

VD_OMNI GE.2000.0097 vom 22. April 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-04-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2000.0097

FR: VD_OMNI GE.2000.0097 du 22 avril 2004

IT: VD_OMNI GE.2000.0097 del 22 aprile 2004

Regeste

PLAKANDA AWI AG c/Municipalité de Renens | Le refus d'un emplacement pour la pose d'un panneau publicitaire sur un fond privé se justifie par des motifs prépondérants d'aménagement du territoire et n'est pas constitutif d'une inégalité de traitement par rapport aux emplacements dont bénéficie l'entreprise à laquelle la commune a concédé le monopole de l'affichage sur le domaine public.

Erwägungen

E. 3

al. 2 let. b LAT. Les directives pourraient déployer des effets comparables à ceux des plans d'affectation, qui règlent le mode d'utilisation du sol (art. 14 al. 1 LAT), en définissent sur l'ensemble du territoire communal les zones où l'affichage doit être exclu, celles où il est admis de manière restrictive et les zones dans lesquelles tous les types de format peuvent être posés (autres secteurs). La jurisprudence n'a pas tranché la question de savoir si de telles directives devaient être soumises à la procédure applicable aux plans d'affectation, assurant la participation de la population requise par l'art. 4 LAT et le respect des exigences de procédure et de protection juridique prévues par les art. 33 LAT (enquête publique et recours) et par l'art. 26 LAT (approbation par une autorité cantonale). De telles directives peuvent en effet servir de guide interne et d'instrument de travail permettant d'assurer une pratique équitable et cohérente de la municipalité lorsqu'elle statue sur les demandes d'autorisation d'affichage (voir arrêt TA 01/0116 du 9 décembre 2002). Mais il n'est pas nécessaire de trancher cette question pour déterminer si un intérêt public suffisant peut justifier les restrictions à la liberté économique de la société recourante. bb) La société recourante reproche essentiellement à la municipalité de favoriser la Société générale d'affichage qui abuserait ainsi d'une position dominante. La recourante se plaint aussi d'une inégalité de traitement dans la mesure où le nouveau concept global aurait permis une augmentation importante du nombre de panneaux sur le domaine public (150) alors que ses demandes sont refusées. Le tribunal constate à cet égard que l'application des directives conformes au concept global a un effet indirect qui limite les possibilités d'affichage sur le domaine privé. En effet, les directives désignent les secteurs où tous les formats et types d'affiches sont envisageables (autres secteurs) et dans lesquels un nombre relativement important de panneaux ont été autorisés sur le domaine public. L'utilisation du critère de la densité prévu par les directives a pour effet de réduire notablement les possibilités d'autoriser dans ces mêmes secteurs la pose de panneaux sur le domaine privé par des entreprises concurrentes de l'entreprise concessionnaire. Il convient donc de déterminer si l'autorité communale a favorisé ainsi une entreprise au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public recherché. cc) La jurisprudence admet que les communes peuvent créer un monopole de fait pour l'affichage sur le domaine public sans que ce

monopole soit subordonné à l'exigence d'une base légale. Cette situation particulière résulte de la souveraineté de la collectivité sur le domaine public (ATF 125 I 209 consid. 10b p. 222). Le Tribunal fédéral reconnaît aussi qu'un tel monopole répond à un intérêt public important visant la sécurité du trafic et la protection des sites urbains (ATF 125 I 209 consid. 10c p. 223; voir aussi l'ATF 100 Ia 445 consid. 5b p. 450-451 ainsi que l'ATF 60 I 271); selon la jurisprudence, le régime de monopole et de concession exclusive permet d'avoir une vue d'ensemble indispensable pour assurer de façon efficace la protection des sites et la sécurité du trafic (ATF 125 I 209 consid. 10d/cc p. 225). En l'espèce, la situation de monopole a effectivement permis à l'entreprise concessionnaire d'établir en collaboration avec les autorités communales un concept global pour l'affichage sur le domaine public en fixant le choix des emplacements pour les panneaux en fonction des critères relevant à la fois de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et des règles concernant la sécurité du trafic telles qu'elles sont définies au chapitre 13 de l'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (RS 741.21; OSR), tout en tenant compte des formats et différents types d'affiches et de leur fonction. La solution du monopole de fait en faveur de l'affichage sur le domaine public a en outre été jugée conforme au principe de proportionnalité précisément en raison du fait que la concession permet d'avoir une vision d'ensemble de l'affichage indispensable pour assurer de façon efficace la protection des sites urbains et la sécurité du trafic; ce qui permet aussi d'imposer à l'entreprise concessionnaire certaines conditions nécessaires au déroulement du processus démocratique telles que la mise à disposition d'emplacements pour l'affichage officiel ou de panneaux lors de votations ou d'élections (ATF 125 I 209 consid. 10d/bb/cc p. 224-225). Le concept global de l'affichage et les directives conformes à ce concept ont été adoptés par la municipalité principalement dans le souci d'assurer une cohérence de l'affichage au niveau communal par une vision d'ensemble permettant une bonne intégration dans le milieu urbain, une protection adéquate du paysage, ainsi que la sécurité des usagers des voies publiques. La mesure communale répond principalement à des préoccupations d'aménagement du territoire et de police. d) En définitive, tous les emplacements pour lesquelles la recourante a demandé une autorisation en vue de l'implantation de panneaux d'affichage sont situés dans des secteurs comprenant un nombre élevé de panneaux sur le domaine public, notamment plus d'une dizaine de panneaux à proximité directe de ces emplacements. Le seul fait que ces panneaux ont été installés sur le domaine public selon le concept global ne peut pas justifier l'implantation de nouveaux panneaux supplémentaires à défaut de quoi l'autorité ne serait plus en mesure de contrôler et limiter le nombre de panneaux sur son territoire, ce qui entraînerait une multiplication des panneaux contraire au but d'intérêt public recherché. Le seul fait que les directives conformes au concept global de l'affichage n'ont pas été adoptées selon les formes requises pour l'établissement de plans d'affectation n'est pas déterminant; ces directives ont la fonction d'instructions administratives internes et ne déploient pas d'effets juridiques contraignants à l'égard des tiers; elles servent d'instrument de travail et de référence pour la municipalité comme un plan directeur communal par exemple (voir art. 31 al. 2 LATC); elles constituent un guide pour l'autorité lui permettant de déterminer les emplacements où l'affichage est autorisé, et par conséquent refuser en application de l'art. 16 du règlement communal les demandes concernant des emplacements qui n'ont pas été admis. Au demeurant, l'art. 17 LPR pose le principe de l'interdiction d'installer des panneaux d'affichage à l'exception des emplacements autorisés par la municipalité et il ne donne donc aucun droit au propriétaire à obtenir l'autorisation d'installer un panneau d'affichage sur son bien fonds. 2. Il est toutefois rappelé que la recourante

