

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1981/2019-INIT

ACST/15/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Arrêt du 19 juin 2020

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Guy Braun, avocat

contre

**COMITÉ DE L'INITIATIVE « GENÈVE ZÉRO PUB : LIBÉRONS NOS RUES
DE LA PUBLICITÉ COMMERCIALE »**

et

CONSEIL D'ÉTAT

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____, de nationalité suisse, est domicilié en Ville de Genève (ci-après : la ville), commune dans laquelle il exerce ses droits politiques.

- 2) a. Par publication dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) du 7 juillet 2017, un comité d'initiative (ci-après : le comité) a lancé l'initiative populaire communale intitulée « Genève zéro pub – libérons nos rues de la publicité commerciale ! » (ci-après : l'initiative), dont la teneur était la suivante :

« Les autorités de la ville de Genève sont chargées de mettre en œuvre une politique cohérente de gestion de l'affichage, dans le respect de la législation cantonale, en appliquant les principes suivants :

1. privilégier la qualité du paysage urbain genevois en libérant l'espace public de la publicité commerciale par voie d'affichage ;
2. faciliter la mobilité de tou-te-s, en particulier les personnes en situation de handicap, dont les malvoyant-e-s, en supprimant les panneaux qui font obstacle aux déplacements par leur emprise physique sur les espaces piétonniers ;
3. mettre à disposition des associations et institutions locales des panneaux permettant la communication par voie d'affichage de leurs informations et activités, ainsi que d'événements artistiques et culturels ;
4. mettre à disposition des habitant-e-s des panneaux vierges destinés à l'expression libre, citoyenne et artistique ;
5. conserver un équilibre entre expression libre et publicité associative, caritative, culturelle et événementielle sur l'espace public réservé à cet effet, en facilitant son accessibilité aux organisations à but non lucratif.

Ces principes seront mis en œuvre dans les plus brefs délais possibles, compte tenu des contraintes légales, ainsi que des engagements contractuels en vigueur à la date d'adoption de la présente initiative ».

b. Selon l'exposé des motifs accompagnant l'initiative, la publicité commerciale nuisait à la qualité du paysage et de l'urbanisme dans l'espace public, constituait une pollution visuelle (mobilisation de l'attention sans consentement ni possibilité d'évitement), visait à stimuler des désirs de consommation (surconsommation, obsolescence programmée et surendettement), contribuait à aggraver l'impact des activités humaines sur l'environnement, en particulier sur les ressources naturelles et sur le réchauffement climatique, nuisait à la mobilité, notamment des personnes en situation de handicap, et fragilisait le tissu économique local (de nombreuses entreprises n'ayant pas les moyens d'y recourir). Les panneaux d'affichage laissés temporairement vierges en hiver 2017 avaient libéré l'expression citoyenne et artistique, tout en stimulant les interactions sociales spontanées, ce qui avait conduit au renforcement de la cohésion sociale. D'autres grandes villes à travers le monde avaient fait le choix de se libérer de la publicité, tandis que d'autres collectivités publiques restreignaient sérieusement l'affichage ou étaient en train de le faire.

- 3) Par arrêté du 24 janvier 2018, publié dans la FAO du 26 janvier 2018, le Conseil d'État a constaté que les signatures avaient été déposées dans le délai légal prescrit et en nombre suffisant, de sorte que l'initiative avait abouti. Par le même arrêté, il a fixé les délais de traitement de celle-ci.
- 4) Le 31 janvier 2018, l'organisation faîtière KS/CS Communication Suisse (ci-après : l'organisation) a écrit au Conseil d'État, lui indiquant que l'initiative ne portait pas sur des sujets susceptibles de faire l'objet d'une initiative au plan communal.
- 5) Le 12 mars 2018, la chancellerie d'État (ci-après : la chancellerie) a invité le comité à lui faire part de ses déterminations avant que le Conseil d'État ne statue sur la validité de l'initiative, notamment s'agissant de la manière dont les différents points traités par l'initiative s'inscrivaient dans le cadre légal des matières soumises au droit d'initiative communal et pourraient faire l'objet d'une délibération du conseil municipal, ainsi que sur la conformité de l'initiative au droit supérieur, en particulier à la loi sur les procédés de réclame du 9 juin 2000 (LPR - F 3 20), et sur le respect du principe de l'unité de la matière.
- 6) Le même jour, la chancellerie a invité le conseil administratif de la ville (ci-après : le conseil administratif) à lui faire part de ses éventuelles observations sur la validité de l'initiative.
- 7) Le 26 mars 2018, le comité s'est déterminé au sujet de la validité de l'initiative, concluant à sa conformité au droit supérieur et au principe de l'unité de la matière.

L'initiative portait sur des objets correspondant, cumulativement ou alternativement, à ceux visés par l'art. 36 de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984 (LAC - B 6 05). Les points qu'elle traitait pouvaient faire l'objet d'une délibération du conseil municipal, en tant que l'établissement du nouveau concept directeur des procédés de réclame (ci-après : le concept directeur) en matière d'affichage voulu par l'initiative nécessiterait l'octroi d'un crédit adopté sous forme de délibération. La suppression de panneaux d'affichage était d'ailleurs déjà intervenue dans d'autres communes genevoises. L'initiative était également conforme à la LPR, qui attribuait aux communes la compétence de délivrer les autorisations et concessions en matière de procédés de réclame, de même que d'établir un concept directeur sur les domaines public et privé, de prendre des mesures en cas de violation de la loi et de déterminer l'emplacement des supports destinés aux procédés de réclame et à l'affichage sans but lucratif.

- 8) Le 28 mars 2018, le conseil administratif a indiqué qu'à première vue l'initiative ne lui paraissait pas poser de problème de légalité.

- 9) Le 11 mai 2018, l'organisation s'est spontanément déterminée au sujet de l'initiative, qui devait être invalidée.

Elle emportait une ingérence injustifiée à la liberté économique, dans la mesure où elle interdisait toute publicité commerciale par voie d'affichage, ne répondait à aucun intérêt public et ne respectait pas le principe de proportionnalité. Au regard de la faible proportion de panneaux d'affichage par habitant, l'initiative n'était pas en mesure de limiter la pression exercée par la publicité commerciale ni de favoriser la mobilité, puisque les panneaux seraient conservés pour être utilisés à d'autres fins. Une limitation très importante de la publicité commerciale était d'ailleurs déjà effective en raison des concessions accordées. L'initiative engendrait également de graves inégalités de traitement entre concurrents, à savoir ceux disposant d'une vitrine et ceux n'en disposant pas, et mettait une barrière à l'entrée du marché pour les nouveaux commerçants non encore installés. Enfin, l'initiative ne respectait pas non plus le principe de l'unité de la matière, puisqu'elle poursuivait des buts différents sans liens entre eux.

- 10) Le 17 mai 2018, le comité s'est déterminé sur la prise de position de l'organisation, indiquant que les objections qui y étaient soulevées relevaient du débat de fond sur l'initiative.

