

# VD\_OMNI GE.2021.0048 vom 27. Mai 2022

VD Tribunal cantonal, 2022-05-27, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_GE.2021.0048](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2021.0048)

FR: VD\_OMNI GE.2021.0048 du 27 mai 2022

IT: VD\_OMNI GE.2021.0048 del 27 maggio 2022

## Regeste

A. \_\_\_\_\_/Municipalité d'Yverdon-les-Bains, Direction générale des immeubles et du patrimoine | Refus de la municipalité d'autoriser la pose de caissons numériques publicitaires sur les aires de circulation extérieures aux abords d'une gare qui fait l'objet d'un classement. Décision rendue sous la plume du service de l'urbanisme et indiquant des voies de droit à la municipalité. Recours direct auprès de la CDAP admis car le règlement communal prévoit une compétence alternative de la municipalité et de son service et qu'ici, formellement, c'est la municipalité qui a pris la décision (c. 1). La pose d'un procédé de réclame proche d'un bâtiment classé doit faire l'objet d'un préavis du département compétent selon l'art. 6 al. 2 LPR (c. 4). Le terme d'"affiche" du règlement communal sur les procédés de réclame correspond à celui de l'art. 17 LPR et comprend les procédés numériques. Devant une documentation incomplète produite par la municipalité, question laissée indécidée de savoir si les Directives communales adoptées sur la base de ce règlement interdisent les procédés numériques (c. 5). L'art. 4 RLPR, qui prévoit une pose des procédés en façade, n'est pas applicable aux caissons litigieux, qui suivent le régime des affiches posées sur des emplacements spécifiques désignés à cet effet (c. 6). La municipalité n'a pas été en mesure de prouver que les emplacements projetés n'entraient pas dans ceux prévus par le concept global d'affichage communal, les documents produits à ce sujet étant incomplets. Les caissons projetés, accolés à une barrière et à des escaliers, ne gênent pas le flux des passants (c. 7). La municipalité n'a pas abusé de sa - large - liberté d'appréciation en considérant que l'intérêt public à limiter les émissions lumineuses, en lien avec une utilisation rationnelle de l'énergie, et l'intérêt public à préserver la qualité du site en renonçant à une forme de diffusion de publicité particulièrement invasive l'emporte sur l'intérêt privé de la recourante, notamment économique, à poser les bornes litigieuses (c. 8). Recours rejeté.

## Erwägungen

### E. 1

§ 2). Les décisions prises par délégation par le Service de l'Urbanisme et des Bâtiments peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Municipalité (ch. 7). L'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101) prévoit que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Le Tribunal fédéral a rappelé, dans son arrêt 2C\_1016/2018 du 5 juin 2019, que le traitement du contentieux administratif par deux instances distinctes, l'une statuant en première instance et l'autre sur recours, n'est toutefois pas une règle qui s'impose comme un principe général tiré du droit constitutionnel fédéral écrit ou non écrit. Il revient au législateur de déterminer l'organisation de l'administration et, par conséquent, de définir quels types de décisions peuvent ou non faire

l'objet d'un recours. Les règles qu'il institue à cet égard doivent être observées strictement par les autorités appelées à statuer sur les demandes qui leur sont adressées. Lorsqu'il a prévu que les litiges doivent être soumis à une autorité déterminée, dont les décisions peuvent être portées par voie de recours devant une autorité supérieure, l'administré a le droit d'exiger que celle-ci ne se prononce pas sur le fond du litige lorsqu'il n'a pas été tranché par l'autorité inférieure. Il peut exiger que le cours normal des instances, tel qu'il a été prévu par la loi, soit suivi. L'autorité supérieure n'est donc pas habilitée à se saisir d'un litige qui doit d'abord être tranché par une autorité inférieure, à moins que la loi ne le lui permette expressément. En tous les cas, elle ne peut le faire sans l'accord des parties ( ATF 99 Ia 317 consid. 4a p. 322; arrêt TF 1P.210/2003 du 19 juin 2003 consid. 3 et les références). c) En l'occurrence, le règlement communal prévoit que la municipalité est l'autorité compétente au sens de la LPR, mais qu'elle peut déléguer tout ou partie de ses compétences à l'une de ses directions. Le RCPR reprend cette possibilité, sans la concrétiser formellement. Il prévoit par ailleurs que la demande portant sur les procédés de réclame est adressée à la municipalité. Quant aux Directives, elles se contentent de préciser qu'elles doivent être suivies par le Service de l'Urbanisme et des Bâtiments lorsqu'il délivre ou refuse une autorisation et que les décisions prises sur délégation peuvent faire l'objet d'un recours à la municipalité. A l'examen de cette réglementation, on constate que la commune n'a pas délégué de façon claire et exclusive la compétence en matière de procédés de réclame à l'un de ses services, mais s'est contentée d'en prévoir la possibilité sous forme de faculté donnée à la municipalité. La situation est donc différente de celle qui prévalait dans l'arrêt 2C\_1016/2018 précité, où le règlement lausannois attribuait spécifiquement la compétence décisionnelle à son service communal. Par conséquent, en l'espèce, rien n'interdit formellement à la municipalité de statuer en tant qu'autorité de première instance (voir arrêt TF 2C\_597/2015 du 2 février 2016 consid. 5.2). Dans la mesure où la municipalité a reconnu qu'elle était à l'origine de la décision attaquée et que la recourante ne se plaint pas de l'illicéité de cette décision sous l'angle de la compétence, il faut admettre que la municipalité a en réalité délégué au Service de l'urbanisme la compétence de transmettre à la recourante la décision que la municipalité avait elle-même prise le 27 janvier 2021. C'est donc bien au final à l'encontre d'une décision de la municipalité – en tant qu'elle exprime la volonté du collège municipal – que le recours a été formé à la CDAP. Aucune autre autorité n'étant désignée pour en connaître (art. 92 al. 1 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; BLV 173.36]), le recours est donc recevable sous cet angle auprès du présent Tribunal.

## **E. 2**

Pour le surplus, déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 LPA-VD, le recours est intervenu en temps utile. Il respecte par ailleurs les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD (par envoi de l'art. 99 LPA-VD).

## **E. 3**

Les parties requièrent la tenue d'une inspection locale. a) Le droit d'être entendu tel que garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend le droit pour l'intéressé de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves essentielles et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 137 II 266 consid. 3.2; 137 IV 33 consid. 9.2; 136 I 265 consid. 3.2 et les références citées). En particulier, le droit de faire

administrer les preuves suppose notamment que le fait à prouver soit pertinent et que le moyen de preuve proposé soit apte et nécessaire à prouver ce fait. L'autorité peut donc mettre un terme à l'instruction lorsque les preuves administrées lui ont permis de forger sa conviction et que, procédant d'une manière non arbitraire à une appréciation anticipée des preuves proposées, elle a la certitude qu'elles ne pourraient pas l'amener à modifier sa décision (ATF 140 I 285 consid. 6.3.1; 136 I 229 consid. 5.3; 134 I 140 consid. 5.3.1; 130 II 425 consid. 2.1 p. 429 et les références citées). La procédure administrative est en principe écrite (art. 27 al. 1 LPA-VD). Toutefois, lorsque les besoins de l'instruction l'exigent, le tribunal peut tenir une audience (art. 27 al. 2 LPA-VD) et recourir à une inspection locale (art. 29 al. 1 let. b LPA-VD). b) En l'espèce, les éléments figurant au dossier, notamment les photo-montages du projet, ainsi que images tirées du site du guichet cartographique cantonal ( [www.geo.vd.ch](http://www.geo.vd.ch) ) et du site internet Google Maps (arrêt TF 1C\_593/2020 du 12 mai 2021) permettent au Tribunal de se faire une idée complète et précise des faits pertinents et de la configuration des lieux. Dès lors, par appréciation anticipée des preuves, le Tribunal s'estime en mesure de statuer en connaissance de cause et renoncera à une vision locale, sans qu'il n'en résulte une violation du droit des parties d'être entendues (cf. dans le même sens, GE.2016.0202 du 30 avril 2018 consid. 2; AC.2017.0190 du 3 janvier 2018 consid. 2 et les références).

#### **E. 4**

En vertu de l'art. 6 al. 2 LPR, toutes les demandes de pose d'un procédé de réclame, même dans une zone de compétence communale, doivent être soumises au préavis du département en charge des monuments, sites et archéologie, s'il s'agit d'un site archéologique ou protégé à titre de patrimoine bâti, d'un bâtiment ou d'un ensemble de bâtiments classés ou figurant à l'inventaire et du département en charge de la nature, s'il s'agit d'un site protégé au titre d'élément naturel ou paysager. En l'occurrence, le bâtiment de la gare est inscrit à l'inventaire au sens de l'art. 49 de la loi du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS; BLV 450.11). Par conséquent, la municipalité aurait dû solliciter le préavis de la DGIP-MS avant de rendre sa décision. Toutefois, la DGIP-MS s'est finalement déterminée sur les procédés de réclame litigieux durant la procédure de recours. Les parties ont également pu s'exprimer sur ces déterminations. L'éventuel vice dont serait entachée pour ce motif la décision attaquée a donc été réparé devant la CDAP. Ce point n'est d'ailleurs pas formellement contesté par les parties.

#### **E. 5**

a) Sur le fond, la recourante reproche à l'autorité intimée d'interdire par principe tout type de publicité numérique. La commune aurait dû mentionner explicitement ces procédés à l'art. 4 RCPR si elle entendait les interdire, ce qui n'est pas le cas. Une base légale en ce sens fait donc défaut. De son côté, la municipalité considère qu'une commune ne peut interdire purement et simplement tout affichage, mais qu'elle dispose d'une marge de manœuvre quant aux modalités de celui-ci. A la lecture du règlement communal et des directives y relatives, il serait clair que ce type d'affichage lumineux n'entrerait pas dans les critères du descriptif des typicités d'affiches prévues dans le concept global d'affichage, de sorte qu'en application de l'art. 14 RCPR, il devrait être interdit. Ce type d'affichage n'existait en effet pas au moment de l'adoption de ces directives en 1999. b) Conformément à une jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont

possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) ( ATF 135 II 416 consid. 2.2; 134 I 184 consid. 5.1 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme; il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 142 IV 389 consid. 4.3.1; 135 II 243 consid. 4.1; 133 III 175 consid. 3.3.1, et les références citées). Le but de l'interprétation est de rendre une décision juste d'un point de vue objectif, compte tenu de la structure normative; elle doit aboutir à un résultat satisfaisant fondé sur la ratio legis (ATF 144 V 138 consid. 6.3; 138 V 17 consid. 4.2; cf. aussi FO.2018.0011 du 22 février 2019 consid. 2b). L'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune authentique (ou lacune proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû régler et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. Si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante. D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune proprement dite appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle, de corriger les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne soit constitutif d'un abus de droit, voire d'une violation de la Constitution (ATF 131 II 562 consid. 3.5; 129 III 656 consid. 4.1; 128 I 34 consid. 3b et les arrêts cités). c) En vertu de l'art. 2 LPR, sont considérés comme procédés de réclame tous les moyens graphiques, plastiques, éclairés, lumineux ou sonores destinés à attirer l'attention du public, à l'extérieur, dans un but direct ou indirect de publicité, de promotion d'une idée ou d'une activité ou de propagande politique ou religieuse. L'art. 3 al. 1 LPR précise que sont soumis à la loi et à ses dispositions d'application tous les procédés de réclame de quelque nature qu'ils soient, perceptibles à l'extérieur par le public. La loi distingue les procédés de réclame pour compte propre et pour compte de tiers (art. 10 LPR). S'agissant des procédés pour compte de tiers, les affiches installées en localité sont régies spécifiquement à l'art. 17 LPR. Selon cet article, 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). Les communes doivent autoriser un ou plusieurs emplacements si la demande leur en est faite (al. 2). Les communes désignent un ou plusieurs emplacements réservés à l'affichage et à l'expression libre du public. Elles veilleront au bon ordre de ces emplacements (al. 3). Selon l'Exposé des motifs et projet de loi sur les procédés de réclame (Bulletin du Grand Conseil [BGC] novembre-décembre 1998, p. 454-455), la proposition d'adoption d'une nouvelle loi sur les procédés de réclame résulte du constat que le domaine a évolué et que l'ancienne loi manque de souplesse, que les moyens de réclame ou de promotion se diversifient de plus en plus et tendent à utiliser tous les supports imaginables, les techniques modernes facilitant cette diversification. La loi renonce au nom générique d'"affiche" pour retenir la notion de "procédé de réclame". Dans cette même logique, l'art. 2 LPR donne une définition du procédé de réclame volontairement large. Elle englobe tout ce qui, à l'extérieur, est destiné à attirer l'attention du public et à lui transmettre une information dans

un but direct ou indirect de publicité ou pour faire triompher une idée ou soutenir une activité de quelque nature qu'elle soit (BGC op. cit., p. 458). Il résulte de ce qui précède que, avec cette nouvelle loi, le législateur souhaitait appréhender l'évolution des méthodes d'affichage et ouvrir la loi aux nouvelles techniques dans leur globalité, la matière à réglementer étant marquée par le sceau du changement, de l'innovation et du renouvellement (BGC op. cit., p. 475). Sur cette base, la CDAP a déjà eu l'occasion d'appliquer la LPR à deux grands écrans publicitaires en LED installés sur une marquise hors localité (arrêt GE.2017.0204 du 3 septembre 2018). S'agissant de l'art. 17 LPR, qui reprend le terme plus spécifique d'affiche, l'Exposé des motifs et projet de loi ne définit pas plus avant cette notion, qu'il désigne uniquement comme variété de procédés pour compte de tiers. Il se contente de préciser les motifs pour lesquels ce type de procédés fait l'objet d'une réglementation spécifique (BGC op. cit., p. 461-462). Au vu de l'objectif poursuivi par la nouvelle LPR, qui a pour but de régir tous types de supports et de techniques modernes d'affichage, il ne fait pas de doute que le terme d'affiche mentionné à l'art. 17 LPR ne doit pas se comprendre restrictivement comme un placard publicitaire imprimé. Il doit être interprété au regard de sa fonction, indépendamment de la typologie ou du support du procédé de réclame concerné. Selon l'art. 25 al. 2 du règlement du 31 janvier 1990 d'application de la LPR (RLPR; BLV 943.11.1), les procédés de réclame sous forme de panneaux à texte changeant posés à l'extérieur sont assimilés aux affiches. Les procédés d'affichage numériques se rapprochent sensiblement de ce type de panneaux. Par conséquent, un caisson numérique proposant des informations publicitaires, comme en l'espèce, entre sans conteste dans la terminologie d'affiche telle qu'elle est utilisée dans la LPR. d) Selon l'art. 1 al. 2 RCPR, le règlement communal est fondé sur la LPR et son règlement d'application. A la lecture du RCPR, on constate qu'il reprend la terminologie de la législation cantonale et se réfère régulièrement au terme de "procédé" ou de "procédé de réclame" tout au long de ses dispositions. Seul le chapitre IV (art. 14 à 19 RCPR), intitulé "Affichage", renonce à cette terminologie générale au profit de celle plus spécifique d'affiche. 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. L'art. 16 RCPR est consacré à l'affichage libre, à savoir aux emplacements mis à disposition du public pour l'affichage gratuit destiné à la diffusion d'idées ou à l'annonce de manifestation de caractère local. L'art. 17 RCPR traite de l'affichage culturel, à savoir des manifestations, expositions, concerts, spectacles, etc. organisés par la Municipalité ou par des sociétés et groupements subventionnés, patronnés ou soutenus par la Commune ou le Canton. L'art. 18 RCPR est consacré à l'affichage publicitaire sur le domaine privé et l'art. 19 RCPR à l'affermage de l'affichage publicitaire sur le domaine public. A la lecture de ces articles, il ne fait pas de doute que le chapitre IV du RCPR est consacré aux procédés de réclame pour compte de tiers régis par l'art. 17 LPR. Or, comme on l'a vu plus haut, cet article ne limite pas la notion d'affiche aux placards imprimés, mais englobe aussi les procédés numériques. Le RCPR étant directement fondé sur la loi cantonale, et à défaut d'indication contraire dans son texte, il est patent que le terme d'affiche contenu à ses articles 14 à 19 correspond à celui de l'art. 17 LPR et régit donc en principe également les réclames numériques. Sur la base de l'art. 14 RCPR, la commune a adopté des Directives introduisant un concept global d'affichage. Elles constituent le document de référence dont s'inspire le Service de l'Urbanisme lorsqu'il délivre ou refuse de délivrer des autorisations pour de nouveaux supports d'affichage. Selon la municipalité, le type d'affichage lumineux projeté n'entrerait pas dans les critères du

descriptif des typicités d'affiches prévues dans le concept global d'affichage et ne pourrait donc être autorisé. A la lecture des Directives, en particulier de leur chiffre 4, on constate que celles-ci décrivent les typologies d'affiches autorisées en se référant aux formats standards des placards papier traditionnels (R4, Colonne plate R4, R12, R200, GF notamment). Ces formats, ainsi que les supports d'affiches sur pied sont précisés dans des annexes (ch. 2), au même titre que les zones constituant un pôle d'affichage (ch. 3 § 4). La municipalité n'a toutefois pas été en mesure de produire ces documents annexes. En présence d'une documentation incomplète, il est dès lors délicat de se prononcer sur l'interprétation qui doit être donnée à ces Directives. On relève en tous les cas que, à aucun endroit, les Directives ne suggèrent que les formats précités, qui se rapportent aux dimensions de l'affichage, doivent aussi se comprendre comme une restriction dans la typologie des supports autorisés. Les Directives autorisent d'ailleurs également des supports d'affichage particuliers sous forme de caissons lumineux double face, dans les abribus et au titre de "Cityplan" (ch. 4, derniers §). Pour ces raisons et compte tenu du fait que les Directives ont été adoptées sur la base des lois cantonale et communale en matière de procédés de réclame, qui appréhendent le terme d'affiche de façon dynamique, il est difficile de suivre la municipalité – malgré l'autonomie qui lui est reconnue dans l'interprétation de ses règlements – lorsqu'elle affirme que sa législation communale interdit sans conteste la pose d'un affichage numérique sur le territoire communal. L'art. 4 RCPR, consacré aux procédés interdits, ne mentionne d'ailleurs pas les procédés numériques. La question souffre toutefois de rester indécise pour les motifs développés plus bas.

