

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1912/2007-DCTI

ATA/426/2007

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 28 août 2007

dans la cause

PLAKANDA SÀRL

représentée par Me Nicolas Wisard, avocat

contre

COMMUNE DE VERNIER

représentée par Me David Lachat, avocat

et

**COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE
CONSTRUCTIONS**

EN FAIT

1. Le 25 juillet 2005, Plakanda Sàrl, de siège à 6330 Cham, (ci-après : Plakanda) a sollicité de la commune de Vernier (ci-après : la commune) l'autorisation d'installer deux supports fixes d'affiches sur le terrain de la station-service Shell Libellules, 5, avenue de l'Ain, 1291 Le Lignon, propriété de Shell Switzerland (ci-après : la station Shell).

Les panneaux publicitaires devaient se trouver respectivement à l'entrée et à la sortie de la station précitée. Ils étaient d'une dimension H x L 170/120 cm, le bas du panneau se trouvant à 50 cm du sol.

2. Le 6 septembre 2006, le département des institutions (ci-après : le département), après avoir effectué un transport sur place, a préavisé négativement l'autorisation sollicitée, en application de l'article 6 alinéa 1 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR - RS 741.01), retenant la compromission de la sécurité routière. La pose des panneaux publicitaires interrompait la continuité de la visibilité pour les véhicules sortants, par un « cédez le passage », de la station Shell, grande station où beaucoup de véhicules s'approvisionnaient en essence. Par ailleurs, l'avenue de l'Ain était un axe routier extrêmement fréquenté et à la hauteur de la station en question, elle comportait deux voies sur lesquelles bon nombre de véhicules dépassaient les limitations de vitesse, avant d'arriver un peu plus loin à la hauteur d'un radar.

3. Par décision du 23 octobre 2006, la commune a refusé l'autorisation sollicitée au motif que, nonobstant la modification de l'article 98 alinéa 1 de l'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (OSR - 741.21), les procédés de réclame pour compte de tiers restaient interdits en application de l'article 22 alinéa 1 de la loi sur les procédés de réclame du 9 juin 2000 (LPR - F 3 20).

4. Le 14 novembre 2006, Plakanda a saisi la commission de recours en matière de constructions (ci-après : la commission) d'un recours contre la décision précitée.

Elle ne discutait plus que sur le support situé à l'entrée de la station Shell, la pose du second support étant en l'état abandonnée.

Elle concluait préalablement à la tenue d'un transport sur place et sur le fond, à l'annulation de la décision querellée.

5. Par décision du 11 avril 2007, la commission a rejeté le recours. Le dossier était en état d'être jugé et aucune autre mesure d'instruction était nécessaire.

L'autorité compétente avait fondé sa décision sur le préavis négatif du département. Il était superfétatoire d'examiner la question de la compatibilité de l'article 22 LPR avec le nouveau droit fédéral applicable en matière de procédés de réclame (art. 98 OSR) ainsi que d'entrer dans le débat sur la notion de localité au sens de ces dispositions. Les motifs pour refuser l'autorisation étaient fondés sur la compromission de la sécurité routière, question d'opportunité que la commission n'avait pas le pouvoir de revoir (art. 61 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

6. Plakanda a saisi le Tribunal administratif d'un recours contre la décision précitée par acte du 15 mai 2007.

L'article 98 OSR ne prohibait plus les procédés de réclame en dehors des localités, de sorte que l'article 22 LPR, à considérer qu'il conserve une portée propre, ne pouvait avoir qu'une finalité d'urbanisme et de protection de l'esthétique. La notion de localité devait s'interpréter non pas en fonction de la localisation des panneaux routiers d'entrée en localité selon l'OSR, mais en fonction des caractéristiques urbanistiques existantes des quartiers considérés. En l'occurrence, la station Shell était située dans une localité au sens décrit ci-avant. L'article 22 LPR ne s'opposait pas en l'espèce à l'octroi de l'autorisation sollicitée. L'implantation prévue ne menaçait en rien la sécurité routière.

Elle conclut préalablement à ce que soit ordonné un transport sur place et sur le fond, à l'annulation de la décision querellée avec suite de frais et dépens.