L'initiative n'empêchait pas la publicité commerciale par d'autres moyens que l'affichage sur le domaine public et mettait au même niveau tous les acteurs économiques en supprimant les régulations actuelles et en assurant l'égalité de traitement entre concurrents, avec la précision que les commerces de proximité n'avaient quasiment jamais recours aux panneaux réservés à la publicité commerciale. L'initiative respectait également le principe de l'unité de la matière, puisqu'elle avait pour objet principal de libérer le domaine public de la ville de la publicité commerciale par voie d'affichage.

- 11) Par arrêté du 23 mai 2018, publié dans la FAO du 25 mai 2018, le Conseil d'État a déclaré l'initiative partiellement valide, annulant les ch. 1 et 2 de celle-ci au motif qu'ils n'entraient pas dans les objets soumis au droit d'initiative communal, contrairement aux ch. 3 à 5 de l'initiative qui étaient notamment conformes au droit supérieur.

- 12) Le 22 juin 2018, le comité a recouru auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre cet arrêté, concluant à son annulation en tant qu'il invalidait les ch. 1 et 2 de l'initiative.

- 13) Par arrêt du 31 octobre 2018 (ACST/22/2018), la chambre constitutionnelle a partiellement admis le recours, annulé l'arrêté litigieux et renvoyé la cause au Conseil d'État, au sens des considérants.

L'initiative tendait à l'établissement et à la mise en œuvre, à Genève, d'un concept directeur qui bannissait la publicité commerciale du domaine public et du domaine privé perceptible depuis le domaine public et soutenait l'affichage des informations et activités des institutions et associations locales et celui des expressions citoyennes et artistiques des habitants. Un tel concept directeur se rattachait à la notion large d'aménagement du territoire visée par l'art. 36 al. 1 let. d LAC, dont l'étude pouvait être demandée par la voie d'une initiative populaire communale, pour autant qu'une délibération du conseil municipal puisse intervenir à un stade ultérieur de la procédure pour en concrétiser l'adoption. Tel était bien le cas, puisque l'initiative pouvait être concrétisée par un règlement en mesure de guider l'exécutif communal pour délivrer les autorisations, fixer les conditions et charges ainsi que pour prendre les mesures prévues par la LPR, actes qui continuaient à être de son ressort. C'était donc à tort que le Conseil d'État avait invalidé les ch. 1 et 2 de l'initiative, l'autorité intimée devant procéder à un nouvel examen de la validité de l'initiative, considérée dans son ensemble.

- 14) Contre cet arrêt, M. A_____ a recouru auprès du Tribunal fédéral, qui a déclaré son recours irrecevable (arrêt du Tribunal fédéral 1C_637/2018 du 10 décembre 2018). L'arrêt cantonal attaqué ne mettait pas un terme à la procédure de validation de l'initiative, dès lors que la cause était renvoyée au Conseil d'État pour qu'il se prononce sur le point de savoir si, considérée dans son ensemble, elle respectait les conditions de validité qu'étaient notamment l'unité de la matière et la conformité au droit supérieur.
- 15) Le 7 novembre 2018, la chancellerie a demandé au comité et à la ville de se déterminer au sujet de la validité de l'initiative, à la suite de l'ACST/22/2018.
- 16) Le 16 novembre 2018, la ville s'est référée à son précédent courrier, dont elle reprenait la teneur.
- 17) Le 30 novembre 2018, le comité a également persisté dans ses précédentes prises de position.
- 18) Le 11 mars 2019, M. A_____ a transmis au Conseil d'État des déterminations spontanées au sujet de l'initiative, qui devait être invalidée.

En proscrivant la publicité commerciale sur l'ensemble du territoire communal, sans démonter tous les supports utilisés pour afficher ces contenus, le ch. 1 de l'initiative emportait une restriction grave à la liberté économique. Dans ce cadre, un règlement communal, au demeurant contraire à la LPR, ne pouvait être considéré comme une base légale formelle. Le ch. 1 de l'initiative ne poursuivait pas non plus d'intérêt public et était disproportionné, puisqu'il visait indistinctement l'ensemble des produits et services et ne participait pas à la résolution des problèmes qu'il dénonçait. Les ch. 3 et 5 de l'initiative étaient

également discriminatoires, dans la mesure où seules les associations et institutions locales seraient autorisées à faire de la publicité et que, parmi celles-ci, celles ne poursuivant pas de but lucratif seraient favorisées.

- 19) Le 14 mars 2019, la chancellerie a invité le comité à se déterminer sur la validité de l'initiative en lien avec le courrier de M. A_____.
- 20) Le 29 mars 2019, le comité a conclu à la validité de l'initiative, laquelle défendait des intérêts publics prépondérants, répondait aux différents critères de la proportionnalité et respectait le principe de l'unité de la matière.
- 21) Par arrêté du 17 avril 2019, publié dans la FAO du 23 avril 2019, le Conseil d'État a déclaré l'initiative valide.

L'initiative, rédigée en termes généraux, respectait les principes d'unité de la matière et de clarté et n'était pas inexécutable.

Elle était également conforme au droit supérieur. Bien qu'elle ciblat uniquement la publicité sur le domaine public ou perceptible depuis le domaine public sans pour autant prohiber les autres formes de publicité, elle n'en réduisait pas moins le choix des annonceurs, de sorte qu'elle emportait une ingérence à la liberté économique, qui pouvait, globalement, être qualifiée de grave, étant donné qu'elle concernait, de manière durable, un certain nombre d'entités n'ayant plus de moyen de faire de la publicité commerciale pour leur compte et celui de tiers. Dans ce cadre, le règlement adopté par le conseil municipal – qui constituerait le concept directeur au sens de la LPR et pourrait être soumis au référendum communal – était une base légale suffisante. L'initiative poursuivait des intérêts publics admissibles, notamment de politique sociale, qui étaient atteints par la suppression de toute publicité par voie d'affichage, aucune mesure moins incisive, comme une diminution du nombre des affiches, n'étant envisageable. L'interdiction projetée plaçait en outre les entreprises au bénéfice d'une concession d'affichage sur un pied d'égalité par rapport à celles n'en ayant pas, de sorte que l'initiative était également conforme à la proportionnalité au sens étroit. De plus, l'initiative pouvait être interprétée comme accordant une certaine liberté d'appréciation au conseil municipal qui pouvait, le cas échéant, prévoir un régime d'exceptions à l'interdiction dans des cas précis. Pour les mêmes motifs, l'interdiction de la publicité commerciale sur le domaine privé mais visible depuis le domaine public ne portait pas non plus atteinte à la garantie de la propriété.

L'initiative était en outre conforme à la LPR, qui se contentait de prévoir un cadre normatif concernant l'emploi des procédés de réclame, fixant ainsi les limites de ce qui était admissible en ce domaine, sans pour autant prévoir de limite inférieure, ce qui laissait la possibilité aux communes d'interdire complètement la publicité sur leur territoire.

- 22) Par acte du 23 mai 2019, M. A_____ a recouru auprès de la chambre constitutionnelle contre cet arrêté, concluant à son annulation, à l'invalidation des ch. 1, 3 et 5 de l'initiative et à l'octroi d'une indemnité de procédure.