#### **E. 6**

a) Dans sa réponse au recours et à l'appui de son refus d'autorisation, la municipalité invoque également l'art. 4 RLPR, qui prévoit que les procédés de réclame sont posés en principe en façade; pour un immeuble abritant plus de quatre commerces ou entreprises, les procédés de réclame feront l'objet d'un plan d'ensemble. Selon elle, à défaut de disposition contraire dans le RCPR, cet article trouverait application et interdirait les caissons litigieux, dont les emplacements prévus ne se situent pas en façade. De plus, l'affichage sur la parcelle no 2220, qui comprend plus de quatre commerces, ne ferait pas l'objet d'un plan d'ensemble. La recourante conteste l'application de l'art. 4 RLPR et se réfère notamment à l'art. 25 al. 2 RLPR, assimilant les panneaux à texte changeant aux affiches. b) Avec la recourante, il faut reconnaître que l'art. 4 RLPR n'est pas applicable aux caissons litigieux. D'une part, selon l'art. 25 al. 2 RLPR, les procédés de réclame sous forme de panneaux à texte changeant posés à l'extérieur sont assimilés aux affiches. Ils ne peuvent être installés que sur les emplacements désignés par l'autorité compétente. D'autre part, le ch. 4 § 2 des Directives prescrit que, pour l'affichage ordinaire, sauf exception dûment justifiée, les affiches ne sont pas posées contre les façades des maisons, mais sur des supports d'affichage sur pied. Cela correspond d'ailleurs à la pratique largement développée dans les rues d'Yverdon-les-Bains, comme en atteste la pièce 6 produite par la recourante. Ce grief tombe donc à faux. Quant à l'existence d'un plan d'ensemble, la recourante a également produit un document attestant d'un concept d'ensemble de la publicité à la gare d'Yverdon-les-Bains, de sorte que cette condition serait de toute façon remplie si la 2<sup>e</sup> phrase de l'art. 4 RLPR devait trouver application.

#### **E. 7**

a) Toujours dans sa réponse, l'autorité intimée invoque l'art. 8 RCPR, qui énonce que, sous réserve de l'art. 14 RCPR notamment, l'implantation de procédés fixes sur le domaine

public est interdite (al. 1). Les aires de circulation réservées aux piétons sont assimilées au domaine public (al. 2). La gare constituant une aire de circulation pour les piétons, tout affichage y serait donc interdit. b) Selon l'art. 14 al. 1 RCPR, sauf dans les cas prévus à l'art. 3 de la Loi, tout affichage est interdit en dehors des emplacements prévus par le concept global d'affichage approuvé par la Municipalité le 28 octobre 1999, correspondant aux Directives et leurs annexes. A cet égard, on relève que la municipalité n'a pas été en mesure de produire ces annexes, en particulier le plan de la ville définissant les zones constituant un pôle d'affichage. On ignore dès lors si la zone de la gare fait ou non partie d'un tel pôle et il appartient à la municipalité d'assumer le fait qu'elle ne peut tirer avantage de ce document. Pour le surplus, on observe avec la recourante que les emplacements prévus n'auraient pas d'impact sur la circulation physique des piétons dans la zone considérée. Accolés à la barrière de la terrasse du centre commercial d'un côté et aux escaliers du passage sous voie de l'autre, les caissons projetés ne gênent pas le flux des passants.

## **E. 8**

a) A l'appui de son pourvoi, l'a recourante dénonce encore une violation de sa liberté économique, de la garantie de la propriété et du principe de la proportionnalité. Elle relève que la DGIP-MS a préavisé favorablement le projet. La question de la sécurité routière ne se poserait pas car l'espace est piétonnier. La gare n'aurait pas d'enjeu patrimonial. Les panneaux projetés seraient adéquats dans un lieu animé et vivant tel une gare. Ces procédés seraient de plus en adéquation avec leur époque. De son côté, l'autorité intimée invoque la marge de manœuvre dont elle dispose en cette matière. Elle estime que les procédés de réclame projetés auraient un caractère perturbateur sur le domaine public, attirant l'attention des passants de manière démesurée par rapport aux autres enseignes et publicités non mobiles. Les images actives et lumineuses perturberaient la tranquillité et la sécurité publiques. Ces installations seraient agressives et constitueraient une ingérence dans l'espace public. Leur implantation à l'air libre ne les rendrait pas comparables aux exemples donnés par la recourante, situés dans des espaces couverts atténuant leur impact visuel. Elles seraient contraires à la protection des sites et ne respecteraient pas l'esthétique de l'environnement urbain. La DGIP-MS aurait d'ailleurs reconnu l'existence d'un enjeu patrimonial aux abords de la gare. D'autres intérêts s'opposeraient encore à ce type d'affichage, en particulier des questions environnementales liées à l'usage de l'électricité. b) Aux termes de la loi cantonale, à savoir 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). Les communes doivent autoriser un ou plusieurs emplacements si la demande leur en est faite (al. 2). Selon la jurisprudence, la règle de l'art. 17 al. 2 LPR n'impose qu'une obligation limitée (créer un ou quelques emplacements) et, une fois cette obligation remplie, l'autorité peut refuser "discrétionnairement" tout autre emplacement (arrêt TA GE.1992.0011 du 7 juin 1993 consid. 2a et les références, notamment le rappel des travaux préparatoires de la loi, BGC, op. cit., pp. 461 ss). Cette disposition ne confère 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. L'autorité municipale a le pouvoir de refuser une autorisation notamment 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 (cf. arrêt CDAP GE.2014.0117 du 20 novembre 2014 consid. 4a;

GE.2010.0078 du 29 avril 2011 consid. 3ca et les références). Selon la jurisprudence, les communes vaudoises disposent d'une autonomie maintes fois reconnue en matière d'aménagement du territoire et de police des constructions (cf. notamment ATF 108 Ia 74 consid. 2b p. 76/77), en particulier lorsqu'il s'agit de savoir si une construction ou une installation est de nature à compromettre l'aspect ou le caractère d'un site, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue (ATF 115 Ia 114 consid. 3d p. 118/119, 363 consid. 3b p. 367; arrêt TF P.265/1985 du 16 avril 1986 consid. 3 paru in RDAF 1987 p. 155). Il en va de même lorsque, saisies d'une demande d'autorisation d'installer des procédés de réclame relevant de leur compétence, elles doivent apprécier si, par leur emplacement, leur dimension, leur éclairage, le genre de sujets représentés, leur motif ou le bruit qu'ils provoquent, ils nuisent notamment au bon aspect ou à la tranquillité d'un site, d'un point de vue d'une localité, d'un quartier ou d'une voie publique (cf. arrêt GE.2010.0078 du 29 avril 2011 consid. 3c et les références). L'art. 4 LPR, qui consacre le principe général d'interdiction de tels procédés de réclame, s'inspire directement de l'art. 86 al. 2 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC; BLV 700.11) qui traite de l'esthétique des bâtiments et de leur intégration dans l'environnement. Les exigences posées par ces deux lois sont analogues (ATF 115 Ia 367; GE.2015.0059 du 18 février 2016 consid. 2 et les références; RDAF 1987, p. 155 précité; Droit vaudois de la construction, Lausanne, 2010, note 3 ad art. 86 LATC). L'existence d'un pouvoir discrétionnaire ne signifie toutefois pas que l'autorité est libre d'agir comme bon lui semble. La municipalité ne peut ni renoncer à exercer ce pouvoir, ni faire abstraction des principes constitutionnels régissant le droit administratif, notamment ceux de la légalité, de la bonne foi, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de l'interdiction de l'arbitraire et du déni de justice. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, elle est notamment liée par les critères qui découlent du sens et du but de la réglementation applicable, de même que par les principes généraux du droit (ATF 107 Ia 202 consid. 3 et les références; 104 Ia 201 consid. 5g et les références; CDAP GE.2014.0117 du 20 novembre 2014 consid. 4a; GE.1998.0049 du 2 mai 2002 consid. 5 et les références; GE.1998.0058 du 1<sup>er</sup> octobre 1998 consid. 4 et les références). c) La recourante invoque la violation de sa liberté économique. aa) La pose de procédés de réclame est protégée par la liberté économique au sens de l'art. 27 Cst. (cf. par exemple CDAP GE.2008.0101 du 8 juin 2009 consid. 2a et les références). Celle-ci ne peut être restreinte qu'aux conditions de l'art. 36 Cst. L'atteinte doit ainsi être fondée sur une base légale, être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui et être proportionnée au but visé (art. 36 al. 1 à 3 Cst. et 38 al. 1 à 3 de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud [Cst-VD; BLV 101.01]; 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). bb) Il ne fait pas de doute que la recourante dispose d'un intérêt de nature économique dans l'admission de son projet, à savoir celui d'obtenir des revenus de la location des emplacements publicitaire prévus. Il est probable que ce type d'affichage présente également un intérêt pratique, un affichage numérique étant plus aisé à gérer qu'un affichage traditionnel en permettant un tournus plus fréquent des annonces publicitaires. Sur ces aspects, on relève qu'il ressort des motifs invoqués par la municipalité que celle-ci a refusé les caissons en question en raison exclusivement de leur caractère numérique, et donc lumineux. Elle n'a pas invoqué l'interdiction de tout type d'affichage. Par ailleurs, la SGA dispose déjà de nombreux autres emplacements qu'elle exploite dans le secteur de la gare notamment. La recourante n'étant pas elle-même propriétaire de la parcelle concernée, elle ne saurait invoquer la garantie de la propriété. d) aa) Les rayons électromagnétiques qui

composent la lumière artificielle constituent des atteintes au sens de l'art. 7 al. 1 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; 814.01), qui sont dénommées émissions au sortir des installations et immissions au lieu de leur effet. Indépendamment des nuisances existantes, il importe, à titre préventif, de limiter les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations et les rayons dans la mesure que permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation et pour autant que cela soit économiquement supportable (art. 11 al. 2 LPE) (ATF 140 II 214 consid. 3.3 p. 222; 140 II 33 consid. 4.2 p. 36; 124 II 219 consid. 7a p. 230). Diverses directives ont été émises à cet égard, à savoir les recommandations de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) pour la " Prévention des émissions lumineuses " (Berne 2005); la norme SIA 491 pour la " Prévention des émissions inutiles de lumière à l'extérieur ", en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2013, la Directive 150 de la Commission internationale de l'éclairage (CIE 150:2003), les " Indications pour la mesure, l'appréciation et l'abaissement des immissions lumineuses " éditées le 13 septembre 2012 par la Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (cf. TF 1C\_216/2010 du 28 septembre 2010 consid. 2.2, reproduit in RDAF 2011 I p. 48) et enfin le rapport de l'OFEV du 29 novembre 2012, intitulé " Effets de la lumière artificielle sur la diversité des espèces et l'être humain ", adopté par le Conseil fédéral le 13 février 2013. bb) L' art. 89 Cst. dispose que, dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons s'emploient à promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économiquement optimal et respectueux de l'environnement, ainsi qu'une consommation économe et rationnelle de l'énergie (al. 1). La Confédération fixe les principes applicables à l'utilisation des énergies indigènes et des énergies renouvelables et à la consommation économe et rationnelle de l'énergie (al. 2); elle favorise le développement des techniques énergétiques, en particulier dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables (al. 3). La loi fédérale du 30 septembre 2016 sur l'énergie (LEne; RS 730.0) reprend dans l'énoncé de ses buts les principes de l' art. 89 al. 1 Cst. ( art. 1 al. 1 LEne ) en précisant notamment qu'elle vise à garantir une utilisation économe et efficace de l'énergie ( art. 1 al. 2 let. b LEne). Sur le plan cantonal, la loi vaudoise sur l' énergie du 16 mai 2006 (LVLEne; BLV 730.01) a pour but de promouvoir un approvisionnement énergétique suffisant, diversifié, sûr, économique et respectueux de l'environnement (art. 1 al. 1 LVLEne). A cette fin, le législateur encourage l'utilisation des énergies indigènes, favorise le recours aux énergies renouvelables, soutient les technologies nouvelles permettant d'atteindre ces objectifs et renforce les mesures propres à la réduction des émissions de CO2 et autres émissions nocives (cf. art. 1 al. 2 LVLEne). La loi cantonale vise également à instituer une consommation économe et rationnelle de l' énergie . Dans ce sens, elle veille à l'adaptation de la fourniture énergétique en qualité, quantité, durée et efficacité (art. 1 al. 3 LVLEne). cc) La loi fédérale du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451) a notamment pour but de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et de promouvoir leur conservation et leur entretien (art. 1 let. a LPN). L'art. 4 LPN répartit ces objets en deux catégories: ceux d'importance nationale (let. a) et ceux d'importance régionale et locale (let. b). Selon l'art. 6 al. 1 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates. Lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle selon laquelle un objet doit être

conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (art. 6 al. 2 LPN). En cas de tâches cantonales ou communales, la protection des sites construits est assurée par le droit cantonal ou communal pertinent, notamment par le plan directeur et les plans d'affectation communaux. Les cantons et les communes ont ainsi l'obligation de prendre en compte les objectifs de protection poursuivis par l'ISOS lors de l'adoption d'un nouveau plan d'affectation (arrêt TF 1C\_188/2007 du 1<sup>er</sup> avril 2009, in DEP 2009 p. 509). A contrario, les objectifs de l'ISOS selon l'ordonnance fédérale du 9 septembre 1981 (OISOS; RS 451.12), ne sont donc pas directement applicables lorsque, comme en l'espèce, le litige concerne l'octroi d'une autorisation découlant d'une tâche cantonale. Ils pourront toutefois être pris en considération dans le cadre de l'interprétation des dispositions cantonales et communales pertinentes, notamment celles relatives à la clause d'esthétique. L'évaluation de la valeur d'un objet dans le cadre des procédures d'établissement des inventaires fédéraux et cantonaux constitue en effet un élément d'appréciation à disposition de l'autorité communale pour statuer sur l'application de la clause d'esthétique selon l'art. 86 LATC, dont on rappelle que les objectifs sont similaires à ceux de l'art. 4 LPR (arrêts AC.2018.0235 du 12 juin 2019 consid. 8a; AC.2017.0091 du 6 septembre 2018 et références). Cette répartition des compétences découle directement de la disposition constitutionnelle relative à la protection de la nature et du patrimoine (art. 78 Cst.) (cf. TF 1A.142/2004 du 10 décembre 2004, in RDAF 2006 629; arrêts AC.2015.0089 du 11 novembre 2015 consid. 3a/dd; AC.2014.0166 du 17 mars 2015 consid. 2a/bb; AC.2010.0127 du 6 janvier 2011). Sur le plan cantonal, la LPNMS instaure une protection générale de la nature et des sites englobant tous les objets immobiliers, tous les territoires, paysages, sites, localités, immeubles qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt général, notamment esthétique, historique, scientifique ou éducatif qu'ils présentent (art. 4 al. 1 LPNMS), en ce sens qu'aucune atteinte ne peut leur être portée qui en altère le caractère (art. 4 al. 2 LPNMS). La LPNMS instaure aussi une protection générale des monuments historiques et des antiquités, en particulier des monuments de la préhistoire, de l'histoire de l'art et de l'architecture ainsi que les antiquités immobilières trouvées dans le canton et qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif (art. 46 al. 1 LPNMS); sont également protégés les terrains contenant ces objets et leurs abords (al. 2); aucune atteinte ne peut leur être portée qui en altère le caractère (al. 3). La LPNMS prévoit par ailleurs deux types de mesures de protection spéciales: l'inventaire des monuments naturels et des sites (art. 12 à 19 LPNMS), respectivement l'inventaire des monuments historiques et des antiquités (art. 49 à 51 LPNMS), et le classement comme site, monument ou antiquité (art. 20 à 28 et 52 à 54 LPNMS). dd) Au vu de ce qui précède, il ne fait ainsi pas de doute que la limitation des émissions lumineuses, y compris dans des lieux déjà fortement urbanisés et éclairés, répond à un intérêt public. A cela s'ajoute l'intérêt public à promouvoir des installations nouvelles limitant la consommation d'énergie et celui relatif à la protection des monuments et des sites. e) S'agissant du respect du principe de la proportionnalité, il faut relever qu'en soi, l'affichage publicitaire, lumineux ou non, produit un impact visuel sur le public auquel il est difficile, voire impossible de se soustraire; c'est du reste son objectif. Son impact visuel est toutefois d'autant plus fort lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, de procédés non seulement lumineux, mais à images actives, que ce soit sous forme d'images tournantes ou de films publicitaires: le mouvement attire le regard et l'attention bien davantage que les affiches conventionnelles. Enfin, le pouvoir de captation est encore renforcé lorsque l'écran est grand. Or le projet litigieux propose deux écrans de

grandes dimensions (2012 mm de haut sur 1193 mm de large). Sur le plan patrimonial, on relève que les caissons litigieux sont prévus de part et d'autre du bâtiment de la gare, qui a reçu une note 2 au recensement architectural et est inscrit à l'inventaire. Le site est mentionné à l'ISOS avec un objectif de sauvegarde de l'état existant. Les trois bâtiments entourant la place de la gare sont mentionnés à l'ISOS comme éléments individuels. La DGIP-MS considère que l'atteinte patrimoniale engendrée par le projet est supportable, mais relève toutefois les enjeux patrimoniaux qu'il génère, l'ISOS mettant en exergue l'importance du traitement de l'ensemble des abords de la place d'Armes. Si ces enjeux ne sont pas suffisants à eux seuls pour conduire au refus d'autorisation, ils constituent un élément supplémentaire dans l'appréciation globale du projet, dont la municipalité pouvait valablement tenir compte. Dans ces circonstances, l'intérêt public à limiter les émissions lumineuses, en lien avec une utilisation rationnelle de l'énergie, et l'intérêt public à préserver la qualité du site en renonçant à une forme de diffusion de publicité particulièrement invasive sont assurément importants. Ainsi, quand bien même l'intérêt privé de la recourante ne saurait être négligé, la municipalité n'a pas abusé de sa - large - liberté d'appréciation en considérant que l'intérêt privé de la recourante à installer les caissons en cause devait céder le pas devant l'intérêt public à éviter une telle forme de publicité. f) En conclusion, la municipalité n'a pas violé le droit en refusant d'accorder à la recourante une autorisation d'affichage pour les caissons numériques en cause.

#### **E. 9**

Vu ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée doit être confirmée. La recourante, qui succombe, doit supporter les frais de la procédure (art. 49 al. 1 LPA-VD). Elle versera des dépens à la municipalité qui intervient par le biais d'un mandataire professionnel (art. 55 LPA-VD).

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