

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/508/2004-TPE

ATA/361/2005

**ARRÊT**

**DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**du 24 mai 2005**

dans la cause

**PLAKANDA AWI A.G. PUBLICITÉ EXTÉRIEURE**

représentée par Me Pierre Louis Manfrini, avocat

contre

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

et

**DÉPARTEMENT DE JUSTICE, POLICE ET SÉCURITÉ**

et

**COMMUNE DE PERLY-CERTOUX**

représentée par Me Jean-Pierre Carrera, avocat

---

## EN FAIT

1. Le 2 juillet 2002, Plakanda Awi A.G. Publicité Extérieure (ci-après : Plakanda) a sollicité de la commune de Perly-Certoux (ci-après : la commune) l'autorisation d'installer cinq supports d'affiches sur le terrain de la station service Tamoil, sise 286, route de Saint-Julien, à Perly.
2. Le 11 juillet 2002, la commune a refusé l'autorisation demandée, au motif qu'elle allait mettre à l'étude un concept directeur de l'affichage dans la commune.
3. Dans son courrier du 22 juillet 2002 à la commune, Plakanda a relevé que selon la loi, les demandes d'autorisation ne pouvaient pas être gelées dans l'attente de l'élaboration d'un concept communal d'affichage. Plakanda était toutefois d'accord de représenter son projet, une fois le nouveau concept adopté, probablement à la fin de l'année 2002.
4. Après que les parties eurent échangé diverses écritures, Plakanda a reformulé sa demande auprès de la commune, par courrier du 28 janvier 2003.
5. Le 12 février 2003, la commune a refusé de délivrer l'autorisation sollicitée. Le site où les panneaux devaient être posés se trouvait en zone 4B protégée de développement et le règlement en cours d'élaboration fixerait les principes que l'exécutif devrait suivre en matière d'autorisations de procédés de réclames. Ce projet était alors pendant en commission devant le Conseil Municipal.
6. Le 27 février 2003, le Conseil Municipal de la commune a adopté un concept directeur des procédés de réclames. L'article 6 de ce concept avait la teneur suivante :

*« les procédés de réclames pour compte de tiers sont exclus sur tout le territoire de la commune ».*

7. Par décision du 12 mars 2003, la commune a confirmé son refus d'autorisation à Plakanda. Le Conseil Municipal avait adopté le concept directeur des procédés de réclames dans sa séance du 27 février 2003. L'article 6 dudit concept ne permettait pas d'admettre les requêtes. Dite décision mentionnait les voies de recours et était accompagnée d'un mémo, dont la teneur était la suivante :

*Eléments évoqués par l'exécutif dans le cadre de l'élaboration du concept des procédés de réclames et/ou de l'analyse d'une demande d'autorisation :*

- *face à la prolifération anarchique et à une densification des procédés de réclames de part et d'autre de la route de Saint-Julien, de l'entrée du village*

---

*jusqu'à la douane, le législatif a exprimé clairement sa volonté de redonner un aspect moins « industriel » à cette route située en zone 4B protégée.*

- *le nombre d'entreprises sur la route de Saint-Julien étant particulièrement élevé, il est préférable, dans la mesure où il y a volonté de maîtriser la prolifération des procédés de réclames sur cet axe, de privilégier les procédés pour compte propre ;*
- *compte tenu des nombreux logements et petits commerces tout le long de la route de Saint-Julien, le législatif a souhaité maintenir un caractère villageois sur cet axe déjà particulièrement éprouvé par le passage des pendulaires. L'idée est d'éviter une trop grande densification des procédés de réclames qui pourraient accroître chez les habitants le sentiment de vivre en zone urbaine ou industrielle. »*

8. a. Le 15 avril 2003, Plakanda a saisi la commission de recours en matière de constructions (ci-après : la commission de recours).

L'adoption du concept directeur ne permettait pas à la commune de rejeter les requêtes sans individualiser les décisions. La route de Saint-Julien ne pouvait être assimilée à une zone digne de protection et l'interdiction totale des procédés de réclames pour compte de tiers sur toute la commune était contraire à la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101). La commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : la CMNS) n'avait pas été consultée.

b. Le 22 mai 2003, la commune s'est opposée au recours. La loi sur les procédés de réclames autorisait les communes à établir un concept directeur visant tant le domaine public que le domaine privé. Ledit concept n'avait pas de force obligatoire pour les administrés.

La parcelle où Plakanda désirait implanter des panneaux se trouvait en zone 4B protégée. Le long de la route de Saint-Julien, il y avait une prolifération anarchique d'enseignes qui défiguraient le village et lui donnaient un aspect industriel. Face à cette situation, la commune se devait d'intervenir. Au vu du nombre d'entreprises situées le long de cette artère, il était nécessaire de privilégier les procédés de réclames pour compte propre. Cinq supports d'affiches, sur la parcelle visée, étaient excessifs. L'éventuel défaut de motivation était réparé par la procédure devant la commission de recours. Il était exact que la CMNS n'avait pas été consultée avant que la commune ne rende sa décision. Elle l'avait toutefois saisie entre-temps et le préavis serait communiqué à la commission de recours.

9. Le 6 août 2003, la commune a transmis deux préavis rendus par la CMNS, le 22 juillet 2003. Il en résulte que la CMNS avait préavisé favorablement le

concept directeur des procédés de réclames, qui répondait à ses propres préoccupations. Quant à la requête de pose de procédés d'affichage à l'adresse 286, route de Saint-Julien, la CMNS a émis un préavis défavorable. L'emplacement prévu se trouvait en zone protégée et ne répondait pas aux exigences du concept directeur communal.

10. Le 21 novembre 2003, la commission de recours a procédé à un transport sur place, au cours duquel le représentant du département de justice, police et sécurité (ci-après : le DJPS) a indiqué que l'emplacement prévu pour les panneaux n'était pas contraire à la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR - RS 741.01).

11. Le 21 janvier 2004, la commission de recours a rejeté le recours.

La commune avait individualisé sa décision du 12 mars 2003, en indiquant vouloir protéger le caractère esthétique du site et donner un aspect moins industriel à la route de Saint-Julien. Elle s'était fondée sur des critères objectifs et systématiques. La parcelle concernée par la requête en autorisation n'avait pas perdu de valeur esthétique par son emplacement le long de la route de Saint-Julien, ni par son affectation.

12. Le 8 mars 2004, Plakanda a saisi le Tribunal administratif de l'affaire. L'exclusion totale des procédés de réclames pour compte de tiers était inadmissible et les restrictions apportées à l'affichage publicitaire atteignaient à la liberté économique et à la garantie de la propriété protégées par les articles 26 et 27 Cst. Il était insoutenable de prétendre que la station service Tamoil était dans une zone digne de protection. Le site ne présentait aucune caractéristique justifiant une protection particulière et était banal. Si des panneaux d'affichage étaient interdits à cet endroit, ils ne pourraient être autorisés nulle part ailleurs sur le territoire communal. La décision de la commission de recours devait être annulée et le dossier lui être renvoyé afin qu'elle procède à un examen concret des projets.

13. Le 8 avril 2004, la commune s'est opposée au recours. Objectivement, la parcelle en question était en zone 4B protégée, au sens de l'article 19 alinéa 2 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30). L'article 12 du plan directeur indiquait qu'il était nécessaire d'effectuer une pesée des intérêts en présence au cas par cas, et c'était en vain que la recourante tentait de remettre en cause ce principe. Le concept directeur n'avait pas de force obligatoire, comme cela avait déjà été relevé.

Une concentration importante d'enseignes et de panneaux publicitaires existait le long de la route de Saint-Julien, qui défigurait et altérait incontestablement le cachet du village. La commune se devait d'intervenir dans le périmètre en question. Pour cette intervention, il était nécessaire de privilégier les procédés de réclames pour compte propre, afin de maîtriser le foisonnement

existant. Les motifs ayant mené à cette décision avaient été longuement détaillés au cours de la procédure.

Tant la décision initiale que celle rendue par la commission de recours avaient été suffisamment motivées : la commune avait annexé un mémo et la commission de recours avait indiqué, sur la base de ce document, que la commune avait respecté son obligation de réaliser une pesée des intérêts en présence.

14. Le 7 mai 2004, le DJPS a indiqué que le projet présenté par Plakanda ne représentait pas une mise en danger de la sécurité routière et que, dès lors, il s'en rapportait à justice.

15. Le 30 août 2004, le Tribunal administratif a procédé à un transport sur place qui lui a permis de repérer, d'une part, l'emplacement où les cinq panneaux devaient être apposés et, d'autre part, les autres publicités existant le long de la route de Saint-Julien, soit :

- à la station service Tamoil : un totem et un certain nombre d'enseignes vantant les produits vendus par la station ;
- à la station service Shell : un totem, des banderoles et un cadre lumineux en lien avec l'exploitation de la station ;
- à la station B.P. : même genre de publicités qu'à la station Shell, avec présence d'une bande herbeuse ;
- en direction de Plan-les-Ouates : trois affiches de chaque côté d'un abri-bus ;
- devant le magasin « Team Racing » : un nombre important d'appels visuels par voie d'enseigne, dont la commune a toutefois précisé qu'il s'agissait d'affichage sauvage et que la mairie allait intervenir ;
- A la station Ben, rénovée dernièrement : deux affiches au fond de la station, sur des panneaux F12 ;
- Un peu plus loin : un totem, portant le nom des entreprises domiciliées dans les immeubles au sud de la route de Saint-Julien.

16. a. Suite à ce transport sur place, la commune a précisé que les abris-bus des TPG allaient disparaître au profit de refuges sans publicité. Quant à la station Ben, récemment rénovée, elle n'avait pas d'autorisation de pose de panneaux publicitaires.

b. De son côté, Plakanda a donné une précision sur l'emplacement d'un des panneaux faisant l'objet de la procédure.

## 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. Les articles 4 et 5 de loi sur les procédés de réclame du 9 juin 2000 (LPR - F 3 20 ) indiquent que l'installation de procédés de réclamations est soumise à l'octroi préalable d'une autorisation, délivrée par la commune du lieu de situation du procédé de réclamations.

Lorsque cette installation est prévue sur un immeuble situé dans une zone protégée, la CMNS doit être consultée préalablement par l'autorité de décision.

L'article 24 LPR prévoit que les communes peuvent établir un concept directeur des procédés de réclamations, visant tant le domaine public que le domaine privé.
3. Le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de juger que le concept directeur communal prévu à l'article 24 LPR - du fait de la procédure prévue pour son adoption - est une ordonnance administrative destinées aux agents publics afin de rendre explicite une ligne de conduite ou une politique. Il ne dispense pas l'autorité qui statue sur la requête d'un administré de prendre en compte toutes les circonstances du cas d'espèce (ATA/76/2003 et ATA/80/2003 du 11 février 2003).
4. Selon l'article 6 du concept directeur des procédés de réclamations adopté par la commune le 27 février 2003, les procédés de réclamations pour compte de tiers sont exclus sur tout le territoire de la commune. L'article 12 du concept précise que la compatibilité d'une demande en autorisation avec les dispositions de la loi, du règlement et du concept directeur ne saurait emporter à elle seule le droit d'obtenir l'autorisation requise, chaque demande devant être examinée pour elle-même en fonction de l'ensemble des circonstances, de l'esthétique des lieux et de la densité des procédés de réclamations dans le périmètre considéré.
5. En l'espèce, la décision litigieuse n'est pas individualisée, contrairement à ce que soutient la commune. Le mémo annexé ne fait que reprendre et expliquer les principes sous-tendant l'élaboration du concept directeur et n'aborde en aucun cas la situation précise des procédés de réclamations dont l'autorisation est sollicitée. La même critique doit être faite au préavis rendu par la CMNS , qui s'est fondée sur des critères très généraux.

S'il ne peut être contesté que la parcelle litigieuse est objectivement située en zone 4B protégée au sens des dispositions fédérales et cantonales régissant l'aménagement du territoire, cela n'emporte toutefois pas l'interdiction de toute

publicité pour le compte de tiers. Même si les autorités communales entendent redonner à la route de Saint-Julien un caractère plus villageois que celui qu'il a actuellement, le Tribunal administratif a pu constater, lors du transport sur place, que les principales atteintes à ce caractère ne provenaient pas des publicités, mais bien du type d'urbanisation réalisé, en particulier de l'implantation des nombreuses stations service, liée à la proximité de la frontière.

Dans ces circonstances, la décision litigieuse, si elle était confirmée, emporterait l'interdiction de toute publicité pour le compte de tiers dans le secteur en question, ce qui n'est pas envisageable, tant au regard des articles 26 et 27 Cst. relatifs, respectivement, à la garantie de la propriété et à la liberté économique, qu'aux exigences d'individualisation des décisions rappelées ci-dessus.

En conséquence, le recours sera admis, et le dossier renvoyé à la commune pour qu'elle étudie, en application des règles rappelées ci-dessus et du principe de la proportionnalité, si tout ou partie des panneaux d'affichage dont l'implantation est sollicitée peut être autorisée.

6. Au vu de ce qui précède, aucun émolument ne sera perçu. Une indemnité de procédure, en CHF 1'500.-, sera allouée à Plakanda, qui obtient gain de cause.

**PAR CES MOTIFS**  
**LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 8 mars 2004 par Plakanda Awi A.G. Publicité Extérieure contre la décision de la commission cantonale de recours en matière de constructions du 21 janvier 2004 ;

**au fond :**

admet le recours ;

renvoie le dossier à la commune au sens des considérants ;

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

alloue une indemnité de CHF 1'500.- à Plakanda Awi A.G. Publicité Extérieure ;

communique le présent arrêt à Me Pierre Louis Manfrini, avocat de la recourante, à la commission cantonale de recours en matière de constructions ainsi qu'au département de justice, police et sécurité et à Me Jean-Pierre Carera, avocat de la commune de Perly-Certoux.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod,  
juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

la vice-présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :