

VD_OMNI GE.2007.0248 vom 29. Dezember 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-12-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2007.0248

FR: VD_OMNI GE.2007.0248 du 29 décembre 2008

IT: VD_OMNI GE.2007.0248 del 29 dicembre 2008

Regeste

X. _____ SA, Y. _____ AG, Z. _____ c/Municipalité de Lausanne | L'affichage commercial sur le domaine privé, visible depuis le domaine public, peut être limité pour des motifs liés à la protection des sites urbains et du paysage (consid. 3g). Application au cas d'espèce.

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 37 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA ; RSV 173.36), le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cette règle correspond à celle de l'art. 103 let. a de l'ancienne loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (aOJ), ainsi qu'à l'art. 89 al. 1 let. c de la nouvelle loi sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (LTF; RS 173.110); elle peut être interprétée à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant ces dispositions (voir par exemple arrêt AC.2006.0158 du 7 mars 2007, et les arrêts cités; les principes développés sous l'angle de l'art. 103 aOJ sont applicables à l'art. 89 al. 1 let. b et c LTF; ATF 133 II 249 consid. 1.3.1 p. 252/253, 468 consid. 1 p. 470). Ainsi, la qualité pour agir est reconnue à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Cet intérêt peut être juridique ou de fait; il ne doit pas nécessairement correspondre à celui protégé par la norme invoquée. Il faut toutefois que le recourant soit touché plus que quiconque ou la généralité des administrés dans un intérêt important, résultant de sa situation par rapport à l'objet litigieux. Un intérêt digne de protection existe lorsque la situation de fait ou de droit du recourant peut être influencée par le sort de la cause; il faut que l'admission du recours procure au recourant un avantage de nature économique, matérielle ou autre (ATF 133 II 400 consid. 2.4.2 p. 406; 133 V 239 consid. 6.2 p. 242; 131 V 298 consid. 3 p. 300 ; 130 V 196 consid. 3 p. 202/203, 514 consid. 3.1 p. 515, et les arrêts cités). b) En tant que sociétés s'adonnant notamment à l'affichage commercial, X. _____ S.A. et Y. _____ AG sont directement touchées par la décision attaquée dont elles sont les destinataires, et qui a pour effet de restreindre leur liberté économique. Leur qualité pour agir est ainsi pleine et entière. En revanche, Z. _____, propriétaire d'un immeuble sis à l'avenue du Grey, n'a qualité pour recourir que contre la décision relative au refus d'installer un panneau publicitaire sur son bien-fonds, à l'exclusion des autres emplacements pour lesquels la décision attaquée rejette les demandes d'autorisation présentées par les recourantes.

E. 2

a) Les parties ont le droit d'être entendues (art. 29 al. 2 Cst. et 27 al. 2 Cst/VD). Cela inclut pour elles le droit de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à leur détriment, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 133 I 270 consid. 3.1 p. 277; 132 II 485 consid. 3.2 p. 494; 132 V 368 consid. 3.1 p. 370/371, et les arrêts cités). Ce droit s'exerce par rapport à la décision à prendre. Il implique que les parties puissent s'exprimer sur les faits décisifs et les normes applicables (ATF 132 II 257 consid. 4.2 p. 267, 485 consid. 3.4 p. 495; 129 II 497 consid. 2.2 p. 505). Le droit de répliquer aux arguments de la partie adverse est un aspect du droit d'être entendu (ATF 133 I 98 consid. 2.1 p. 99), dont l'exercice est limité par l'objet du litige, d'une part, et les règles dirigeant la procédure, en particulier celles limitant le nombre d'échanges d'écritures (cf. art. 44 LJPA), d'autre part. En outre, l'autorité peut renoncer au moyen de preuve offert par une partie, pour autant qu'elle puisse admettre sans arbitraire que ce moyen n'aurait pas changé sa conviction (ATF 131 I 153 consid. 3 p. 157; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429, et les arrêts cités).

b) Parmi leurs griefs, les recourantes défendent la thèse que la Municipalité et la B. _____ (ci-après: la B. _____) se seraient entendues pour favoriser cette dernière dans l'attribution des espaces d'affichage sur le domaine privé. Pour démontrer ces allégués (entièrement contestés par la Municipalité), les recourantes ont demandé que le Tribunal invite l'autorité intimée à produire toute pièce déterminant le contenu des accords conclus entre la B. _____ (ou toute autre société du même groupe) et la commune de Lausanne, aux termes desquels la B. _____ (ou toute autre société du même groupe) bénéficie du droit d'installer des affiches sur le domaine public et les parcelles privées de la Ville de Lausanne; de toute pièce déterminant le contenu des accords conclus entre la B. _____ (ou toute autre société du même groupe) et la commune de Lausanne, aux termes desquels la B. _____ (ou toute autre société du même groupe) bénéficie du droit d'installer des affiches sur le domaine public et les parcelles privées de la Ville de Lausanne en dehors des zones de pôle d'affichage, en contrepartie de prestations tels que le financement, l'installation ou l'entretien d'abribus; de toute pièce déterminant le contenu des accords conclus entre la B. _____ (ou toute autre société du même groupe) et la commune de Lausanne, aux termes desquels la B. _____ (ou toute autre société du même groupe) bénéficie du droit d'installer des affiches sur le domaine public et les parcelles privées de la Ville de Lausanne en dehors des zones de pôle d'affichage, en contrepartie de prestations tels que le financement, l'installation ou l'entretien de plans de ville (City-plans). Les recourantes ne se sont pas opposées à ce que les pièces en question «soient épurées des données économiques et/ou relatives à des secrets d'affaire de la B. _____ (ou des sociétés du même groupe)». A l'appui de leur réplique du 25 mars 2008, les recourantes ont réitéré ces requêtes, en concluant subsidiairement à ce que les données ainsi fournies ne leur soient pas remises pour consultation, pour autant que le Tribunal leur en communique la teneur essentielle. En outre, les recourantes ont requis la production par la Municipalité «des indications détaillées et justifiées sur l'évolution du nombre de panneaux exploités par les sociétés du groupe B. _____ à compter de 1998, ainsi que le nombre de panneaux de ces sociétés restés en dehors des pôle d'affichage». A l'appui de ces demandes, les recourantes ont fait valoir que la B. _____ dispose du monopole d'affichage sur le domaine public de la ville de Lausanne. A l'époque où la Municipalité a décidé d'élaborer les Directives et le concept général d'affichage, y compris la délimitation des pôles d'affichage, elle s'était appuyée sur une société liée à la B. _____ . Les recourantes, concurrentes de cette société

pour ce qui concerne l'affichage commercial sur le domaine privé visible depuis le domaine public, supputent que la B. _____ aurait, par ce biais, influé sur la délimitation des pôles d'affichage, en sa faveur. Les recourantes estiment que la B. _____ aurait, par ce truchement occulte, obtenu que deux tiers environ de ses panneaux d'affichage soient englobés dans les zones où l'affichage est autorisé. Les mesures d'instruction requises avaient précisément pour but de vérifier ces soupçons. Le 24 juillet 2008, le juge instructeur a invité la Municipalité à préciser les modalités d'adoption du concept général d'affichage et à produire un tableau retraçant l'évolution, pour la période allant du 1^{er} janvier 2006 au 30 juin 2008, du nombre et du type d'emplacements d'affichage autorisés, tant sur le domaine public que privé, avec l'indication du bénéficiaire de l'autorisation. Par décision incidente du même jour, le juge instructeur a rejeté les autres demandes de production de pièces, présentées par les recourantes. Il a considéré que les pièces en question étaient protégées par le secret d'affaires, que l'intervention d'une société liée à la B. _____, comme conseil des autorités communales dans la préparation des Directives, du concept général d'affichage et des pôles d'affichage, était établie; il n'y avait pas lieu de douter que cette coopération s'était cantonnée à des aspects techniques; enfin, il convenait de ne pas sortir du cadre du litige, limité aux sept décisions contestées, que le Tribunal s'estimait en mesure de trancher, sur le vu du dossier. Dans leur écriture du 7 octobre 2008, les recourantes ont demandé à ce que la B. _____ soit invitée à produire des indications relatives à l'évolution du nombre d'emplacements qu'elle (ou toute autre société du même groupe) exploite depuis 1998, à l'intérieur et à l'extérieur des pôles d'affichage. Dans son avis du 9 octobre 2008 aux parties, le juge instructeur a écarté cette requête, qu'il a tenue pour exorbitante du litige. Il a toutefois réservé l'opinion éventuellement contraire des autres juges de la section. Il apparaît que la démarche des recourantes sur ce point tend à éclaircir l'arrière-plan des relations d'affaires liant la B. _____ à la Municipalité. Le Tribunal estime qu'il dispose, sur le vu du dossier, de tous les éléments nécessaires pour trancher le grief soulevé par les recourantes à ce propos (consid. 5 ci-dessous), sans qu'il soit nécessaire d'investiguer plus avant, comme le voudraient les recourantes. Les demandes de production de pièces allant au-delà de ce qui a déjà été ordonné doivent ainsi être rejetées. c) Par identité de motifs, doit être écarté le grief selon lequel la Municipalité aurait violé le droit d'être entendu des recourantes, en refusant de faire apporter les pièces litigieuses dans la procédure de recours ouverte devant elle.

E. 3

Les recourantes invoquent la liberté économique. a) Garantie par les art. 27 Cst. et 26 Cst./VD, la liberté économique comprend notamment le libre exercice de toute activité économique privée, par quoi on entend celle exercée à titre professionnel et tendant à l'obtention d'un gain ou d'un revenu (ATF 132 I 97 consid. 2.1 p. 99/100; 130 I 26 consid. 4.1 p. 40; 128 I 19 consid. 4c/aa p. 29/30, 92 consid. 2a p. 94/95, et les arrêts cités). L'affichage à des fins commerciales entre dans le champ de protection des art. 27 Cst. et 26 Cst./VD. La garantie de la propriété, dont seule Z. _____ est la titulaire en l'occurrence, ne va en l'occurrence pas au-delà de celle de la liberté économique. Celle-ci n'est toutefois pas absolue. Les restrictions cantonales doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant 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 al. 1 à 3 Cst. et 38 al. 1 à 3 Cst./VD; ATF 131 I 223 consid. 4.1 p. 230/231; 130 I 26 consid. 4.5 p. 42/43; 128 I 3 consid. 3a p. 9/10, et les arrêts cités). b) Les cantons et les communes sont libres d'instaurer un monopole d'affichage sur leur domaine public (ATF 132 I 97 consid. 2.2 p.

100ss; 128 I 295 consid. 3c/aa p. 300; 125 I 209 consid. 10c p. 222-224). En revanche, il leur est interdit d'instaurer un tel monopole pour l'affichage sur le domaine privé (ATF 128 I 3 consid. 3 p. 9ss, renversant la jurisprudence antérieure, notamment la solution retenue à l'ATF 100 Ia 445, concernant précisément la ville de Lausanne). Les cantons et les communes peuvent réglementer l'affichage privé visible depuis le domaine public (ATF 128 I 295 consid. 8 p. 341ss). La décision attaquée porte précisément sur une telle réglementation. c) L'art. 24 RPR autorise la municipalité à affermer à une seule entreprise l'affichage sur le domaine public et sur les biens-fonds privés de la ville. La commune de Lausanne a fait usage de cette possibilité, en concédant à la B. _____ le monopole de l'affichage sur le domaine public communal. d) Sans contester ce point, les recourantes allèguent que les règles applicables à l'affichage sur le domaine privé visible depuis le domaine public ne reposeraient pas sur une base légale suffisante, ne répondraient pas à un intérêt public prépondérant et seraient disproportionnées. e) Le droit est le fondement et la limite de l'activité de l'Etat (art. 5 al. 1 Cst. et 7 al. 1 Cst./VD). Le Grand Conseil adopte les lois et les décrets (art. 103 al. 2 Cst/VD). Le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à leur application (art. 120 al. 2, deuxième phrase, Cst./VD). Le principe de la légalité veut que tout acte étatique repose sur une base légale matérielle, suffisamment précise et adoptée par l'organe compétent au regard de l'ordre constitutionnel (ATF 128 I 113 consid. 3c p. 121). La délégation de compétences législatives à l'exécutif ou à un autre organe est admissible, pour autant qu'elle soit prévue dans une loi au sens formel, qu'elle ne soit pas prohibée par le droit cantonal, qu'elle soit limitée à un domaine précis et que la loi contienne elle-même les traits essentiels de la réglementation à adopter, lorsque la situation des particuliers est atteinte de manière importante (ATF 128 I 113 consid. 3c p. 122, 327 consid. 4.1 p. 337; 118 Ia 245 consid. 3b p. 247, 305 consid. 2b p. 310ss). Il est impossible de définir, une fois pour toutes, quelles règles sont si importantes qu'elles doivent nécessairement être contenues dans une loi au sens formel. Tout dépend des circonstances. On admet une telle exigence lorsqu'il s'agit de restreindre les droits constitutionnels des citoyens, de mettre à la charge de ceux-ci des obligations fondées sur le droit public, en tenant compte de la nature et de la gravité des ces restrictions ou obligations (ATF 128 I 113 consid. 3c p. 122; 123 I 221 consid. 4a p. 226 ; cf. en dernier lieu arrêt GE.2007.0122 du 5 juin 2008, consid. 5c). S'agissant en l'occurrence d'une atteinte à la liberté économique qui ne saurait être qualifiée de grave (ATF 128 I 295 consid. 5b/aa in fine p. 309), une base légale matérielle suffit. La LPR contient une délégation législative aux communes puisqu'elle prévoit à son art. 18 que celles-ci peuvent édicter un règlement 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. Le contenu de cette clause de délégation est tiré, outre du but de la loi fixé à l'art. 1 LPR, d'une part de l'art. 17 LPR qui contient le principe de l'interdiction de l'affichage aux emplacements qui ne sont pas autorisés, et d'autre part de l'art. 4 LPR qui interdit de façon générale tous les procédés de réclame lesquels, notamment par leur emplacement ou leurs dimensions, nuisent au bon aspect d'un site, d'une localité ou d'un quartier. Ainsi formulées, ces clauses de délégation présentent un degré de précision suffisant quant à la compétence octroyée à la commune, sa matière, son but et son étendue. Dès lors, dans le cadre des compétences que lui reconnaît le droit cantonal, la commune peut désigner les emplacements répondant optimalement aux buts de la loi, régler le type et la grandeur des panneaux d'affichage, voire les interdire dans certaines zones (cf. arrêts GE.2004.0117 du 9 mai 2005; GE.1999.0094 du 30 juin 2000). Quant à l'art. 2 RPR, il délègue à la municipalité la compétence d'adopter des prescriptions