invoque spécialement le principe de l'égalité de traitement en reprochant à l'autorité communale de favoriser une entreprise concurrente. a) Il se pose la question de savoir si la liberté du commerce et de l'industrie garantit spécialement un droit à l'égalité de traitement entre concurrents distinct de la garantie générale accordée par le principe de l'égalité de traitement déduit de l'art. 4 aCst. A cet égard, le Tribunal fédéral s'est prononcé sur les portées respectives des art. 4 aCst (actuellement 8 nCst) et 31 aCst (27 nCst) en estimant que l'art 31 aCst offrait une meilleure protection que l'art. 4 aCst. Ainsi, l'art. 31 aCst. complète la protection de l'art. 4 aCst. en assurant la neutralité des interventions de l'Etat dans les rapports de concurrence; une telle protection va au-delà de celle résultant de l'art. 4 aCst. qui se limite à vérifier si les différences de traitement prévues par une réglementation cantonale reposent sur des motifs raisonnables et objectifs (ATF 121 I 129 consid. 3d p. 134; voir aussi arrêt TA GE 97/0120). Le droit à l'égalité de traitement entre concurrents ne garantit toutefois pas une égalité absolue des chances, mais il interdit seulement les différences de traitement qui favorisent ou désavantagent certains acteurs économiques par rapports à leurs concurrents directs, quand bien même ces distinctions seraient fondées sur des motifs sérieux et objectifs. Ces principes valent aussi bien pour les mesures étatiques d'encouragement que pour les contributions de nature fiscale. Ainsi, le Tribunal fédéral a jugé que la différence d'horaire prévue dans le canton des Grisons entre les boulangeries pâtisseries liées à l'exploitation d'un café restaurant et celles qui ne l'étaient pas, ne pouvait se justifier objectivement compte tenu du rapport de concurrence direct qui existait entre ces deux formes d'exploitation (ATF 120 Ia 236 ss). La jurisprudence fédérale a encore précisé que le principe de l'égalité de traitement entre concurrents ne s'appliquait pas dans le cas où deux professions différentes, ou deux catégories d'entreprises, se trouvent dans une situation de concurrence pour une partie de leur activité seulement (ATF 119 Ia 424 consid. 2b p. 433). En revanche, lorsque des entreprises de la même branche sont directement concurrentes, le fait que certaines d'entre elles s'organisent de telle sorte qu'elles aient également des activités dans une autre branche (exploitation mixte ou combinée), ne change pas le rapport de concurrence de base (ATF 120 Ia 236 consid. 2b 239). b) En l'espèce, la recourante exerce son activité économique dans le même domaine de l'affichage que la société concessionnaire; mais elles ne se trouvent pas dans une position de concurrence comparable. L'entreprise concessionnaire bénéficie en effet d'un monopole de l'affichage sur le domaine public, qui lui donne le droit exclusif d'exploiter les panneaux aux emplacements autorisés par la municipalité. Ce droit comporte aussi des charges et des conditions pour l'entreprise concessionnaire notamment en ce qui concerne l'affichage culturel, ainsi que l'affichage politique et militaire (art. 11 à 14 de la convention). Ce droit exclusif d'exploiter l'affichage sur le domaine public se justifie précisément pour assurer une vision d'ensemble de l'affichage sur le territoire communal; en particulier il permet d'assurer une certaine homogénéité de l'architecture urbaine, en particulier du mobilier urbain servant de support publicitaire que le concept global devrait permettre de réaliser (ATF 125 I 209 consid. 10d/bb/cc p. 224-225). Il est vrai qu'un tel concept de même que les directives qui lui sont attachées déploient les effets d'une mesure d'aménagement qui devrait, comme les plans directeurs communaux, au moins faire l'objet d'une information et d'une participation de la population requise par l'art. 4 LAT. Mais les panneaux installés après l'élaboration du concept global, même s'ils n'ont pas fait l'objet d'une procédure de mise à l'enquête publique, étaient bien visibles et leur installation donnait à la société recourante la possibilité d'intervenir (RDAF 1983, 390; 1981, 119) si elle estimait que ce concept ou les panneaux auraient dû faire l'objet d'une enquête publique ou si le nombre de

panneaux prévus sur le domaine public limitait trop fortement les possibilités d'implanter d'autres panneaux sur fonds privés dans les mêmes secteurs. En définitive, les deux entreprises sont soumises à des conditions de concurrence différentes pour exercer l'affichage sur le territoire communal de sorte que leur situation respective dans le domaine d'activité concerné n'est pas comparable et n'est donc pas constitutive d'une inégalité de traitement. 3.

Il résulte des considérants qui précèdent que les recours doivent être rejetés et les décisions attaquées maintenues. Au vu de ce résultat, il y a lieu de mettre les frais de justice à la charge de la société recourante. La Municipalité de Renens, qui obtient gain de cause, a droit aux dépens qu'elle a requis arrêtés à 2'000 fr..

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