modification légale est intervenue après la décision sur la demande d'autorisation. A défaut de dispositions transitoires, c'est dans le cadre d'une pesée des intérêts en présence qu'il convient de résoudre cette question en comparant l'intérêt à la mise en oeuvre immédiate du nouveau droit à l'intérêt de

l'administré à l'application de l'ancien droit (André Grisel ; op. cit. vol. I p. 154). Lorsque les intérêts protégés par la nouvelle législation en vigueur sont particulièrement importants, comme ceux de la préservation du milieu vital visés par la législation fédérale sur la protection des eaux, il convient d'appliquer le nouveau droit à toutes les procédures en cours, notamment aux procédures de recours (ATF 120 Ib 226 consid. 1a et 237 consid. 3b, ATF 99 Ia 124 consid. 9), même si les procédures de première instance ou de recours ont subi des retards considérables qui ne sont pas imputables au requérant (ATF 119 Ib 177 consid. 3 et 112 Ib 44 consid. 1c). b) En l'espèce, l'art. 27 dans sa nouvelle teneur a été adopté par le conseil communal le 21 juin 1999 et approuvé par le Conseil d'Etat le 18 août 1999; la décision attaquée a été rendue le 28 juin 1999, soit lorsque le conseil communal avait déjà adopté la modification de cette disposition mais avant son approbation par l'autorité cantonale. Le nouvel art. 27 n'était donc pas en vigueur au moment où l'autorité a statué. Mais la législation cantonale sur les procédés de réclame fait partie des dispositions spéciales régissant l'aménagement du territoire au sens large; les principes généraux fixés dans la loi cantonale sur les constructions et l'aménagement du territoire du 4 décembre 1985 (LATC), comme la réglementation sur l'esthétique, peuvent ainsi s'appliquer par analogie aux procédés de réclame (arrêt TA GE 98/0058 du 1er octobre 1998, consid. 3). L'art. 79 LATC prévoit que dès l'ouverture d'une enquête publique concernant un plan ou un règlement d'affectation, la municipalité refuse toute autorisation de bâtir allant à l'encontre du projet. Cette règle reste applicable lorsque le plan est adopté par le conseil communal. Il faut donc admettre, en appliquant l'art. 79 LATC par analogie, que la nouvelle version de l'art. 27 du règlement déployait au moins un effet anticipé négatif depuis son adoption par le conseil communal; le concept général d'affichage prévu par cette disposition avait d'ailleurs été mis à l'enquête publique du 23 septembre au 23 octobre 1997 et on peut se demander s'il ne présente pas les caractéristiques matérielles d'un plan d'affectation au sens de l'art. 14 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT) en fixant les conditions d'affichage dans les différentes zones qu'il délimite. Enfin, la société recourante ne prétend pas avoir contesté en temps utile ce document ni les règles qu'il fixe. c) Il se pose aussi la question de savoir si le Tribunal administratif ne devrait pas de toute manière appliquer le nouveau droit entré en vigueur après la décision municipale. Il est vrai que l'intérêt protégé par la réglementation sur les procédés de réclame ne présente pas le même degré d'urgence pour sa mise en oeuvre que l'intérêt à la protection du milieu vital comme celui de la protection des eaux; mais il a aussi une certaine importance pour assurer la préservation des sites urbains contre la prolifération des affiches; en outre un tel intérêt semble prépondérant au seul intérêt privé de la recourante, car celle-ci peut demander des autorisations pour d'autres emplacements admis par la nouvelle réglementation communale. Enfin, la recourante ne prétend pas être au bénéfice de droits acquis en faveur de l'ancienne réglementation. Il y a donc lieu d'examiner la décision attaquée sur la base de la nouvelle version de l'art. 27 du règlement. 4.

a) L'art. 27 du règlement, dans sa nouvelle teneur approuvée par le Conseil d'Etat le 18 août 1999, dispose ce qui suit: "Sauf dans les cas prévus par l'art. 3 de la loi, tout affichage est interdit en dehors des emplacements qui figurent dans le concept général d'affichage approuvé par la Municipalité le 15 septembre 1997 et ratifié par le Conseil Communal dans sa séance du 21 juin 1999 après avoir fait l'objet d'une consultation publique du 23 septembre au 23 octobre 1997.(...)" b) Le concept général d'affichage prévu par cette disposition prend la forme du document intitulé "Directives pour l'affichage conforme au concept global"; ces directives déterminent notamment les différentes zones d'affichage sur la base d'une analyse approfondie du

paysage urbain de la ville de Nyon. Elles comprennent aussi des indications relatives au matériel de support, à la disposition des affiches, au choix des emplacements et à la densité d'affichage. Les emplacements sont choisis en fonction d'une combinaison de critères de technique publicitaire, d'urbanisme et de physionomie de la ville. Les directives prévoient ainsi trois zones différentes, soit la "zone constituant un pôle d'affichage", la "zone normalement exempte d'affiches" et la "zone à densité d'affichage moyenne". Les différents formats suivants sont en outre envisagés : - R4: panneau de 99,5 cm de large / 130,2 cm de haut, avec deux pieds latéraux; - R4 culture: panneau de 99,5 cm de large / 130,2 cm de haut, avec les pieds centrés de manière à ne former visuellement qu'un pied; - R4 colonne plate: deux panneaux de 99,5 cm de large / 130,2 cm de haut superposés, soit dimension totale extérieure de 99,5 cm de large / 130,2 cm + 3,6 cm d'espace + 130,2 cm, soit 264 cm de haut, avec deux pieds latéraux; - R12: panneau de 284,5 cm de large / 130,2 cm de haut, avec deux pieds latéraux; - R200: panneau de 128 cm de large / 171,3 cm de haut, avec deux pieds latéraux; - GF: grand format: panneau de 12 m², soit 4,12 m de large / 3 m de haut, avec deux pieds latéraux. Dans la zone constituant un pôle d'affichage, tous les types et tous les formats d'affiches sont admis; dans la zone à densité d'affichage moyenne, tous les formats et tous les types d'affiches sont également envisageables, mais en nombre modéré. Dans la "zone normalement exempte d'affiche", aucune affiche en format R200, R12 ou GF n'est admissible, excepté en combinaison avec du mobilier urbain; des circonstances particulières peuvent cependant ponctuellement justifier la présence d'un emplacement d'affichage qui paraît d'emblée opportun et qui ne nuit en rien au paysage; seules les affiches R4 destinées à l'affichage local, les affiches R4 pour la publicité culturelle et les petites affiches aux emplacements spécialement désignés à cet effet sont admises dans cette zone. c) En l'espèce, l'emplacement prévu pour le panneau litigieux, de type R12 (284,5 cm de large / 130,2 cm de haut), se trouve dans la "zone normalement exempte d'affiche"; un tel panneau n'est en principe pas admis dans cette zone, sous réserve de circonstances particulières qui ne sont pas réalisées dans le cas présent. La visite locale a montré que l'installation litigieuse à l'emplacement souhaité au début de la rue du Stand serait inadéquate, à proximité d'une école dans un quartier à caractère résidentiel alors que les alentours ne comportent aucune autre affiche; en revanche, les panneaux publicitaires qui ont été autorisés à l'autre extrémité de la rue du Stand, également dans la "zone normalement exempte d'affiche", s'intègrent mieux dans l'environnement industriel, sans que les caractéristiques des lieux soient compromises. Ainsi, à la suite de la visite des lieux, le tribunal estime que l'autorité intimée n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en refusant d'octroyer l'autorisation d'affichage pour cet emplacement. La mesure litigieuse est ainsi conforme à la réglementation applicable.

5. La recourante invoque en outre la garantie constitutionnelle de la liberté du commerce et de l'industrie. a) La liberté du commerce et de l'industrie est un droit fondamental garanti par la Constitution; il implique le droit de choisir et d'exercer librement, sur tout le territoire suisse, une activité lucrative privée. Ce principe est consacré à l'art. 27 de la nouvelle Constitution du 18 avril 1999, en vigueur depuis le 1er janvier 2000, dont la formulation correspond à celle de l'art. 31 de l'ancienne Constitution fédérale de 1874 (aCst); il convient donc de se référer aux mêmes règles fixées par la jurisprudence rendue en application de l'art. 31 aCst. Selon cette jurisprudence, l'art. 31 aCst protège toute activité économique privée dirigée vers la production d'un gain et exercée à titre professionnel, soit toute activité déployée par une personne dans un but lucratif; il couvre le droit de choisir et d'exercer librement toute activité lucrative privée sur un point quelconque

du territoire suisse (ATF 100 Ia 174; R. Rhinow, Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, II, ad. art. 31 Cst. no 27). La liberté du commerce et de l'industrie n'a pas un caractère absolu (ATF 99 Ia 619). Les restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie sont compatibles avec la constitution lorsqu'elles reposent sur une base légale, sont établies dans l'intérêt public et respectent le principe de la proportionnalité (ATF 113 Ia 138 consid. 8). Ces principes jurisprudentiels sont maintenant inscrits à l'art. 36 nCst. b) Une restriction à la liberté de commerce et de l'industrie doit ainsi reposer sur une base légale. Il convient de préciser à cet égard qu'une base légale formelle est une règle de droit adoptée par le législateur, qui est en général assujettie au référendum; la base légale formelle se distingue de la base légale matérielle, qui est une règle de droit adoptée par un autre organe que le législateur, en vertu d'une délégation législative (André Grisel, op. cit. vol I, p. 313-314). Lorsque la restriction au droit fondamental en cause repose sur une base légale matérielle, la jurisprudence fixe les conditions que doit respecter la délégation législative. Pour être valable, la délégation ne doit pas être exclue par la constitution cantonale, être prévue par une base légale formelle soumise au référendum, être limitée à un domaine déterminé et préciser les règles primaires de la réglementation à adopter (André Grisel, op. cit. vol I, p. 323-325). Mais la délégation de compétence en faveur du législateur communal n'a pas besoin d'être délimitée aussi strictement quant à son objet qu'une délégation en faveur de l'autorité exécutive cantonale ou communale; en pareil cas la délégation législative précise la répartition des compétences entre canton et commune sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs et au contrôle démocratique (voir ATF 104 Ia 340 consid. 4b = JT 1979 I 342 et ATF 102 Ia 10 consid. 3b = JT 1978 I 371); cependant, dans le domaine de l'aménagement du territoire, il faut que le principe même de la restriction prévue par un plan d'affectation communal soit contenu dans la délégation législative cantonale (ATF 106 Ia 366 consid. 2). En l'espèce, la Constitution vaudoise du 1er mars 1885 n'exclut nullement une délégation de compétence aux communes en matière d'affichage en laissant le soin au droit cantonal de régler la répartition des tâches entre l'Etat et les communes ainsi que l'étendue de leur autonomie (art. 80 Cst.VD et ATF 108 Ia 76 consid. 2b et 98 Ia 434 consid. 4). En matière de procédés de réclame, la loi cantonale vaudoise prévoit à son art. 18 que les communes peuvent édicter un règlement communal d'application de la loi, destiné à assurer la protection des sites et des monuments, le repos public et la sécurité de la circulation des piétons et des véhicules et elle précise à l'art. 17 que les affiches ne sont autorisées qu'aux emplacements désignés à cet effet par les communes. La loi cantonale contient donc une délégation législative aux communes en ce qui concerne les procédés de réclame, qui délimite le cadre de la réglementation à adopter et contient le principe de l'interdiction de l'affichage aux emplacements qui ne sont pas autorisés. La commune a fait usage de cette faculté et elle a édicté en application de l'art. 18 al. 1 LPR un règlement communal, dont l'art. 27 prévoit la possibilité d'interdire des panneaux d'affichage en dehors des emplacements prévus par le concept général d'affichage; fondée sur une délégation législative conforme aux exigences de la jurisprudence, la base légale est ainsi suffisante. c) Il ne suffit pas d'invoquer n'importe quel intérêt public pour justifier des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie. L'art. 31 aCst contient une limitation particulière sur ce point qui interdit aux cantons d'intervenir dans la libre concurrence par des mesures de politique économique (ATF 111 Ia 29 consid. 4a; ATF 103 Ia 592 consid. 3b). Les restrictions à la liberté économique sont conformes à la constitution fédérale si elles sont fondées sur des motifs de police, de politique sociale ou encore sur des mesures d'aménagement du territoire (ATF 109 Ia 267

consid. 4). Le fait qu'une mesure d'aménagement du territoire ait des incidences sur la politique économique n'est en soi pas contraire à l'art. 31 aCst. Les limitations de l'activité économique qui en découlent sont réputées acceptées par le constituant tant qu'elles sont justifiées par les nécessités de l'aménagement du territoire, qu'elles restent conformes au but de l'art. 22 quater aCst et qu'elles n'ont pas pour effet de vider de son contenu la liberté du commerce et de l'industrie, ce qui exclut les mesures prises par les cantons sous le couvert de l'aménagement du territoire mais qui visent uniquement à porter atteinte à la libre concurrence économique en favorisant certaines branches d'activités (ATF 111 Ia 99 consid. 3; ATF 109 Ia 267). Le Tribunal fédéral a déjà jugé que les mesures prises par les communes pour éviter la prolifération de panneaux publicitaires sur leur territoire répondent en principe à un intérêt public visant notamment la protection des sites urbains et du paysage (ATF 100 Ia 450 consid. 5b), cet intérêt pouvant même justifier l'octroi d'un monopole (ATF 100 Ia 451-452 consid. 5c) si une base légale le prévoit (arrêt AC 00/1131 du 30 janvier 1992). Dans le cas particulier, la décision a été prise notamment pour sauvegarder les caractéristiques esthétiques des lieux, à un endroit où il n'y a pas d'autres panneaux publicitaires comparables et où la route se resserre en marquant le passage de la zone industrielle, peu organisée, à une zone d'habitation traditionnelle bien structurée; ainsi, l'intérêt public en cause est la sauvegarde du paysage urbain; cet intérêt est prépondérant à l'intérêt privé, économique, de la recourante (sur la portée de l'intérêt financier, voir notamment les ATF 120 Ia 284 consid. 6c et ATF 118 Ia 394 consid. 5e). Par ailleurs, la recourante ne prétend pas que les emplacements autorisés par le concept général d'affichage auraient été choisis uniquement de manière à favoriser un concurrent bénéficiant déjà de panneaux publicitaires en place. d) La recourante invoque implicitement le principe de l'égalité de traitement en relevant que des panneaux comparables avaient déjà été autorisés à la rue de Stand. Ce principe n'a toutefois qu'une portée relative en matière d'aménagement du territoire et il se confond avec celui de l'interdiction de l'arbitraire car il est rarement possible d'être en présence de deux situations identiques (ATF 119 Ia 25, consid. 1b; ATF 118 Ia 161 consid. 6; ATF 116 Ia 195 consid. 3b; ATF 114 Ia 257 consid. 4; ATF 111 Ia 100 consid. 3; ATF 107 Ib 339 consid. 4; ATF 103 Ia 258 consid. 4). Cette jurisprudence est aussi pertinente pour les dispositions spéciales sur les procédés de réclame, qui font partie du domaine de l'aménagement du territoire au sens large (consid. 3b ci-dessus). Or, en l'espèce, les affiches autorisées par le passé à la rue du Stand sont situées à un endroit qui présente des caractéristiques différentes ne nécessitant pas de mesures spéciales du point de vue esthétique, et où les panneaux publicitaires s'intègrent au contexte industriel. En présence de situations différentes, la recourante ne peut se prévaloir du fait que d'autres panneaux ont été autorisés dans la "zone normalement exempte d'affiche". e) La mesure doit enfin respecter le principe de proportionnalité, soit se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (ATF 110 Ia 102 consid. 5). L'art. 4 LATC précise encore la portée du principe de proportionnalité dans le domaine de l'aménagement du territoire : lorsque plusieurs mesures permettent d'atteindre l'objectif visé, l'autorité applique celle qui lèse le moins les intéressés. En l'espèce, la mesure contestée interdit à la recourante d'exploiter l'endroit prévu avec un panneau publicitaire de type R12; une telle mesure est nécessaire pour assurer le but de protection du site urbain à cet emplacement; mais elle n'est pas absolue puisque des panneaux de type R4 sont en principe admis et qu'il existe d'autres endroits sur le territoire communal pour l'affichage sur des panneaux R12. La recourante n'est ainsi pas privée d'exercer son activité dans les limites de la réglementation communale et des emplacements admis sur le territoire communal par le

concept général. La mesure est ainsi conforme au principe de proportionnalité.

6. Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Vu l'issue du recours, un émolument de justice de 1'500 francs est mis à la charge de la société recourante qui versera en outre à la Commune de Nyon une indemnité de 1'500 francs à titre de dépens (art. 55 al. 1 et 2 LJPA).

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