complémentaires. C'est sur cette base que la Municipalité a édicté les Directives. Les recourantes contestent toutefois que l'art. 2 RPR soit suffisant pour déléguer la compétence de poser, dans les Directives, des normes de caractère primaire, et non secondaire, s'agissant notamment de la définition des pôles d'affichage. Cette objection doit être rejetée. L'art. 17 al. 1 LPR confère à l'autorité la compétence de désigner les emplacements et les supports pour l'installation de procédés de réclame pour le compte de tiers, dans les localités. Sur la base de cette disposition, l'autorité communale peut ou bien décider au coup par coup, en appliquant le RLPR (art. 18 al. 2 LPR), ou bien sur la base d'une réglementation communale spéciale (art. 18 al. 1 LPR). La faculté, laissée à la commune, d'adopter un règlement à cette fin, ne proscriit pas la sous-délégation d'une partie des prérogatives communales à la municipalité. A cela s'ajoute que les prescriptions des Directives, définissant les pôles d'affichage, ne font que préciser les normes contenues dans la LPR et le RPR. Ce dernier s'inscrit, par les buts qu'il poursuit (art. 1 RPR), dans le sillage de la LPR qu'il concrétise, spécialement de l'art. 4 LPR, mis en relation avec l'art. 1 de la même loi. Quant à l'art. 14 RPR, il confère à l'exécutif le soin de définir les emplacements dans lesquels l'affichage est autorisé. Sous l'angle du principe de la légalité, il n'y a rien à redire au fait que la Municipalité ait opté pour le choix consistant à définir elle-même, de manière générale des zones d'affichage, plutôt que d'abandonner cette tâche à la seule appréciation de la Direction des travaux. Cette solution favorise en outre la sécurité du droit et la transparence de l'action administrative, qu'elle rend plus prévisible. En ce sens, les Directives présentent un caractère secondaire, dont la délégation à l'exécutif communal n'est pas prohibée au regard de la jurisprudence qui vient d'être rappelée (cf. arrêt GE.1999.0094 du 30 juin 2000). f) Dans un arrêt du 9 décembre 2002, le Tribunal administratif avait évoqué, sans la trancher, la question de savoir si le concept général d'affichage doit être considéré comme un plan d'affectation au sens de l'art. 14 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700). Si tel devait être le cas, il faudrait retenir que les exigences de l'art. 33 al. 1 et 2 LAT n'ont pas été respectées dans la procédure d'adoption du concept général et des Directives, s'agissant notamment de l'enquête publique et du contrôle juridictionnel. Cette question souffre toutefois de rester indécise en l'espèce. En effet, les recourantes ne contestent pas le concept général d'affichage en tant que tel, mais son contenu, notamment la délimitation des pôles d'affichage, selon elles trop favorable à la B. _____. En outre, l'existence ou non de ces pôles d'affichage n'empêche pas l'autorité d'appliquer correctement la LPR et le RPR. De nombreuses communes, au demeurant, n'ont pas édicté de normes complétant la législation cantonale, qui donne un cadre suffisant en lui-même. Enfin, s'il fallait considérer le concept général comme un plan d'affectation nécessaire à l'application de la loi, celle-ci s'en trouverait paralysée jusqu'à ce que les défauts d'élaboration du concept général soient réparés. Cela irait à l'encontre des conclusions des recourantes qui se trouveraient, en cas d'admission du recours pour ce motif qu'elles ne soulèvent pas, placées dans une situation plus défavorable que si le recours était admis, en tout ou partie. g) Les mesures restreignant l'activité économique peuvent notamment se fonder sur des motifs de police, de politique sociale ou d'aménagement du territoire (ATF 131 I 223 consid. 4.2 p. 231; 125 I 322 consid. 3a p. 326, 335 consid. 2a p. 337, et les arrêts cités), à l'exclusion des motifs de politique économique, ou en vue d'intervenir dans la libre concurrence pour favoriser certaines branches d'activité ou certaines formes d'exploitation en dirigeant l'économie selon un certain plan, à moins que cela ne soit prévu par une disposition constitutionnelle spéciale (ATF 132 I 97 consid. 2.1 p. 100; 130 I 26 consid. 4.5 p. 43; 125 I 209 consid. 10a p. 221,

267 consid. 2b p. 269, 322 consid. 3a p. 326, et les arrêts cités). L'art. 18 LPR est directement inspiré de l'art. 86 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC; RSV 700.11) qui régit l'esthétique des constructions et leur intégration dans l'environnement; les exigences posées par ces deux lois sont analogues; elles confèrent à l'autorité chargée de vérifier leur respect un large pouvoir d'appréciation, s'agissant de règles dont l'application relève avant tout des circonstances locales (arrêts GE.2002.0019 du 20 août 2004; GE.1999.0094 du 30 juin 2000; GE.1997.0065 du 23 septembre 1999). Ce pouvoir doit permettre aux communes de décider, sous réserve de l'abus de droit, si et où elles autorisent l'affichage publicitaire. Par ailleurs, une commune est fondée à prendre des mesures tendant à éviter la prolifération de panneaux publicitaires sur son territoire, tout en étant liée toutefois par les critères découlant du sens et du but de la réglementation applicable ainsi que par les principes généraux du droit (arrêt GE 1997.0185 du 16 avril 1998 et les références; cf. également ATF 2P.247/2006 du 21 mars 2007, reproduit in: ZBl 2008 p. 378, concernant l'application de normes analogues du droit bâlois). En l'occurrence, il ne fait aucun doute que les mesures prises par les collectivités publiques pour éviter la dissémination de l'affichage publicitaire sur leur territoire répondent en principe à l'intérêt public lié à la protection des sites urbains et du paysage. h) Selon le principe de la proportionnalité, une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); le principe de la proportionnalité proscriit toute restriction allant au-delà du but visé; il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence – ATF 133 I 77 consid. 4.1 p. 81, 110 consid. 7.1 p. 123, et les arrêts cités). Si une interdiction générale d'affichage sur le domaine privé constitue une restriction disproportionnée à la liberté économique, l'autorité demeure libre d'exclure un tel affichage dans des portions déterminées du territoire, pour des motifs liés à la sécurité ou à la protection du paysage (ATF 2P.247/2006, précité, consid. 4.2). Bien qu'admettant que les Directives ont été conçues non pas comme des règles de droit matériel mais comme des dispositions internes servant à guider la Direction des travaux, l'OSU et la Municipalité semblent toutefois considérer que la pesée des intérêts et l'examen de la proportionnalité ont été effectués une fois pour toutes au moment de l'adoption des Directives et en particulier de la définition des pôles d'affichage, sous la seule réserve de dérogations que l'autorité communale peut faire de cas en cas. Une telle conception ne pourrait être partagée. Les Directives constituent un instrument utile pour l'application de la loi. Pour déterminer les zones d'affichage, l'autorité compétente doit procéder à une pesée des intérêts en présence et veiller au respect du principe de la proportionnalité. Cela ne la dispense pas toutefois de l'obligation de répéter cet examen dans chaque cas qui lui est soumis. C'est au demeurant bien le sens des Directives, qui permettent de déroger aux règles qu'elles posent. Cette faculté suppose qu'un procédé de réclame puisse être installé à l'extérieur d'une zone d'affichage, pour autant qu'aucun intérêt public ne s'y oppose et qu'un refus de la demande apparaisse disproportionné. i) En conclusion, le RPR et les Directives reposent sur une base légale suffisante pour réglementer l'affichage commercial sur le domaine privé, visible sur le domaine public. De manière générale, ces normes répondent à l'intérêt public et permettent à l'autorité compétente de statuer sur les demandes d'autorisation conformément au principe de la proportionnalité.

E. 4

Il reste à examiner ce qu'il en a été concrètement en l'espèce. a) Les recourantes ont demandé l'autorisation de poser deux panneaux F200 à l'avenue du Grey, soit contre la façade de l'immeuble sis au n°78 et un panneau F12 au contre un mur, à proximité de l'immeuble sis au n°80. En face de ces emplacements se trouvent deux panneaux d'affichages F200 lumineux recto verso qui sont liés à deux abribus situés quelques dizaines de mètres plus bas et plusieurs panneaux F4 culturels, tous situés hors des pôles d'affichage et qui font l'objet d'une concession accordée à la B._____. Les lieux, qui se trouvent à l'entrée de la ville, sont voués essentiellement à l'habitation. La préservation de l'esthétique et des caractéristiques du quartier commande d'éviter la prolifération de panneaux commerciaux à cet endroit. Le refus de l'autorisation est ainsi justifié. b) Les recourantes ont demandé l'autorisation de poser un panneau F200 contre la façade de l'immeuble sis à l'avenue Vinet n°21, hors des pôles d'affichage. A proximité immédiate de cet emplacement (au n°27bis) se trouve un panneau F200 lumineux recto verso, situé hors de la zone d'affichage, à plusieurs mètres d'un arrêt de bus. Il fait l'objet d'une concession accordée à la B._____. En aval de la rue se trouve un panneau F4 commercial de la B._____. Les lieux sont voués à l'habitation et au commerce. L'avenue Vinet, bien qu'ouverte à la circulation dans les deux sens, est relativement étroite, de sorte que les véhicules ne s'y déplacent qu'à vitesse réduite. La pose d'un panneau publicitaire supplémentaire à l'endroit projeté ne mettrait ainsi pas en danger la sécurité publique. Le site, de caractère urbain et banal, ne mérite pas de protection particulière, et aucun motif d'esthétique ne fait obstacle au projet des recourantes. La décision querellée ne repose en conséquence sur aucun intérêt public prépondérant et doit partant être annulée sur ce point. c) Les recourantes ont demandé l'autorisation de poser un panneau F12 contre une barrière métallique derrière laquelle est plantée une haie de thuyas, à la hauteur du n°57 de l'avenue d'Ouchy, hors des pôles d'affichage. A proximité immédiate de l'emplacement se trouvent trois panneaux d'affichage F200 lumineux recto verso, sis de part et d'autre de l'avenue d'Ouchy aux abords d'arrêts de bus, et six panneaux F4, qui font l'objet d'une concession accordée à la B._____. Les lieux sont voués à l'habitation et au commerce. Le Tribunal a constaté qu'ils sont saturés de panneaux publicitaires, ce qui justifie, pour des raisons d'esthétique, de ne pas déroger aux règles applicables hors des pôles d'affichage. Le recours doit être rejeté sur ce point. d) Les recourantes ont demandé l'autorisation de poser un panneau F200 à l'avenue du Léman n°44, contre une barrière ouvrant sur un escalier. Ce panneau serait visible pour la circulation allant de la Perraudettaz au centre-ville, sur un axe est-ouest. Sur l'immeuble sis au n°44 est installé un panneau d'affichage F12 déroulant, orienté à l'est. De l'autre côté de l'avenue, se trouve un panneau F200 lumineux recto verso situé hors de la zone d'affichage, à 50 m d'un arrêt de bus, objet d'une concession octroyée à la B._____. Plus bas sur l'avenue du Léman, en direction du carrefour de la Perraudettaz, sont installés trois panneaux F12 et un panneau F200 au nord et six panneaux F4 recto verso au sud, tous objet d'une concession octroyée à la B._____. Les panneaux F12 se trouvent dans une zone constituant un nouveau pôle d'affichage. Du point de vue de la sécurité du trafic et de l'esthétique des lieux, le Tribunal considère que l'implantation d'un panneau publicitaire à l'endroit projeté (soit au niveau du trottoir) n'est pas adéquate. Le recours doit être rejeté sur ce point. e) Les recourantes ont demandé l'autorisation de placer un panneau F12 contre un mur, à la hauteur du n°9 du chemin de Montétan, soit dans un secteur situé en dehors des pôles d'affichage. A proximité immédiate de l'emplacement, de l'autre côté du chemin, se trouvent un panneau F200 de la B._____ et un panneau F200 de la recourante, également hors des pôles d'affichage. Le secteur est essentiellement

résidentiel. L'attractivité réduite des lieux, du point de vue publicitaire, et la nécessité de préserver leur aspect, commandent de ne pas déroger aux pôles d'affichage. Le recours doit être rejeté sur ce point. f) Les recourantes ont demandé l'autorisation de poser un panneau F12 contre la façade de l'immeuble sis au n°66 de l'avenue d'Echallens. A proximité de cet endroit sont installés un panneau F200 lié à un abribus et trois surfaces de deux panneaux culturels R4, tous hors zone d'affichage et objet d'une concession octroyée à la B._____. Les lieux sont voués à l'habitation et au commerce. L'avenue est très fréquentée par le trafic automobile et le seul fait que l'on se trouve à l'extérieur des pôles d'affichage ne constitue pas un motif suffisant pour rejeter la demande, compte tenu également du fait que l'esthétique n'est pas particulièrement en jeu à cet endroit de la ville. La décision attaquée ne peut être maintenue sur ce point. g) Les recourantes ont demandé l'autorisation de poser un panneau F12 contre la façade de l'immeuble sis au n°46 du chemin de Pierrefleur, à l'extérieur des pôles d'affichage. A l'entrée du chemin se trouvent quatre panneaux R4, hors de la zone d'affichage, qui ne sont pas liés à un abribus et font l'objet d'une concession octroyée à la B._____. Les lieux sont voués essentiellement à l'habitation et présentent un caractère résidentiel et tranquille. Hormis les quatre panneaux existants, il n'existe pas d'espace voué à la publicité. La préservation de l'aspect des lieux commande de ne pas déroger à la règle. Le recours doit être rejeté sur ce point. h) En conclusion, la décision attaquée doit être confirmée, sauf pour ce qui concerne les demandes concernant les emplacements projetés au n°21 de l'avenue Vinet et au n°66 de l'avenue d'Echallens.

E. 5

Les recourantes soutiennent que le concept général d'affichage de la commune de Lausanne, tel qu'il est conçu, concentrerait les possibilités d'affichage sur le domaine privé à proximité de lieux d'affichage sur le domaine public, concédé à la B._____. Elles allèguent que ce concept a été élaboré par une société proche de la B._____, de sorte que celle-ci a influé sur la délimitation des zones d'affichage dans le seul but de favoriser ses intérêts. a) La liberté économique garantie par l'art. 27 Cst. comprend le droit à l'égalité de traitement entre concurrents directs – par quoi on entend les personnes appartenant à une même branche, qui s'adressent au même public avec des offres identiques pour satisfaire les mêmes besoins; sont ainsi prohibées les mesures qui entravent la concurrence, en favorisant ou défavorisant certains concurrents par rapport à d'autres (ATF 125 I 431 consid. 4b/aa p. 435/436; 124 II 193 consid. 8b p. 211/212; 123 I 279 consid. 3d p. 281/282). L'obligation de traiter de manière égale les concurrents n'est toutefois pas absolue; des différences sont permises pour autant qu'elles répondent à des critères objectifs et résultent du système lui-même; les inégalités ainsi instaurées doivent en outre être réduites au minimum nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public poursuivi (ATF 132 I 97 consid. 2.1 p. 10; 125 I 431 consid. 4b/aa p. 436, et les arrêts cités). b) La détermination des emplacements d'affichage doit se faire au regard du but de la loi, à savoir notamment le bon aspect d'une localité ou d'un quartier (cf. art. 4 LPR). Cette règle s'applique à l'affichage commercial sur le domaine public comme sur le domaine privé. Or, le concept général de l'affichage institué par les Directives ne fait pas de différence à cet égard entre les concurrents. Les règles établies par les Directives quant au choix des emplacements d'affichage ont pour effet de concentrer dans certaines zones déterminées tout l'affichage autorisé, tant sur le domaine public que sur le domaine privé visible depuis le domaine public. Ce système favorise la B._____, dans la mesure où celle-ci détient non seulement le monopole d'affichage sur le domaine public, mais concurrence aussi les recourantes quant à l'affichage sur le domaine privé. Ce cumul peut restreindre les possibilités d'affichage offertes, sur le

domaine privé, aux concurrents de la B._____. Mais il s'agit là d'un effet inhérent au monopole d'affichage sur le domaine public, lequel est compatible avec la Constitution. L'inégalité dénoncée par les recourantes est ainsi le produit du système; elle répond à un critère objectif, soit la réalisation des buts d'intérêt public que poursuit la loi; son application ne conduit pas, en elle-même, à des restrictions disproportionnées, comme on vient de le voir (consid. 4 ci-dessus). c) Il est établi que l'autorité communale a élaboré le concept général d'affichage et les Directives en s'appuyant sur l'aide technique de la B._____ ou, du moins, d'une société qui lui est liée. Cela ne signifie pas pour autant que le concept général d'affichage aurait été dressé à seule fin de préserver les intérêts exclusifs de la B._____, au détriment de la concurrence et des buts d'intérêt public visés par la LPR. De même, on ne saurait dire que la Municipalité s'est bornée à entériner la proposition qui lui était soumise à l'époque de l'élaboration des Directives. Le concept général d'affichage émane de la Municipalité, après que le projet de zone a été examiné par le service technique de la ville dont les représentants se sont rendus sur place afin de vérifier si les pôles d'affichage tels que retenus par le projet répondaient aux objectifs visés. Au demeurant, il n'est pas établi que la délimitation des zones d'affichages ait rendu illusoire l'accès des recourantes au domaine privé, respectivement que cet accès n'ait été ouvert qu'à la B._____. Des pièces versées au dossier, il résulte que depuis l'entrée en vigueur du concept général de l'affichage en 1998, l'autorité communale a délivré, sur le domaine privé, cinq autorisations à la B._____ pour l'installation de formats F12 (sur un total de trente-neuf demandes); quarante-cinq autorisations à A._____ pour des affiches F12 (sur un total de quatre-vingt-six demandes) et trente-et-une autorisations pour des affiches F200 (sur cinquante-et-une demandes); quarante-sept autorisations à C._____ pour des affiches F12 (sur deux cent seize demandes) et vingt-huit autorisations pour des affiches F200 (sur cent demandes); quarante-deux autorisations à D._____ pour des affiches F12 (sur cinquante demandes) et quatorze autorisations pour des affiches F200 (sur vingt-deux demandes); vingt-quatre autorisations à Y._____ pour des affiches F12 (sur vingt-neuf demandes) et sept autorisations pour des affiches F200 (sur huit demandes). A la demande du Tribunal, la Municipalité a produit, le 17 septembre 2008, un tableau des décisions rendues par l'OSU en matière d'affichage sur le domaine privé, entre 2006 et juin 2008. Les demandes de X._____ ont été rejetées pour seize panneaux (au motif que les emplacements choisis se trouvaient hors des pôles d'affichage) et acceptées pour vingt-huit panneaux. L'OSU a rejeté onze requêtes émanant de la société E._____ AG, parce que relatives à des secteurs hors des pôles d'affichage ou saturés d'affiches). S'agissant de la B._____, l'OSU a rejeté six demandes émanant de cette société, pour en accepter deux, la B._____ ayant pour le surplus démonté 360 panneaux F4, ainsi qu'un panneau F12 et un panneau F200. Ce bilan est pour le moins contrasté. Si le monopole concédé pour l'affiche sur le domaine public favorise la B._____, cela n'a cependant pas pour effet de l'avantager pour ce qui concerne l'affichage sur le domaine privé, visible depuis le domaine public. En tout cas, les renseignements produits par la Municipalité n'accréditent pas la thèse défendue par les recourantes.

E. 6

Le recours doit ainsi être admis partiellement et la décision attaquée réformée, en ce sens que le refus d'implantation des panneaux à l'avenue de Vinet n°21 et à l'avenue d'Echallens n°66 est annulé. Le recours est rejeté pour le surplus. Un émolument réduit sera mis à la charge des recourantes, qui succombent pour l'essentiel de leurs conclusions, ainsi qu'à la Municipalité; pour les mêmes motifs, les recourantes ont droit à des dépens, dont le

montant sera également réduit (art. 55 LJPA).

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