7. Dans sa réponse du 13 juin 2007, la commune s'est opposée au recours.

Le refus d'autoriser l'implantation du panneau relevait de motifs liés à la sécurité routière, eux-mêmes exhaustivement réglés par le droit fédéral, en particulier par les articles 95 et suivants OSR.

Pour fonder sa décision, elle s'était référée au préavis négatif du département qui s'était rendu sur place et qui était donc parfaitement à même d'apprécier concrètement l'atteinte à la sécurité routière.

Le refus d'autoriser l'implantation du panneau était également lié à des motifs d'esthétisme, en particulier à l'article 22 alinéa 1 LPR.

Le terme de localité devait être défini en référence à l'OSR. La recourante ne contestait finalement pas que le panneau qu'elle souhaitait implanter se trouvait hors localité, mais elle estimait que le lieu d'implantation se situait sur une « zone urbaine ». Or, une telle zone ne faisait l'objet d'aucune définition, que ce soit dans la LPR ou dans l'OSR. La station Shell se trouvant hors localité, l'implantation des panneaux d'affichage à cet endroit était par conséquent interdite par la LPR.

Elle conclut au rejet du recours, avec suite de frais et dépens.

8. Le 9 juillet 2007, le Tribunal administratif a procédé à un transport sur place.

Le juge délégué a fait les constatations suivantes :

- La station Shell se trouve sur le tronçon de l'avenue de l'Ain, sis entre le pont de l'Ecu au nord et le carrefour du pont Butin au sud. On y accède par une contre-route à sens unique, qui coupe une piste cyclable marquée en orange sur la chaussée avant de se transformer en trottoir, le long d'une bande herbeuse. Pour quitter la station, soit l'on reprend la contre-route en direction de Genève/Onex, soit l'on s'engage sur la route des Libellules en empruntant la rue qui part en déclivité immédiatement après le magasin de la station.
- Les immeubles dit des Libellules sur la rue du même nom se trouvent à l'ouest en contrebas de la station.
- La zone est bâtie des deux côtés de la route de l'Ain.
- Pour les besoins du transport sur place, la recourante a fait poser un prototype du panneau publicitaire querellé. Celui-ci s'élève en bordure de la piste cyclable, en parallèle à celle-ci. Le panneau original sera en acier grisé avec des montants profilés en T et sera posé à 40 cm du sol, contre la bordure en béton de la bande herbeuse.
- Un panneau publicitaire fixé sur un lampadaire est apposé de l'autre côté de l'avenue de l'Ain. Il s'agit d'un panneau peint portant des affiches à vocation culturelle.
- Une affiche publicitaire est placardée dans l'abribus situé au sud de la station.
- En rebroussant le chemin vers le nord jusqu'au bout de la piste cyclable marquée en orange sur le sol, le juge délégué a constaté que le panneau projeté n'était pas visible.
- Le pont Butin - visible depuis la chaussée à la hauteur de la station Shell - était flanqué des deux côtés d'une enfilade de panneaux publicitaires.
- Le représentant de la commune a insisté sur la dangerosité de la pose du panneau publicitaire à l'endroit prévu, car pour accéder à la station, les automobilistes devaient traverser la piste cyclable.

Il a encore précisé que la route du pont Butin était une « pénétrante », à savoir une route à grand trafic, ne comportant aucune chicane et sur laquelle la vitesse était limitée à 60 km/h.

Enfin, il avait pu remarquer à maintes reprises qu'une fois l'autorisation délivrée, les bénéficiaires ne respectaient pas la disposition du panneau, en le plaçant légèrement dévié pour en augmenter la visibilité.

Tel était notamment le cas sur la route de Meyrin.

9. Il résulte des précisions données par la commune que la parcelle considérée se trouve en zone de développement 3.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 litt. a LPA).
2. a. Selon l'article 6 LCR, les réclames et autres annonces qui pourraient créer une confusion avec les signaux et les marques ou compromettre d'une autre manière la sécurité du trafic, par exemple en détournant l'attention des usagers de la route, sont interdites sur les routes ouvertes aux véhicules automobiles ou aux cycles, ainsi qu'à leurs abords.

Le chapitre 13 OSR, consacré aux réclames routières, a été modifié par la nouvelle du 17 août 2005, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2006.

Aux termes de l'article 95 alinéa 1 OSR, sont considérées comme réclames routières toutes les formes de publicité et autres annonces faites par l'écriture, l'image, la lumière, le son, etc, qui sont situées dans le champ de perception des conducteurs lorsqu'ils vouent leur attention à la circulation.

Selon l'article 96 alinéa 1 lettre a OSR, sont interdites les réclames routières qui pourraient compromettre la sécurité routière, notamment si elles rendent plus difficile la perception des autres usagers de la route, par exemple aux abords des passages pour piétons, des intersections ou des sorties.

L'article 99 alinéa 1 OSR précise que la mise en place ou la modification de réclames routières requiert l'autorisation de l'autorité compétente en vertu du droit cantonal.

- b. Les articles 4 et 5 LPR indiquent que l'installation de procédés de réclame est soumise à l'octroi préalable d'une autorisation, délivrée par la commune du lieu de situation du procédé de réclame.

En application de l'article 6 alinéa 3 LPR, la commune peut solliciter un préavis du département des institutions pour tout procédé de réclame susceptible de créer une gêne pour la circulation ou une confusion avec la signalisation.

En l'espèce, la commune du lieu de situation est celle de Vernier, laquelle a pris sa décision après avoir requis le préavis du département susmentionné.

3. La LPR a pour but de régler l'emploi des procédés de réclame afin d'assurer notamment la sécurité routière (art. 1). Sont soumis aux dispositions de cette loi tous les procédés de réclame, perceptibles depuis le domaine public, qu'ils soient situés sur le domaine public ou privé (art. 3 al. 1). Le chapitre II de la loi est consacré aux procédés de réclame pour compte de tiers, soit ceux qui ne présentent aucun rapport de lieu et de connexité et leur emplacement et les entreprises, les produits, les prestations de service ou les manifestations pour lesquels ils font de la réclame (art. 21).

Le panneau litigieux en l'espèce entre dans ces définitions.

4. A teneur de l'article 22 alinéa 1 LPR, les procédés de réclame pour compte de tiers sont interdits hors des localités.

C'est sur cette disposition légale que se fonde la décision attaquée.

Contrairement à l'avis de la commission, il convient donc de définir cette notion de localité.

Sur ce point, les parties proposent deux interprétations radicalement différentes.

Pour la recourante, la notion de localité est liée à une conception urbanistique relevant de l'environnement bâti.

La commune pour sa part, s'en tient strictement à la LCR et ses dispositions d'application, en particulier aux articles 1 alinéa 4 et 50 OSR. Est ainsi réputée, hors localité, la zone qui commence au signal « fin de localité » et se termine à celui de « début de localité ».

L'étude de l'exposé des motifs de la LPR ne donne aucun renseignement au sujet de cette définition, l'article 22 ayant été accepté sans faire l'objet de la moindre discussion (PL 8078-A, Mémorial des séances du Grand Conseil (MGC), 54^{ème} législature, 3^{ème} année, session 04, séance du 21 janvier 2000 ; PL 8078-B - I, MGC, 54^{ème} législature 3^{ème} année, session 08, séance 30 du 9 juin 2000).

Larousse définit la localité comme « petite ville, bourg, village » (Bibliorom LAROUSSE, Version Office 1.0, 1996). Le Robert donne pratiquement la même définition soit, « petite ville, village » et renvoie au terme « agglomération » (Le Robert, 1986).

En l'espèce, l'on ne saurait raisonnablement prétendre que le site de la station-service concernée est situé hors localité dans son acception définie ci-dessus.

Le Tribunal administratif a constaté, lors du transport sur place, que cette artère est bordée dans toute sa longueur d'immeubles d'habitation sur ses deux côtés. Le fait que cette artère traverse plusieurs communes suburbaines et que par là-même, elle comporte des panneaux d'entrée et de sortie de localité en application de la LCR, n'est pas à lui seul déterminant. Il n'y a en effet qu'à consulter le plan de Genève ou celui de la ville sur le site officiel du canton de Genève (<http://etat1.geneve.ch/topowb4/main.aspx>) pour constater qu'il apparaît clairement que l'avenue de l'Ain fait partie de l'agglomération genevoise.

Ainsi, compte tenu des caractéristiques de l'endroit où se trouve la station Shell, c'est à tort que la commune a refusé la pose du panneau publicitaire en invoquant l'article 22 alinéa 1 LPR.

5. Reste à déterminer si l'endroit où doit s'élever le panneau litigieux compromet la sécurité routière comme l'allègue l'autorité intimée.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'aspect de la sécurité routière est réglementé exhaustivement par le droit fédéral. Une entrave potentielle du trafic routier ou une mise en danger indirecte éventuelle, même si elle n'est pas à craindre de manière générale, suffit déjà pour admettre une atteinte à la sécurité routière (Arrêt du Tribunal fédéral 2A.431/2004 du 16 décembre 2004).

Toujours selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la notion de mise en danger de la sécurité de la circulation est une notion juridique indéterminée, de sorte que l'autorité qui l'applique jouit d'une certaine liberté d'appréciation (Arrêt du Tribunal fédéral 2A.249/2000 du 14 février 2001).

6. L'autorité établit les faits d'office et apprécie les moyens de preuve des parties (art. 19 et 20 LPA).

En l'espèce, la commune a requis le préavis du département, lequel s'est prononcé sur les deux panneaux prévus à l'origine, aussi bien à l'entrée qu'à la sortie de la station-service. Le département a alors retenu qu'était problématique le panneau de sortie de la station Shell. Or, la recourante a renoncé à la pose de celui-ci.

La commission n'a pas effectué de transport sur place malgré une demande dans ce sens de la recourante.

Ayant procédé à une telle mesure d'instruction, le tribunal de céans s'entendra aux constatations qu'il a pu faire en se rendant sur les lieux.

L'examen de l'endroit retenu pour la pose du panneau projeté amène aux considérations suivantes :

A la hauteur de la station Shell, l'avenue de l'Ain est une large route, à deux voies de circulation, sur laquelle la vitesse est limitée à 60 km/h. Jusqu'à l'entrée de la station Shell précisément, elle est bordée d'une bande cyclable, celle-ci se poursuivant sous la forme d'un trottoir le long de la station Shell. L'entrée à la station survient sur un tronçon rectiligne, sur lequel la visibilité est bonne. Dans la vision qui est celle d'un automobiliste circulant sur l'avenue de l'Ain en direction du pont Butin, le panneau, placé parallèlement à la route, n'est pas visible en tant que tel avant d'être à sa hauteur. Seuls les montants le sont, étant précisé que l'impact visuel de ceux-ci est faible. L'automobiliste qui veut accéder à la station Shell doit par la force des choses diminuer sa vitesse et vouer toute son attention aux cyclistes arrivant sur sa droite. Lors de cette manœuvre, on voit pas en quoi il serait dérangé par un panneau situé sur la gauche de son champ de vision. Si danger il y a, celui-ci réside dans l'intersection avec la piste cyclable et non pas la présence d'un panneau situé au-delà de cette intersection.

Au vu des constatations qu'il a pu faire, le Tribunal administratif estime que la présence d'un panneau publicitaire aux dimensions requises et posé parallèlement à la voie de circulation ne compromet absolument pas la sécurité routière au sens de l'article 6 LCR.

En conséquence, le recours sera admis, la décision de la commission annulée, et le dossier renvoyé à la commune pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

7. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 2'000.- sera mis à la charge de la commune, laquelle sera par ailleurs condamnée à payer à la recourante une indemnité de procédure de CHF 1'500.- (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 15 mai 2007 par Plakanda Sàrl contre la décision du 11 avril 2007 de la commission cantonale de recours en matière de constructions ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision du 11 avril 2007 de la commission cantonale de recours en matière de constructions et la décision du 23 octobre 2006 de la commune de Vernier ;

retourne le dossier à la commune de Vernier pour nouvelle décision dans le sens des considérants ;

met à la charge de la commune de Vernier un émolument de CHF 2'000.- ;

alloue à Plakanda Sàrl une indemnité de CHF 1'500.- à charge de la commune de Vernier ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communiqua le présent arrêt à Me Nicolas Wisard, avocat de la recourante, à Me David Lachat, avocat de la commune de Vernier, à la commission cantonale de recours en matière de constructions ainsi qu'au département des institutions, pour information.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy et Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. a.i. :

P. Pensa

le président :

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :