

du 11 février 2003

dans la cause

COMMUNE DU GRAND-SACONNEX

représentée par Me Bertrand Reich, avocat

contre

COMMISSION CANTONALE DE RECOURS EN MATIÈRE DE CONSTRUCTIONS

_____ et

SOCIÉTÉ V. S.A.

représentée par Me Lucien Lazzarotto, avocat

EN FAIT

1. La société V. (ci-après : V.) a son siège dans le canton de Vaud.
2. Le 9 mars 2001, la société, agissant par son bureau de Genève, a déposé auprès de la police municipale de la commune du Grand-Saconnex une "proposition d'emplacement d'affichage... sur domaine privé, visible du domaine public". À cette requête étaient joints une feuille d'emplacement, comportant la description de l'endroit visé, soit les nos 159 à 161 de la route de F., un plan du support prévu, aux dimensions de 2,83 mètres par 1,30 mètres, ainsi qu'un contrat de bail pour surfaces publicitaires entre V. et la caisse de prévoyance X, représentée par une régie de la place. Un extrait du registre foncier était encore joint à la demande.

Le 16 du même mois, la commune a informé V, que le conseil administratif avait pris la décision de surseoir à toute demande d'autorisation pour la pose de panneaux d'affichage. Le 31, la commune s'est adressée à nouveau par écrit à la société et l'a informée que le conseil administratif avait pris la décision de ne pas autoriser de publicité sur la route de F. entre les chemins du P. et du P.. En conséquence, l'autorisation sollicitée ne serait pas délivrée.

3. Le 27 avril 2001, la société a recouru contre la décision de la commune. Elle a mis en doute le caractère de décision proprement dite du document qui lui avait été communiqué, car il ne comportait notamment pas les voies de droit prévues par l'article 38 de la loi sur les procédés de réclame du 9 juin 2000 (LPR - F 3 20). L'acte entrepris violait la garantie de la propriété (art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. féd. - RS 101) et la liberté économique de la recourante (art. 27 Cst. féd.). Quant aux principes généraux définissant les restrictions admissibles des droits fondamentaux au sens de l'article 36 de la Constitution, ils étaient également violés, sauf celui de la légalité. Les considérations émises par la commune étaient arbitraires et violaient le principe de l'égalité de traitement, la route de F. comportant déjà d'autres panneaux publicitaires. La recourante a déposé notamment trois photos d'emplacements publicitaires le long de la route de F. dont bénéficiait une concurrente, la société

générale d'affichage (ci-après : la SGA). V. conclut à l'annulation de la décision prise le 30 mars 2001 par la commune et à l'octroi de l'autorisation demandée.

Le 25 juin 2001, la commune a répondu au recours. Elle avait établi, le 26 mars 2001, un "plan directeur des procédés de réclame" comportant deux zones, l'une où les panneaux publicitaires étaient autorisés, l'autre où ils étaient interdits. La requête litigieuse visait une portion de la route de F. "au centre" de la zone interdite. Les panneaux dont se prévalait la recourante se trouvaient en zone autorisée, à l'extérieur du village proprement dit. La commune pouvait légitimement souhaiter réduire la densité du nombre des panneaux d'affichage, en limiter l'impact et favoriser ainsi la perception de ses propres espaces verts et de leurs aménagements par les passants. La commune a conclu au rejet du recours.

4. Le 18 octobre 2001, les parties ont été entendues par la commission cantonale de recours en matière de constructions (ci-après : la CCRMC).
5. Les 27 novembre 2001 et 3 janvier 2002, elles ont respectivement répliqué et dupliqué.

Le 27 novembre 2001, V. a relevé que la commune ne pouvait adopter un plan directeur, contenant des règles précises et abstraites, car elle n'était autorisée qu'à établir un concept directeur. Ce concept ne pouvait tenir lieu de base légale pour restreindre la garantie de la propriété ou la liberté économique. La recourante a produit à cet égard un avis de droit. La décision entreprise avait un caractère automatique alors que la commune aurait dû procéder à une pesée d'intérêts concrète.

Dans sa réplique déposée le 3 janvier 2002, la commune a relevé tout d'abord qu'il y avait lieu de respecter les normes contenues dans les articles 95 et 96 de l'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 ou OSR - RS 741.21) et que la commission devait recueillir le préavis du département de justice, police et sécurité (ci-après : le DJPS). S'agissant de l'application de la LPR proprement dite, la commune a relevé que le site envisagé était épargné par des installations publicitaires, dans une zone comportant une pelouse et des arbres. Les raisons d'esthétique retenues par la commune étaient ainsi fondées. La recourante ne pouvait se prévaloir de la garantie de la propriété et

elle ne pouvait non plus se prévaloir du principe de l'égalité de traitement.

6. Le 8 avril 2002, la CCRMC a annulé la décision prise par la commune et l'a invitée à en rendre une nouvelle au motif que le plan présenté n'assurait ni cohérence, ni harmonie des procédés de réclame, ni ne définissait de critères esthétiques ou techniques permettant de statuer sur l'implantation de supports publicitaires. Il violait les buts poursuivis par la loi et ne pouvait être pris en considération.
7. Le 14 mai 2002, la commune a recouru contre la décision de la CCRMC. Elle conclut à son annulation et à la confirmation de sa propre décision. Elle requiert le Tribunal administratif de demander un préavis au DJPS. Sur le fond, la commune a repris les arguments qu'elle avait développés en première instance et se prévaut de sa propre autonomie.
8. Le 22 mai 2002, la CCRMC a déposé son dossier.
9. Le 28 juin 2002, la société a répondu au recours. Elle conclut à la confirmation de la décision de la CCRMC au motif notamment que le plan directeur adopté par la commune s'éloignait des buts de la loi, qu'il n'appartenait pas à la CCRMC ou au tribunal de guérir les insuffisances du dossier, notamment en recueillant le préavis du DJPS.
10. Le 1er juillet 2002, le greffe du tribunal a informé les parties que la cause était gardée à juger.

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 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. La collectivité publique recourante se prévaut notamment de l'article 24 LPR, considérant qu'elle a établi un "concept directeur" qui lui interdirait de délivrer l'autorisation sollicitée.

Il convient tout d'abord de déterminer la nature juridique dudit concept, tout en gardant à l'esprit que

les communes ont la faculté, mais non l'obligation d'en concevoir un.

a. L'autonomie des communes en droit genevois est circonscrite par la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05). Les attributions du conseil municipal sont divisées en fonctions délibératives (art. 30 LAC), soumises au référendum et en fonction consultative (art. 30A LAC). C'est à ce dernier titre que le conseil municipal préavise sous forme de résolution notamment le plan localisé de quartier (art. 30A al. premier let. b ou c LAC), le plan de site (art. 30A al. premier let. e) et le plan directeur des chemins pour piétons et de randonnées pédestres (art. 30A al. premier lettre f). De tels préavis ne lient pas l'autorité cantonale, seule compétente pour décider. Quant au maire ou au conseil municipal, il exerce les compétences prévues par l'article 48 LAC et forme notamment opposition dans le cadre de la procédure d'adoption des plans de zone, des plans localisés de quartier, des plans de site et le règlement, des plans d'extraction, des règlements spéciaux, en particulier lorsque le conseil municipal a formulé un préavis négatif (art. 48 let. x LAC).

b. Ni l'une ni l'autre de ces dispositions ne prévoient de procédure d'adoption d'un plan qui correspondrait au concept directeur prévu par l'article 23 LPR. On ne saurait donc y voir un instrument de planification territoriale qui serait en mains des communes et qui les lierait, de même que les administrés. Le concept directeur au sens de la LPR n'est donc pas un acte juridique impératif pour les propriétaires, dont la position serait affectée par ledit instrument (cf. sur cette question Pierre MOOR, Droit administratif : les actes administratifs et leur contrôle, vol. II, Berne 2002, 2ème édition, p. 439 et ss). Le "concept directeur" appartient au genre de l'ordonnance administrative (Pierre MOOR, Droit administratif : les fondements généraux, vol. I, Berne 1994, 2ème édition, p. 264 et ss). De telles ordonnances peuvent être publiées, sans que cela ne change quoi que ce soit à leur nature. Elles s'adressent aux agents publics, dans la mesure où ils remplissent une fonction et constituent ainsi une sorte de document de travail qui rendent explicite une ligne de conduite, une politique qui n'existerait sans cela qu'au travers de la succession d'une multitude de décisions individuelles (eodem loco p. 268, Pierre-Louis Manfrini, Nature et effets

juridiques des ordonnances administratives, Genève, 1978, p. 215-216). Il faut se référer encore à un arrêt du Tribunal fédéral, qui a été publié (ATF 117 Ib 248 consid. 4 b p. 256), et qui expose que l'administration peut s'écarter d'une ordonnance interprétative sans violer le droit, s'agissant en l'espèce de règles fiscales fédérales. Dans une espèce grisonne, le Tribunal fédéral a également considéré qu'une commune pouvait régler les modalités de l'affichage par un concept général sans pour autant assimiler un tel instrument à ceux connus dans le cadre de l'aménagement du territoire (ATF 128 I 3 consid. 3 e/bb p. 14 in fine = SJ 2002 I 519 consid. 3 p. 524) : les notions sont apparentées, mais les régimes juridiques diffèrent. Le Tribunal fédéral relève d'ailleurs qu'il est concevable de devoir soumettre un procédé d'affichage au régime de l'autorisation de construire, selon les circonstances (eodem loco, p. 15 in fine).

c. Il convient encore de souligner qu'à teneur de l'article 5 du règlement d'application de la loi sur les procédés de réclame du 11 octobre 2000 (RPR - F 3 20.01), le concept directeur des procédés de réclame vise à assurer une cohérence et une harmonie de ces procédés sur tout ou partie du territoire communal et notamment à définir les critères esthétiques et techniques permettant à la commune de statuer sur l'implantation de supports publicitaires. Comme on le voit, un tel concept a bien la valeur d'une ordonnance administrative interprétative.

Il s'ensuit que l'autorité publique qui rejette la requête d'un administré, en application d'une ordonnance administrative, ne peut le faire sans prendre en compte toutes les circonstances du cas d'espèce. Si elle n'agit pas ainsi, elle viole le droit d'être entendu de la personne physique ou morale concernée. L'éventuel concept directeur communal ne peut avoir la valeur que d'une ordonnance administrative servant à interpréter la loi et le règlement.

En l'espèce, la commune recourante a fondé son rejet sur l'adoption d'un concept directeur par le conseil administratif. Ce faisant, elle a négligé d'individualiser sa décision, conférant à son propre "plan directeur des procédés de réclame du 26 mars 2001", la valeur d'une règle de droit qu'il n'a pas. Pour ce seul motif déjà, sa décision devait être annulée.

3. Selon l'article 6 alinéa 3 LPR, la commune peut

solliciter un préavis du DJPS pour tout procédé de réclame susceptible de créer une gêne pour la circulation ou une confusion avec la signalisation.

La commune recourante se prévaut du danger pour la circulation que créeraient les panneaux litigieux s'ils étaient installés. Elle suggère au tribunal de céans de recueillir l'avis du DJPS. Ce faisant, elle perd de vue qu'il lui appartient d'instruire complètement les requêtes qui lui sont soumises. Si elle considère que le préavis dudit département lui est utile, il lui appartient de le demander formellement avant de prendre sa propre décision.

Pour ce second motif également, il convenait d'annuler la décision de la commune, comme l'avait fait la CCRMC.

4. Le recours de la commune est ainsi mal fondé. Il est rejeté et le dossier sera renvoyé dès lors non pas à la CCRMC mais à la commune recourante pour nouvelle instruction et nouvelle décision.
5. La société intimée a conclu à l'octroi de dépens. Elle y a droit, puisqu'elle obtient gain de cause (art. 87 al. 2 LPA) : ceux-ci seront arrêtés à CHF 1'500.-. Il n'y a pas lieu en revanche d'astreindre la commune recourante au paiement d'un émolument et celui dont elle s'est acquittée lui sera restitué.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 14 mai 2002 par la commune du Grand-Saconnex contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 8 avril 2002;

au fond :

le rejette;

renvoie la cause à la commune du Grand-Saconnex pour nouvelle décision au sens des considérants;

alloue une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à la société V. à charge de la commune du Grand-Saconnex;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument;

communique le présent arrêt à Me Bertrand Reich, avocat de la recourante, à Me Lucien Lazzarotto, avocat de l'intimée, à la commission cantonale de recours en matière de constructions, et pour information, au département de justice, police et sécurité.

Siégeants : M. Paychère, président, MM. Thélin, Schucani, Mmes Bonnefemme-Hurni, Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste adj. : le vice-président :

M. Tonossi

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci

