

VD_OMNI GE.2008.0101 vom 8. Juni 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-06-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2008.0101

FR: VD_OMNI GE.2008.0101 du 8 juin 2009

IT: VD_OMNI GE.2008.0101 del 8 giugno 2009

Regeste

X. _____ SA c/Municipalité d'Yverdon-les-Bains | 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. En l'espèce, la pose d'un panneau d'affichage sur l'esplanade d'une station-service, en-dehors des zones réservées à l'affichage, constitue une atteinte disproportionnée à la liberté économique, car aucun motif d'esthétique ne peut s'opposer à la pose du panneau litigieux à l'endroit prévu.

Erwägungen

E. 1

a) La loi du 6 décembre 1988 sur les procédés de réclame (LPR; RSV 943.11) vise à assurer la protection des sites, le repos public, ainsi que la sécurité routière, des piétons et des véhicules (art. 1 LPR). Sont interdits, de façon générale, tous les procédés de réclame lesquels, notamment par leur emplacement ou leurs dimensions nuisent au bon respect ou à la tranquillité notamment d'une localité, d'un quartier ou d'une voie publique (art. 4 LPR). L'apposition, l'installation, l'utilisation ou la modification d'un procédé de réclame est soumise à une autorisation préalable (art. 6 al. 1 LPR). La loi distingue les procédés de réclame pour compte propre (art. 10 et 13-15 LPR) et pour compte de tiers (art. 10, 16 et 17 LPR). S'agissant de cette dernière catégorie, les procédés en question sont prohibés à l'extérieur des localités (art. 16 LPR). Dans celles-ci, 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 (art. 17 al. 1 LPR). Les communes peuvent édicter un règlement d'application de la LPR, destiné à assurer la protection des sites et des monuments, le repos public, ainsi que la sécurité de la circulation des piétons et des véhicules (art. 18 al. 1 LPR). La LPR est complétée par un règlement d'application adopté par le Conseil d'Etat le 31 janvier 1990 (RLPR; RSV 943.11.1). Celui-ci s'applique en l'absence de règlement communal (art. 18 al. 2 LPR). La municipalité est chargée de l'application de la LPR et de ses dispositions d'exécution sur tout le territoire communal (art. 23 LPR). b) La commune d'Yverdon-les-Bains a adopté le 1^{er} février 2001 un règlement sur les procédés de réclame (ci-après: RCPR) qui est entré en vigueur le 29 octobre 2001 suite à son approbation par le Conseil d'Etat (art. 19 LPR). Il a pour but d'assurer, sur l'ensemble du territoire communal, l'esthétique de l'environnement urbain, la protection des monuments et des sites, la tranquillité du public et la sécurité de la circulation des véhicules et des piétons. Conformément à l'art. 18 RCPR, la Municipalité peut restreindre, voire interdire l'affichage publicitaire sur le domaine privé, le long de certaines rues et au droit de certaines places. Elle peut affermer l'affichage publicitaire sur le domaine public ou privé de la Commune à une seule entreprise (art. 19 RCPR). Par ailleurs, selon l'art. 14 RCPR, sauf exception prévue par la LPR, tout affichage est interdit

en dehors des emplacements prévus par le concept global d'affichage approuvé par la Municipalité le 28 octobre 1999. Celui-ci fait l'objet de directives (appelées Directives introduisant un concept global de l'affichage, ci-après : les Directives) qui ont été adoptées par le Conseil d'Etat le 29 octobre 2001. Elles constituent le document de référence dont s'inspire le Service de l'Urbanisme et les Bâtiments lorsqu'il délivre ou refuse de délivrer des autorisations pour de nouveaux supports d'affichage, que ce soit sur le domaine public ou le domaine privé, visible sur le domaine public. Elles tendent à favoriser l'intégration des affiches dans le paysage urbain pour un choix judicieux des implantations (ch. 1 § 2 et 3 des Directives). Elles précisent que l'affichage commercial (formats R12, R200 et GF) n'est autorisé que dans les zones constituant un pôle d'affichage, soit une zone dont la densité d'affichage est définie comme élevée. Dans le reste de la ville, seul l'affichage au format R4, y compris les colonnes R4, où l'affichage libre est autorisé. Cette restriction n'est cependant pas absolue, le Service de l'Urbanisme et des Bâtiments pouvant autoriser des dérogations ponctuelles, pour tenir compte de situations spécifiques, pour autant que les supports s'intègrent au « mobilier urbain » (ch. 3 des Directives). En ce qui concerne le format R12, les Directives relèvent ce qui suit (ch. 6): « Ces supports sont destinés à la publicité commerciale. Dans la mesure où la structure urbaine le permet, ils sont placés le long des principaux axes de circulation, dans les lieux fortement fréquentés et offrant une excellente visibilité. Sont notamment considérés comme particulièrement appropriés : - les endroits sis à proximité immédiate des lignes et des arrêts des transports publics et des gares et chemin de fer ; - le centre de la ville et les zones commerciales, dans la mesure où la structure urbaine le permet ; - les nœuds de communication ; - les voies de transit principales ; - les voies d'accès à l'autoroute ; - les axes de pénétration en ville. » La parcelle n°1593 est colloquée en zone de densité d'affichage moyenne conformément au plan qui accompagne le concept global d'affichage. Le commentaire suivant y est encore joint: « Comme on l'observe sur le plan, l'affichage de densité moyenne est principalement destiné aux quartiers de la ville proches du centre et aux zones longeant des axes de transit à grande circulation. Le reste de la ville doit être considéré comme zone sans affiches, sauf exception. Il va de soi que des cas particuliers sont toujours possibles. En d'autres termes, si les critères esthétiques et publicitaires requis sont réunis, la pose d'un GF peut être envisagée à un emplacement particulier, atypique de la zone en question. »

E. 2

La recourante se prévaut de 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.

E. 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. Cette liberté 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). Les cantons et les communes sont libres d'instaurer un monopole d'affichage sur leur domaine public (ATF 132 I 97 consid.

E. 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 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 qui repose sur une base légale suffisante, ce que la recourante ne remet pas en cause, à juste titre (arrêts GE.2007.0248 du 29 décembre 2008, consid. 3; GE.1999.0094 du 30 juin 2000, consid. 5b).

b) Pour la recourante, la décision attaquerait résulterait d'une pondération insoutenable des intérêts et violerait le principe de la proportionnalité. Elle soutient en substance que l'emplacement choisi relève plus de la zone industrielle que de la zone d'habitation traditionnelle. Ainsi, il n'y aurait aucun intérêt public prépondérant justifiant que l'autorisation d'implanter un panneau publicitaire à cet endroit lui soit refusée. aa) Le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de trancher la question de savoir si une autorité municipale pouvait refuser d'autoriser la pose de nouveaux panneaux d'affichage afin d'éviter leur prolifération sur le territoire communal (arrêts GE 1998.0049 du 2 mai 2002; GE 1997.0185 du 16 avril 1998; GE 1998.0025 du 19 mai 1998; GE 1998.0126 du 5 juillet 1999 et GE.2002.0118 du 21 août 2008). Il a relevé à cet égard que la règle de l'art. 17 al. 2 LPR, selon laquelle les communes doivent autoriser un ou plusieurs emplacements si la demande leur en est faite, n'impose qu'une obligation limitée (créer un ou quelques emplacements), et qu'une fois cette obligation remplie, elle peut refuser "discrétionnairement" tout autre emplacement (arrêt GE 1992.0011 du 7 juin 1993 et les références citées, notamment le rappel des travaux préparatoires de la loi, BGC automne 1988, p. 461 et ss, spécialement 477 et 503). Le Tribunal administratif a aussi souligné à cette occasion que cette disposition ne conférait pas à l'administré un droit à l'obtention d'une autorisation, en tout cas lorsqu'aucune disposition du règlement communal ne prévoit un tel droit, et a conclu que l'autorité municipale a le pouvoir de refuser une autorisation lorsqu'elle estime qu'un secteur donné comporte déjà suffisamment d'emplacements d'affichage et que l'octroi de nouvelles autorisations entraînerait une dégradation de l'esthétique d'un quartier ou d'un secteur. Ainsi, une municipalité peut, dans une vision à plus longue échéance, souhaiter préserver une localité d'une prolifération excessive de panneaux publicitaires (ibidem). Ce pouvoir d'appréciation doit cependant s'exercer dans les limites des principes constitutionnels régissant le droit administratif, soit notamment le respect du principe de la proportionnalité et l'interdiction de l'abus de droit (arrêt GE.2007.0248, précité, consid. 3g et h). Le Tribunal fédéral a précisé qu'une commune, autonome dans le domaine de l'appréciation esthétique des constructions, installations, réclames et enseignes, peut, sans sortir du cadre de sa liberté de décision, s'opposer à l'implantation d'une réclame supplémentaire dans le but d'"éviter qu'un quartier déjà pas très beau ne devienne franchement laid", pour autant toutefois qu'une politique stricte et cohérente soit, à l'avenir, appliquée dans le quartier en question, sans quoi l'annonceur débouté aurait le droit de renouveler sa demande en invoquant le droit à l'égalité de traitement (ATF non publié du 7 décembre 1999 dans la cause 1P.402/1999, commune de La Chaux-de-Fonds contre P. AG, cité in Territoire & Environnement, publication de l'ASPAN, mai 2001, p. 21). Pour examiner le grief relatif à l'égalité de traitement, il convient par conséquent d'examiner si la décision litigieuse s'inscrit dans une politique cohérente de la gestion des procédés de réclame dans le secteur litigieux et, plus

généralement, dans la commune de d'Yverdon-les-Bains. Comme mentionné ci-dessus, cette dernière a adopté un concept global d'affichage qui prévoit que les surfaces d'affichages en format R12 ne sont en principe pas autorisés dans les zones de densité d'affichage moyen. Or, la parcelle sur laquelle le projet de la recourante devrait être installé se trouve précisément dans une telle zone. Cette règle n'est toutefois pas absolue, puisque l'administration communale a la faculté de déroger à ce principe dans des situations spécifiques. Il convient d'examiner si en refusant de le faire en l'occurrence, pour les motifs évoqués à l'appui de sa décision, la Municipalité a excédé son pouvoir d'appréciation. bb) Selon la demande présentée par la recourante, le panneau litigieux serait installé sur l'aire de service de la station Agip, juste à côté d'un panneau indiquant la station de lavage. Le photomontage annexé à la demande d'autorisation et l'inspection locale ont permis de vérifier que l'affiche qui serait posée serait visible pour les utilisateurs de la station-service quittant l'esplanade pour reprendre l'Avenue des Bains en direction de l'extérieur de la ville, ainsi que pour le trafic empruntant l'Avenue dans ce sens. En revanche, le panneau litigieux ne serait pas visible pour le trafic circulant en sens inverse, soit de la périphérie en direction du centre-ville. Lorsque la Municipalité évoque, dans la décision attaquée, son souci de ne pas surcharger de panneaux publicitaires l'Avenue des Bains comme «axe d'entrée» de la ville, ce motif, légitime en soi, n'est pas opposable à un panneau qui n'est pas visible pour le trafic entrant en ville. cc) La Municipalité expose que le secteur serait déjà «passablement» chargé d'affiches. Le Tribunal, qui a arpenté l'Avenue des Bains lors de l'inspection locale, ne peut partager cette opinion. Les autres panneaux d'affichage se trouvent ou bien à plusieurs centaines de mètres en direction du centre, après le motel, ou bien en direction de Lausanne, sur la partie gauche de l'Avenue des Bains, à proximité du pont enjambant la voie de chemin de fer. Il ressort du dossier (pièce 152 produite par la Municipalité) qu'en l'état, ne sont posés le long de l'Avenue des Bains, soit sur une distance de plusieurs centaines de mètres, de part et d'autre de cette voie, que douze panneaux publicitaires (soit six de format F200 et six de format F12). On ne saurait ainsi dire que l'on se trouve dans un secteur saturé de publicité. A cela s'ajoute que la station-service pour elle-même crée un espace publicitaire, qui attire le regard du passant et de l'automobiliste circulant sur l'Avenue des Bains, dans lequel l'effet supplémentaire produit par le panneau litigieux ne ferait que se diluer. L'impact est ainsi marginal. dd) La Municipalité fait valoir la nécessité de sauvegarder l'aspect des lieux. La station-service et l'esplanade qui lui sert d'accès n'ont guère de valeur sous l'angle de l'esthétique. Le panneau litigieux serait posé à proximité d'un mur qui sépare l'esplanade d'une pelouse entourant un bâtiment d'habitation. Contrairement à l'avis exprimé par les représentants de la Municipalité lors de l'inspection locale, le Tribunal ne considère pas que la pose d'un seul panneau à cet endroit causerait une atteinte sensiblement plus importante que celle résultant du panneau indicatif existant, comme le montre également le photomontage joint à la demande d'autorisation. Le bâtiment d'habitation se trouve à quelques 20m; le panneau ne le cache pas, ni ne masque la vue des habitants sur la station-service (pour autant que l'on puisse admettre que cela soit gênant) ou sur d'autres éléments dignes d'être vus. Inversement, le panneau litigieux ne masque pas la vue des passants sur un objet digne d'intérêt. ee) En conclusion, les motifs évoqués par la Municipalité ne sont pas de nature à justifier la décision attaquée. Celle-ci, en tant qu'elle rejette la demande d'autorisation, procède d'un abus du pouvoir d'appréciation de l'autorité communale. Eu égard au faible impact du panneau litigieux sur l'ensemble du secteur considéré, la Municipalité aurait dû délivrer l'autorisation. Son refus constitue à cet égard une restriction disproportionnée à la

liberté économique.

E. 3

Le recours doit être admis pour ce motif et la décision attaquée annulée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner pour le surplus les autres griefs soulevés par la recourante, ayant trait à l'égalité de traitement entre concurrents. La cause est renvoyée à la Municipalité pour octroi de l'autorisation litigieuse. Le Tribunal se dispensera de mettre les frais à la charge de la commune, laquelle devra toutefois verser à la recourante une indemnité à titre de dépens (art. 49 et 55 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative – LPA-VD, RSV 173.36).

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