L'initiative privait toute personne physique ou morale exerçant une activité économique de la possibilité de promouvoir ses activités sur le territoire communal par voie d'affichage sur le domaine public ou perceptible depuis le domaine public, de même que tout sponsor d'événements culturels ou sportifs ainsi que les entreprises d'affichage et les propriétaires de biens immobiliers proposant de tels services sur le domaine privé. Le ch. 1 de l'initiative emportait ainsi une restriction grave à la liberté économique. Cette restriction ne reposait sur aucune base légale formelle, dès lors que le législateur cantonal ne permettait à la ville que d'adopter le concept directeur en matière d'affichage, qui s'apparentait à une ordonnance administrative interne, et ne poursuivait aucun intérêt public pertinent, étant précisé que ceux mentionnés par l'initiative étaient déjà réalisés par la LPR. Le principe de proportionnalité n'était pas non plus respecté, le Conseil d'État ayant au demeurant omis dans son examen l'ensemble des entreprises touchées par l'interdiction de la publicité par voie d'affichage et n'avait pas traité son caractère général, puisqu'elle visait toutes les activités économiques et l'ensemble des services et produits qui en découlaient, indépendamment du fait de savoir si la publicité participait ou non aux problèmes sur lesquels l'initiative entendait agir. Le ch. 1 de l'initiative et son titre devaient ainsi être annulés.

Dans la mesure où les propriétaires de biens immobiliers adaptés à l'affichage publicitaire étaient directement touchés par l'interdiction générale de toute publicité commerciale, l'initiative violait, pour les mêmes motifs, également la garantie de la propriété.

Le ch. 1 et le titre de l'initiative étaient aussi contraire à la LPR, qui laissait à l'exécutif communal le soin de sa mise en œuvre au moyen d'un instrument non contraignant, le législateur cantonal n'ayant pas voulu autoriser les communes à déroger aux objectifs de la loi en bannissant par exemple toute forme de publicité commerciale. Au contraire, il avait réglementé de manière contraignante pour l'ensemble du territoire cantonal les procédés de réclame.

Les ch. 3 et 5 de l'initiative comportaient une inégalité de traitement entre concurrents, puisque les organisations visées pouvaient continuer à faire ce qui était refusé à celles poursuivant un but lucratif dans les mêmes domaines événementiels, culturels ou artistiques, ce qui constituait une mesure de politique économique prohibée. Par ailleurs, aucun critère objectif ne pouvait justifier que les entreprises actives dans d'autres secteurs économiques et ne participant pas aux problèmes dénoncés par l'initiative soient traitées différemment des organismes actifs dans les secteurs culturels, artistiques ou événementiels. De plus, en exigeant la mise à disposition de panneaux d'affichages aux seules

associations et institutions locales, le ch. 3 de l'initiative était contraire au libre accès au marché intérieur. Quant aux organisations mentionnées qui poursuivaient un but lucratif, elles ne bénéficiaient d'aucun accès facilité aux espaces publicitaires, uniquement réservé à celles ne poursuivant pas un tel but.

- 23) Le 20 juin 2019, le Conseil d'État a persisté dans les conclusions et termes de son arrêté, indiquant n'avoir aucune observation supplémentaire à formuler sur le recours.
- 24) Le 21 juin 2019, le comité a conclu au rejet du recours.

L'initiative respectait le principe de proportionnalité, en l'absence de droit inconditionnel à l'usage du domaine public et au regard de sa portée limitée, puisqu'elle reléguait tous les acteurs économiques au même niveau, où la concurrence pouvait pleinement se réaliser. Par ailleurs, dans la mesure où le caractère d'intérêt général véhiculé par le sponsoring était prépondérant, la liberté économique n'était pas concernée. La suppression de la publicité commerciale dans l'espace public contribuait également à la réduction de la surconsommation et protégeait le développement des enfants. L'initiative concernant uniquement la publicité par voie d'affichage, seules pouvaient se prévaloir d'une restriction grave à la liberté économique les sociétés d'affichage concessionnaires, qui se verraient alors dans l'impossibilité de continuer leurs activités sur le territoire de la ville. Même dans cette situation, il suffisait toutefois à la ville de ne pas renouveler ces concessions à leur échéance et de reprendre, à l'interne, la gestion de l'affichage.

En matière de publicité par voie d'affichage, le rôle de la commune n'était pas seulement subsidiaire par rapport à celui du canton, puisque, indépendamment de l'outil utilisé, à savoir un concept directeur ou un règlement, la compétence décisionnelle restait communale, rien n'indiquant que l'interdiction projetée soit incompatible avec la LPR. La ville avait d'ailleurs déjà fait usage de sa prérogative, en inscrivant dans un concept directeur l'exclusion de l'affichage commercial de certaines zones, tout en octroyant une dérogation à l'affichage culturel. D'autres communes, comme celle de Puplinge, avaient en outre également proscrit sur leur territoire la publicité commerciale ou envisageaient de le faire.

La question posée par l'initiative intervenait en amont de celle de la concurrence, puisqu'elle concernait l'utilisation ou non du domaine public à des fins publicitaires. Elle permettait à la ville d'imposer des restrictions d'usage du domaine privé afin que celui-ci soit conforme à la destination à donner au domaine public au sens large.

- 25) Le 15 août 2019, M. A_____ a répliqué, persistant dans les conclusions et termes de son recours.

- 26) Les 23 août et 8 novembre 2019, le juge délégué a invité les parties à lui faire parvenir leurs éventuelles observations, après quoi la cause serait gardée à juger.
- 27) Les 10 septembre et 21 novembre 2019, le Conseil d'État a persisté dans les conclusions de son arrêté, n'ayant pas d'observations complémentaires à formuler.
- 28) Le 19 novembre 2019, M. A_____ a également persisté dans les conclusions de son recours.
- 29) Le comité ne s'est pas déterminé.
- 30) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) a. La chambre constitutionnelle est compétente pour connaître de recours interjetés, comme en l'espèce, contre un arrêté du Conseil d'État relatif à la validité d'une initiative populaire (art. 124 let. b de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 - Cst-GE - A 2 00 ; art. 130B al. 1 let. c de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ – E 2 05 ; ACST/22/2018 précité consid. 1a).
- b. Le recours a été interjeté en temps utile, le délai légal ordinaire de trente jours (art. 62 al. 1 let. a et d et 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10) s'appliquant en la matière, nonobstant le silence de la loi (ACST/17/2015 du 2 septembre 2015 consid. 3a). Il respecte les conditions de forme et de contenu prévues par les art. 64 al. 1 et 65 al. 1 et 2 LPA.
- c. Le recours contre une décision relative à la validité d'une initiative communale concerne le droit de vote des citoyens ainsi que les votations et élections au sens de l'art. 82 let. c de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110). Toute personne physique ayant le droit de vote dans l'affaire en cause est recevable à interjeter un tel recours, de même que les partis politiques et les organisations à caractère politique formées en vue d'une action précise, comme le lancement d'une initiative ou d'un référendum (ATF 139 I 195 consid. 1.4 ; 134 I 172 consid. 1.3.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_305/2012 du 26 février 2016 consid. 1.2 ; 1C_357/2009 du 8 avril 2010 consid. 1.2). En l'espèce, le recours a été interjeté par M. A_____, ressortissant suisse domicilié à Genève, commune dans laquelle il exerce ses droits politiques. Il a dès lors qualité pour recourir contre l'arrêté litigieux statuant sur la validité de l'initiative.

d. Le recours doit donc être déclaré recevable.

- 2) Dans le canton de Genève, une initiative populaire municipale est toujours rédigée en termes généraux, même si elle peut comporter des vœux précis. En cas d'acceptation – par le conseil municipal (art. 73 al. 2 et 3 Cst-GE ; art. 36C ss LAC) ou le corps électoral (art. 75 Cst-GE ; art. 94 al. 2 et 3 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 15 octobre 1982 - LEDP - A 5 05 ; art. 36G LAC) –, elle doit être concrétisée (art. 73 al. 2 et 76 Cst-GE ; ACST/22/2018 précité consid. 2 et les références citées).

Le sens des propositions qu'énonce une initiative populaire communale se détermine néanmoins d'après les méthodes habituelles d'interprétation des normes. Il s'agit donc d'appliquer les méthodes d'interprétation dites littérale, historique, systématique et téléologique, dans toute la mesure où le permettent d'une part leur rédaction en termes généraux et d'autre part leur texte, qui est déterminant bien qu'une prise en compte des explications l'accompagnant le cas échéant puisse intervenir. Viennent en renfort les règles dites de l'interprétation la plus favorable aux initiants, qu'exprime l'adage *in dubio pro populo*, et de l'interprétation conforme au droit supérieur (ACST/22/2018 précité consid. 2 et les références citées).

- 3) En l'espèce, ainsi que l'exprime la phrase introductive du texte de l'initiative, voulant que soit mise en œuvre une « politique cohérente de gestion de l'affichage », et que cela ressort des principes que ledit concept directeur devrait appliquer, énumérés aux ch. 1 à 5 de l'initiative, l'objectif central poursuivi par l'initiative est que la ville fasse usage de la faculté que la LPR reconnaît aux communes d'établir un concept directeur.

Au nombre des principes dont l'initiative prévoit l'application, la « libération » de l'espace public de la publicité commerciale par voie d'affichage occupe une place prépondérante, dès lors que cette visée est intégrée dans l'intitulé même de l'initiative, est reprise explicitement à son ch. 1 et sous-tend ses ch. 3 à 5 par la seule mention d'autres types de publicité. Quant à la facilitation de la mobilité piétonnière voulue par le ch. 2 de l'initiative, elle constitue un objectif supplémentaire à réaliser par le biais de l'établissement d'un concept directeur et pourrait impliquer la démolition, voire le déplacement de supports publicitaires.

Bien que le comité ne l'ait pas précisé, la « politique cohérente de gestion de l'affichage » à mettre en œuvre par l'initiative doit non seulement porter sur le domaine public, mais également sur le domaine privé perceptible depuis le domaine public. On déduit cela du champ d'application de la LPR dans lequel l'initiative entend s'inscrire et du fait qu'une limitation au domaine public n'apporterait pas une solution satisfaisante aux problèmes auxquels le comité entend remédier.

Malgré le large champ d'application de la LPR, laquelle a trait à tous les procédés de réclame, à savoir tous les moyens graphiques, plastiques, éclairés, lumineux, sonores, olfactifs ou autres (art. 2 LPR ; art. 1 du règlement d'application de la loi sur les procédés de réclame du 11 octobre 2000 - RPR - F 3 20.01), à l'exception de ceux mentionnés à l'art. 3 al. 2 LPR, l'initiative doit être comprise comme se limitant au seul affichage dit « papier », conformément à son texte, qui fait référence aux termes de « panneaux » et d'« affichage », ainsi qu'au sens des différentes invites qu'elle contient, notamment le fait de faciliter la mobilité et de permettre la communication des différentes informations et activités qu'elle mentionne, qui ne peuvent pas être réalisées en recourant par exemple à des enseignes lumineuses, non concernées par l'initiative. Cette dernière s'inscrit au demeurant dans le cadre du concept directeur, qui vise uniquement l'affichage dit « papier », selon différents formats (panneaux « F4 » culturels, commerciaux, colonnes [art. 3 à 5], « F200/200L » [art. 6 et 7], « plans de ville » [art. 8] et « F12 » [art. 9]), rétroéclairé ou non, s'agissant des procédés de réclame pour le compte de tiers au sens des art. 21 ss LPR.

Par conséquent, l'initiative tend à l'établissement et la mise en œuvre à Genève d'un concept directeur qui bannisse la publicité commerciale du domaine public et du domaine privé perceptible depuis le domaine public par voie d'affichage et qui y promeuve, dans les limites dictées par une facilitation de la circulation piétonnière et un souci d'équilibre, l'affichage concernant les informations et activités des institutions et associations locales et celui des expressions citoyennes et artistiques des habitants.

- 4) a. De la Cst-GE résulte qu'une initiative populaire communale doit relever d'une matière définie par la loi comme matière possible d'exercice du droit d'initiative communale (art. 71 al. 2 Cst-GE), aboutir à une délibération du conseil municipal (art. 71 al. 1 Cst-GE), respecter l'unité de la matière (art. 72 al. 2 Cst-GE) et être conforme au droit supérieur (art. 72 al. 3 Cst-GE).

En exécution de l'art. 71 al. 2 Cst-GE (repris de l'art. 68A al. 1 aCst-GE), le législateur a prévu, à l'art. 36 al. 1 LAC, que le droit d'initiative populaire communal s'exerce, dans les limites des lois fédérales et cantonales, sur la construction, la démolition et l'acquisition d'immeubles communaux (let. a), l'ouverture ou la suppression de rues ou de chemins communaux (let. b), les travaux d'utilité publique communaux (let. c), les études d'aménagement du territoire communal (let. d), la constitution de fondations d'intérêt communal de droit public ou privé (let. e) et les activités sociales, culturelles, sportives et récréatives, ainsi que leurs aménagements et installations (let. f).

Par ailleurs, de l'art. 71 al. 1 Cst-GE résulte l'exigence supplémentaire qu'une initiative populaire communale doit aboutir à une délibération du conseil municipal, autrement dit impliquer, pour sa concrétisation, l'exercice par le conseil municipal d'une de ses fonctions délibératives, telles que les énumère

l'art. 30 LAC. La délibération de concrétisation d'une initiative populaire communale peut consister tant en la mise en œuvre d'une des compétences spécifiques énumérées par l'art. 30 al. 1 LAC qu'en l'adoption, en application de l'art. 30 al. 2 LAC, de règlements ou d'arrêtés de portée générale régissant les domaines relevant de la compétence des communes (ACST/22/2018 précité consid. 5b et les références citées).

b. À ces exigences s'ajoutent, déduites de la liberté de vote garantie par les art. 34 al. 2 Cst. et 44 Cst-GE, celles de clarté du texte de l'initiative et d'exécutabilité de l'initiative (ATF 133 I 110 consid. 8 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_59/2018 du 25 octobre 2018 consid. 3.1 et 4.4 ; ACST/8/2020 du 6 février 2020 consid. 3c et les références citées).

c. Il incombe au Conseil d'État d'examiner la validité des initiatives populaires communales (art. 72 al. 1 Cst-GE ; art. 92B LEDP ; art. 36C al. 1 LAC). L'initiative dont une partie n'est pas conforme au droit est déclarée partiellement nulle si la ou les parties qui subsistent sont elles-mêmes valides. À défaut, l'initiative est déclarée nulle (art. 72 al. 3 Cst-GE).

d. En l'espèce, dans son précédent arrêt rendu au sujet de l'initiative litigieuse (ACST/22/2018 précité consid. 5 ss), auquel il sera renvoyé, la chambre de céans a déjà jugé que celle-ci portait sur une étude d'aménagement du territoire communal au sens de l'art. 36 al. 1 let. d LAC et qu'elle était susceptible d'être concrétisée par le biais d'une délibération du conseil municipal, à savoir un règlement, en application de l'art. 30 al. 2 LAC, de sorte qu'elle respectait les exigences y relatives posées à l'art. 71 al. 1 et 2 Cst-GE, points non contestés en tant que tels par le recourant.

Le recourant considère, dans la présente cause, que l'initiative serait invalide en tant qu'elle serait contraire au droit supérieur, son ch. 1 et son intitulé portant atteinte à la liberté économique, à la garantie de la propriété ainsi qu'à la LPR, et ses ch. 3 et 5 comportant une inégalité de traitement, notamment entre concurrents.

- 5) a. Aux termes de l'art. 27 Cst., la liberté économique est garantie (al. 1). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). La liberté économique, qui peut être invoquée tant par les personnes physiques que morales, protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 143 II 598 consid. 5.1 et les références citées). Elle protège également le droit de faire de la publicité, en particulier le droit d'apposer de la publicité pour le compte d'un mandant (ATF 128 I 3 consid. 3a). L'art. 35 Cst-GE contient une garantie similaire.

La liberté économique comprend le principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique. Selon ce principe, déduit des art. 27 et 94 Cst., sont prohibées les mesures étatiques qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence entre les personnes exerçant la même activité économique (ATF 143 I 37 consid. 8.2). On entend par concurrents directs les membres de la même branche économique qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins. Ne sont considérés comme concurrents directs que les entreprises situées dans la circonscription territoriale à laquelle s'applique la législation en cause (ATF 132 I 97 consid. 2.1).

b. Des restrictions à la liberté économique sont admissibles aux conditions prévues aux art. 36 Cst. et 43 Cst-GE.

Toute restriction doit ainsi être fondée sur une base légale, les restrictions graves devant être prévues par la loi (art. 36 al. 1 Cst. ; art. 43 al. 1 Cst-GE).

Du point de vue de l'intérêt public (art. 36 al. 2 Cst. ; art. 43 al. 2 Cst-GE), sont autorisées les mesures de police, les mesures de politique sociale ainsi que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 consid. 3a), comme l'aménagement du territoire ou la politique environnementale (ATF 140 I 218 consid. 6.2 et les références citées). La jurisprudence définit les mesures dites sociales ou de politique sociale comme celles qui tendent à procurer du bien-être à l'ensemble ou à une grande partie des citoyens ou à accroître ce bien-être par l'amélioration des conditions de vie, de la santé ou des loisirs (ATF 143 I 403 consid. 5.2 et les références citées). Sont en revanche prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (ATF 131 I 223 consid. 4.2).

Le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst. ; art. 43 al. 3 Cst-GE) exige que la mesure envisagée soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent pas être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts ; ATF 142 I 49 consid. 9.1 et les références citées).

- 6) a. En l'espèce, en tant que l'initiative, dans son ch. 1, vise à libérer l'espace public de la publicité commerciale par voie d'affichage (cf. supra consid. 3), elle emporte une ingérence à la liberté économique des personnes physiques ou morales souhaitant faire, dans un but commercial, de la publicité pour leurs produits et/ou services par ce biais, tant sur le domaine public de la ville que sur le domaine privé perceptible depuis le domaine public. Il en va de même des entreprises actives dans le domaine de l'affichage au sens large, qui se verront de

cette manière restreintes dans l'exercice de leur activité sur le territoire communal.

Étant donné que l'interdiction en cause vise toute publicité commerciale, le ch. 1 de l'initiative ne comporte aucune inégalité de traitement entre concurrents directs, puisque ceux-ci se voient tous traités de la même manière et empêchés de faire de la publicité pour leurs produits et/ou services. Il en va de même du ch. 5 de l'initiative, qui a trait aux organisations à but non lucratif, lesquelles ne sont pas titulaires de la liberté économique et ne se trouvent pas dans une situation de concurrence avec les entités commerciales en l'absence de poursuite d'un but à caractère économique, mais idéal, même si dans ce cadre la question d'une inégalité de traitement au sens de l'art. 8 Cst. pourrait se poser, ce qui sera examiné par la suite (cf. infra consid. 9). Le même raisonnement s'applique s'agissant des associations et institutions locales visées au ch. 3 de l'initiative, lesquelles doivent pouvoir bénéficier de panneaux d'affichage leur permettant de communiquer leurs informations et activités. Quant au ch. 3 in fine de l'initiative, il doit être interprété de manière large, conformément à l'esprit de l'initiative, en tenant compte du domaine visé, à savoir les événements artistiques et culturels, et non pas de l'entité, à but lucratif ou non, qui propose de tels événements et pour lesquels elle recourt à la publicité. L'on ne voit ainsi pas de ce point de vue d'ingérence à la liberté économique ni de problème en lien avec l'égalité entre concurrents, pas davantage qu'avec la loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (LMI - RS 943.02), qui ne s'applique qu'aux activités lucratives ayant pour but un gain (art. 1 al. 3 LMI).

b. Le recourant conteste l'existence d'une base légale, indiquant que, selon la LPR, la commune serait seulement habilitée à établir un concept directeur, qui équivaldrait à l'adoption d'une ordonnance administrative.

Il est vrai que la LPR attribue aux communes la compétence d'établir un concept directeur en matière de procédés de réclame pour compte de tiers (art. 24 al. 1 LPR), à savoir des lignes directrices non contraignantes rendant compte des intentions à court, moyen et long termes des autorités municipales, qui constitue un outil d'aide à la décision (MGC 2000 I 793 ; MGC 2000 V 4772), dont l'étude peut être demandée par la voie d'une initiative populaire communale (ACST/22/2018 précité consid. 8).

Il n'en demeure pas moins, comme l'a jugé la chambre de céans, que la concrétisation de l'initiative devra passer par l'adoption d'un règlement par le conseil municipal, sous la forme d'une délibération, en application de l'art. 30 al. 2 LAC (ACST/22/2018 précité consid. 10). En effet, l'initiative devrait être concrétisée par le biais d'un règlement, dont une disposition fondamentale consisterait à bannir la publicité commerciale, en exécution du ch. 1, une autre à poser des règles sur la densité, le genre et les conditions d'installation de panneaux d'affichage sur les voies publiques de façon à faciliter la mobilité des

personnes en situation de handicap, en exécution du ch. 2. D'autres règles générales et abstraites devront entrer en considération pour que les procédés de réclame soient autorisés, en ville, de manière à assurer la protection des sites et l'esthétique des lieux, une bonne intégration dans le paysage urbain, le respect de critères techniques, de façon possiblement nuancée selon des périmètres à définir le cas échéant. Un règlement devrait également préciser les principes énoncés aux ch. 3 à 5 de l'initiative, en particulier en prévoyant l'existence de panneaux vierges destinés à la libre expression et à la publicité des habitants et associations ou institutions locales et l'équilibre à maintenir entre ces deux aspects. De telles règles, générales et abstraites, guideront ainsi l'exécutif communal et son administration pour délivrer les autorisations, fixer les conditions et charges ainsi que prendre les mesures prévues par la LPR, actes qui continueront à être de leur ressort (ACST/22/2018 précité consid. 10). Cette délibération, qui sera adoptée par le conseil municipal, à savoir l'autorité législative communale (art. 140 Cst-GE), sera soumise au référendum sur le plan communal (art. 77 al. 1 Cst-GE ; art. 29 al. 2 et 33 al. 1 LAC). Elle répond ainsi à l'exigence d'une base légale suffisante pour retreindre valablement la liberté économique.

Le recourant soutient toutefois que même à admettre l'existence d'une base légale, cette condition ne serait en l'espèce pas remplie en présence d'une restriction particulièrement grave à la liberté économique. Il perd toutefois de vue que la mesure envisagée au ch. 1 de l'initiative ne limite que partiellement la possibilité pour les personnes physiques et morales souhaitant faire connaître leurs produits et/ou services de faire de la publicité commerciale, puisqu'elle n'empêche pas une telle publicité par de nombreux autres canaux ni l'exercice d'une activité économique, seul étant concerné l'affichage publicitaire sur le domaine public et sur le domaine privé perceptible depuis le domaine public. Quant aux entreprises actives dans le domaine de l'affichage au sens large, si elles peuvent certes subir une atteinte importante dans l'exercice de leur activité, il n'en demeure pas moins qu'elles peuvent continuer celle-ci en dehors, d'une part, de l'affichage papier et, d'autre part, de la publicité commerciale, ainsi que dans d'autres communes, voire d'autres cantons, étant précisé qu'en tout état de cause, elles ne disposent d'aucun droit à l'obtention ni au renouvellement d'une concession faisant, comme en l'espèce, l'objet d'un monopole (art. 25 LPR) car la collectivité publique reste libre d'exercer elle-même l'activité en cause (arrêt du Tribunal fédéral 2C_82/2019 du 18 septembre 2019 consid. 4.3 et les références citées). Dans ce cadre, l'initiative indique expressément que les principes qu'elle contient devront être mis en œuvre dans le respect des engagements contractuels en vigueur, ce qu'a également confirmé le comité. Il s'ensuit que des exigences trop élevées ne sauraient être posées s'agissant de la base légale requise pour restreindre la liberté économique, cette condition étant réalisée dans le cas présent.

c. Par ailleurs, dès lors qu'elle n'empêche ni la commercialisation, ni la possibilité de toute publicité, ni l'exercice d'une activité économique,

conformément à ce qui précède, la restriction en cause n'appartient pas au noyau intangible de la liberté économique, pour autant du reste qu'une telle notion ait une quelconque portée sur le plan juridique (ACST/35/2019 du 21 novembre 2019 consid. 6 et les références citées).

d. Le recourant conteste l'existence d'un intérêt public admissible au bannissement de toute publicité commerciale par voie d'affichage sur le territoire de la ville.

Il ressort du ch. 1 de l'initiative que la mesure envisagée veut « privilégier la qualité du paysage urbain genevois en libérant l'espace public de la publicité commerciale par voie d'affichage ». Bien que, conformément à la jurisprudence, une telle réglementation de l'affichage puisse répondre à un intérêt général, notamment pour assurer la protection des sites urbains et du paysage (ATF 100 Ia 445 consid. 5b ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.161/2005 du 17 octobre 2005 consid. 6.2), le contenu de l'affichage, commercial ou non, se révèle sans pertinence, alors que l'initiative vise précisément le bannissement de l'affichage commercial. Si elle sous-tend certes la réduction du nombre de panneaux d'affichages, voire leur suppression, l'initiative ne le fait toutefois qu'aux fins de favoriser la mobilité des personnes dans l'espace public selon le ch. 2, qui n'est pas contesté par les initiants.

Le ch. 1 de l'initiative poursuit des buts de politique environnementale et sociale, admissibles pour restreindre la liberté économique, comme l'accroissement du bien-être de la population en permettant à celle-ci de se soustraire à une exposition non désirée à la publicité commerciale dans l'espace public ou éviter la surconsommation, l'obsolescence programmée et le surendettement (ATF 120 Ia 299 consid. 3b) induits par ladite publicité qui en seraient les conséquences.

Il ne poursuit en revanche aucun but de politique économique ou de protection d'une profession, puisqu'en prohibant toute publicité commerciale sur le territoire communal, il place l'ensemble des personnes physiques et morales offrant des produits et/ou services, ainsi que les sociétés au bénéfice d'une concession d'affichage et celles n'en bénéficiant pas au même niveau.

e. Le recourant doute de la conformité du ch. 1 de l'initiative au principe de proportionnalité sous ses différents aspects.

S'agissant des intérêts de politique environnementale et sociaux poursuivis par l'initiative, en arguant que celle-ci n'a pas pour effet de réduire la consommation, le recourant minimise l'efficacité de la publicité, alors même que le but de celle-ci est de promouvoir les ventes et d'augmenter le chiffre d'affaires, ce qui a pour effet d'augmenter également la consommation (Message du Conseil fédéral concernant la modification de la loi fédérale sur l'alcool du

11 décembre 1978, FF 1979 I 57, p. 82). Certes, l'évaluation des effets de la publicité sur la consommation peut dépendre de connaissances techniques plus détaillées, qui sont sujettes à controverse. Il n'en demeure pas moins que, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, il suffit, dans une telle situation, sous l'angle du principe de proportionnalité, que l'inaptitude de la mesure envisagée à atteindre le résultat recherché ne paraisse pas manifeste (ATF 128 I 295 consid. 5b/cc), comme en l'espèce. En effet, l'on ne saurait voir dans le bannissement de la publicité commerciale par voie d'affichage sur le domaine public et le domaine privé visible depuis le domaine public une mesure complètement inapte à atteindre les buts de politique sociale voulus par les initiants, tendant à soustraire la population à une exposition non désirée à la publicité ainsi qu'à lutter contre la surconsommation et ce qu'elle induit, comme l'obsolescence programmée et le surendettement. En ce sens, la condition de l'aptitude de la mesure envisagée par l'initiative est remplie.

Tel est également le cas de la condition de la nécessité. Ainsi, une mesure moins incisive, qui limiterait par exemple les lieux d'installation des panneaux d'affichage à certaines zones, comme actuellement s'agissant de certains périmètres de la ville, conformément au concept directeur, ne permettrait pas d'atteindre les résultats escomptés, puisqu'elle se contenterait de déplacer et de contourner les problèmes visés par l'initiative et non de les résoudre. Il en irait de même d'une simple réduction des supports d'affichage sur lesquels serait admise la publicité commerciale, étant précisé que l'initiative prévoit déjà une réduction des panneaux qui font obstacle aux déplacements par leur emprise physique sur les espaces piétonniers. Par ailleurs, le fait que le seul territoire de la ville soit concerné par le bannissement de la publicité, et non les autres communes, résulte de la volonté des initiants, qui n'ont pas voulu étendre l'interdiction au plan cantonal. Cet élément n'apparaît au demeurant pas déterminant et ne réduit pas l'efficacité de la mesure envisagée, même si à l'extérieur du territoire communal la publicité pourra subsister. Il n'en demeure pas moins, comme l'a relevé le comité, que des mesures similaires ont vu le jour dans d'autres communes, de sorte que de ce point de vue, la ville ne serait pas un îlot isolé sur le territoire duquel aucune publicité commerciale par voie d'affichage ne pourrait plus être effectuée. Quant à une interdiction ciblée liée au contenu de la publicité, elle ne permet pas non plus d'atteindre les buts visés par l'initiative, puisque, par définition, la surconsommation concerne tous les produits et/ou service disponibles sur le marché et pour lesquels la publicité est employée.

La mesure envisagée par l'initiative est, enfin, également conforme à la proportionnalité au sens étroit, au regard des intérêts de l'ensemble de la population de la ville de ne pas être confrontée à la publicité commerciale face à ceux, plus limités, des acteurs économiques pouvant être touchés par l'interdiction en cause, dont les intérêts sont purement commerciaux (ATF 126 I 133 consid. 4d). Elle ne concerne en particulier qu'un seul support publicitaire, à

savoir l'affichage papier, lequel n'est banni qu'à certains endroits, soit le domaine public et le domaine privé visible depuis le domaine public (ATF 128 I 295 consid. 5b/cc). Elle n'empêche ainsi pas la publicité par d'autres biais ni à d'autres endroits, ce qui limite les effets de la mesure tant pour les personnes physiques ou morales souhaitant faire, dans un but commercial, de la publicité pour leurs produits et/ou services que pour les divers acteurs actifs dans le domaine de l'affichage au sens large. À cela s'ajoute que, s'agissant plus particulièrement des sociétés d'affichage concessionnaires, qui disposent d'une situation privilégiée par rapport à celles ne bénéficiant pas d'une telle concession, leur nombre est limité et leur intérêt ne saurait pas non plus prévaloir sur celui, idéal, de l'entier de la population de la ville. Il en va de même des personnes ou entreprises disposant d'emplacements sur le domaine privé visibles depuis le domaine public. L'initiative vise au demeurant tous les concurrents actifs dans la même branche, sans distinction, lesquels ne se voient pas empêchés d'exercer leur activité mais seulement restreints dans la possibilité de faire de la publicité commerciale par voie d'affichage. Il existe par conséquent un rapport raisonnable entre les buts de politique sociale poursuivis par l'initiative et les intérêts compromis, étant précisé qu'au regard de la marge d'appréciation dont il bénéficie pour concrétiser l'initiative, le conseil municipal pourrait également envisager des exceptions dans des cas précis, comme l'a retenu le Conseil d'État sur la base du principe *in dubio populo*.

Il s'ensuit que l'initiative respecte également le principe de proportionnalité, comme l'a, à juste titre, retenu le Conseil d'État, lequel s'est au demeurant livré à une analyse circonstanciée de cette condition, qui ne prête pas le flanc à la critique.

f. La restriction à la liberté économique étant justifiée, le grief du recourant en lien avec la violation de cette liberté sera écarté.

7) Le recourant affirme que le ch. 1 et l'intitulé de l'initiative ne respecteraient pas la garantie de la propriété, protégée par les art. 26 Cst. et 34 Cst-GE.

S'il est vrai que cette garantie, qui s'étend à la propriété des biens meubles et immeubles, aux droits réels restreints, aux droits contractuels, aux droits de la propriété intellectuelle, à la possession ainsi qu'aux droits acquis des citoyens face à la collectivité (ATF 128 I 295 consid. 6a), peut être touchée du fait de l'interdiction de toute publicité commerciale sur le domaine privé perceptible depuis le domaine public, ce grief doit être écarté pour les mêmes motifs que ceux précédemment mentionnés. En particulier, la mesure en cause ne touche que de manière limitée les possibilités d'exploiter les biens-fonds privés aux fins de publicité, puisque seuls sont concernés ceux perceptibles depuis le domaine public et que les procédés de réclame pour compte propre au sens des art. 18 ss LPR demeurent réservés. En tout état de cause, la réglementation adoptée en vue de

concrétiser l'initiative pourrait prévoir des exceptions, comme précédemment mentionné.

- 8) a. Selon le recourant, le ch. 1 et l'intitulé de l'initiative seraient contraires à la LPR, qui n'autoriserait pas les communes à prendre des mesures comme celles envisagées.
- b. L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 Cst. ; art. 132 al. 2 Cst-GE). Selon la jurisprudence, une commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive et dans lesquels il lui laisse une liberté de décision importante, soit en lui attribuant la compétence d'édicter et d'appliquer ses propres prescriptions, soit en lui réservant une latitude équivalente dans l'application du droit cantonal ou fédéral (ATF 139 I 169 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_535/2019 du 4 novembre 2019 consid. 2.3).
- c. Selon l'art. 2 al. 1 LAC, l'autonomie communale s'exerce dans les limites de l'ordre juridique et plus particulièrement des compétences cantonales et fédérales, ainsi que du pouvoir de surveillance auquel la commune est soumise.

De jurisprudence constante, les communes genevoises jouissent, en vertu du droit cantonal, d'une importante liberté d'appréciation dans la gestion de leur domaine public et, plus particulièrement, dans l'octroi ou le refus d'une permission d'utiliser le domaine public communal excédant l'usage commun (ATA/382/2018 du 24 avril 2018 consid. 3c et les références citées).

d. L'emploi des procédés de réclame est régi par la LPR, qui vise à assurer la sécurité routière, la protection des sites et l'esthétique des lieux, ainsi que l'ordre public (art. 1 LPR). Elle s'applique à tous les procédés de réclame, perceptibles depuis le domaine public, qu'ils soient situés sur le domaine public ou privé (art. 3 al. 1 LPR), lesquels doivent faire l'objet d'une autorisation (art. 4 LPR) délivrée par la commune du lieu de situation du procédé de réclame (art. 5 al. 1 LPR).

Les procédés de réclame pour comptes de tiers, soit ceux qui ne présentent aucun rapport de lieu et de connexité entre leur emplacement et les entreprises, les produits, les prestations de services ou les manifestations pour lesquels ils font de la réclame (art. 21 LPR), sont interdits hors des localités (art. 22 al. 1 LPR). En cette matière, les communes peuvent établir un concept directeur visant tant le domaine public que le domaine privé (art. 24 al. 1 LPR), qui tend en particulier à assurer une cohérence et une harmonie des procédés de réclame sur tout ou partie du territoire communal, à définir les critères esthétiques et techniques permettant à la commune de statuer sur l'implantation de supports publicitaires, à définir la densité et les types de procédés de réclame admis en fonction de zones particulières, à permettre l'intégration des procédés de réclame dans le paysage urbain et leur coordination avec le mobilier urbain, ainsi qu'à préserver les sites

(art. 5 RPR). Un tel concept directeur habilite les communes à mentionner où les affiches peuvent être placées, ainsi que leur type et leur taille (MGC 2000 II 1359 ; ACST/22/2018 précité consid. 9b).

Les communes peuvent en outre octroyer, par le biais d'une concession, un droit exclusif d'employer des procédés de réclame sur le domaine public à une ou plusieurs sociétés (art. 25 al. 1 LPR), à l'octroi et au renouvellement duquel celles-ci n'ont aucun droit (arrêt du Tribunal fédéral 2C_82/2019 précité consid. 4.3).

e. En l'espèce, contrairement à ce que soutient le recourant, la LPR laisse une marge de manœuvre étendue aux communes en matière de procédés de réclame pour le compte de tiers à l'intérieur du cadre qu'elle fixe, non seulement décisionnel mais également réglementaire, par le biais du concept directeur qu'elles peuvent adopter, sans toutefois y être tenues (art. 24 al. 1 LPR ; MGC 2000 10/II 1370 ss ; MGC 2000 30/V 4776 ss). Si les communes ne peuvent certes pas, par exemple, autoriser l'affichage de publicités en faveur de l'alcool ou du tabac, expressément prohibés à l'art. 9 al. 2 LPR, ni autoriser des procédés de réclame hors des localités (art. 22 al. 1 LPR), aucune disposition dans cette loi ne leur interdit de bannir la publicité commerciale de leur territoire. Certaines d'entre elles l'ont d'ailleurs déjà fait, en interdisant la publicité commerciale sur l'ensemble de leur territoire, ou sur une partie de celui-ci. Tel est le cas de la ville, qui, dans son concept directeur, prévoit que différents secteurs de la commune ne comportent aucun affichage commercial, comme la Vieille-Ville (art. 15 du concept directeur) ou les zones de verdure (art. 16 du concept directeur). En outre, si la LPR offre aux communes la possibilité d'octroyer des concessions d'affichage, elle ne les y oblige pas non plus, au regard de la teneur potestative de l'art. 25 al. 1 LPR, de sorte qu'elles peuvent faire le choix de ne pas y recourir, voire de renoncer à tout affichage commercial sur leur territoire. Il s'ensuit que ce grief sera également écarté.

9) a. Selon le recourant, les ch. 3 et 5 de l'initiative contiendraient une inégalité de traitement.

b. Un arrêté de portée générale viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. Le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de ces principes (ATF 145 I 73 consid. 5.1 et les références citées).

c. En l'espèce, en tant qu'il permet, en dérogation à son ch. 1, la mise à disposition des associations et institutions locales de panneaux permettant la

communication par voie d'affichage de leurs informations et activités, le ch. 3 de l'initiative n'est constitutif d'aucune inégalité de traitement, les situations n'étant pas semblables. En effet, contrairement aux entités visées au ch. 1 de l'initiative, celles mentionnées à son ch. 3 poursuivent une vocation idéale et sont d'intérêt général. Quant aux événements artistiques et culturels indiqués au ch. 3 in fine de l'initiative, comme précédemment mentionné (cf. supra consid. 6a), rien ne permet d'affirmer qu'ils ne pourraient être le fait que d'entités à but non lucratif, comme le soutient le recourant. Ils pourraient également être organisés par des entités à buts lucratifs, ce qu'il appartiendra du reste au règlement à adopter de concrétiser et de préciser, lequel pourrait également prévoir des exceptions, notamment en matière de sponsoring qui, en tant que tel, n'est pas prohibé et que l'art. 22 al. 2 LPR réserve comme exception à l'interdiction de la publicité hors des localités (MGC 1999 32/VI 4917 s.).

Le ch. 5 de l'initiative ne contient pas davantage d'inégalité de traitement pour les mêmes motifs, étant précisé qu'il se limite à fixer le principe d'un juste équilibre entre les différents types d'affichage prévus aux ch. 3 et 4, en mettant l'accent sur l'aspect d'intérêt général de la publicité associative que l'initiative entend privilégier par rapport à la publicité commerciale. Ce grief sera également écarté.

- 10) Il s'ensuit que le recours sera rejeté.
- 11) Vu l'issue du litige, un émoulement de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée au comité, lequel n'a pas pris de conclusions dans ce sens, ni d'ailleurs au Conseil d'État qui dispose de son propre service juridique (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 23 mai 2019 par Monsieur A_____ contre l'arrêté du Conseil d'État du 17 avril 2019 ;

au fond :

le rejette ;

met un émoulement de CHF 1'000.- à la charge de Monsieur A_____ ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss LTF, 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 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'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Guy Braun, avocat du recourant, au comité de l'initiative « Genève zéro pub : libérons nos rues de la publicité commerciale », ainsi qu'au Conseil d'État.

Siégeant : M. Verniory, président, M. Pagan, Mmes Lauber et McGregor, M. Knupfer, juges.

Au nom de la chambre constitutionnelle :

la greffière-juriste :

C. Gutzwiller

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

OPINION SÉPARÉE

(art. 119 Cst-GE et 28 al. 4 et 5 du règlement de la Cour de Justice – RCJ – E 2 05.47)

Je ne puis me rallier à la majorité de la chambre constitutionnelle s'agissant de l'issue du recours, qui aurait à mon sens dû être admis, l'initiative n'étant pas conforme au droit supérieur.

À titre liminaire, la question de savoir si l'initiative est conforme à la LPR me semble moins évidente que ne le suggère l'arrêt. Ladite loi a pour but de régler l'emploi des procédés de réclame, afin d'assurer la sécurité routière, la protection des sites et l'esthétique des lieux, ainsi que l'ordre public. Dès lors, comme pour toute législation qui entend pondérer deux intérêts contradictoires – ici la liberté économique, qui inclut le droit de faire de la publicité, et les trois intérêts publics précités –, il semble difficile de dire que la mise à l'écart complète de l'un de ces deux aspects puisse être conforme à la loi, en tout cas à son esprit.

Le grief soulevé par le recourant en lien avec l'égalité de traitement me semble également pertinent. De nombreux acteurs culturels (cinémas, théâtres, musées privés,...), quand bien même ils sont subventionnés, n'en poursuivent pas moins un but également commercial, si bien qu'ils seront probablement traités plus favorablement que les entreprises commerciales sans but culturel.

La contrariété au droit supérieur de l'initiative me semble toutefois résulter principalement de l'examen du respect de la liberté économique. Les intérêts publics mis en avant par les initiants, quand bien même ils sont en soi acceptables, sont de nature éminemment programmatique. C'est ainsi à mon sens sur le plan de la proportionnalité, et plus particulièrement de l'adéquation, que pèche l'initiative.

Les intérêts publics poursuivis sont de trois ordres : a) privilégier la qualité du paysage urbain, b) favoriser la mobilité des personnes dans l'espace public, en particulier des personnes handicapées, et c) accroître le bien-être de la population en permettant à celle-ci de se soustraire à une exposition non désirée à la publicité commerciale dans l'espace public ou éviter la surconsommation, l'obsolescence programmée et le surendettement.

S'agissant du premier objectif, selon le rapport du conseil administratif IN-6 du 11 juin 2019 (ci-après : rapport IN-6) – quand bien même ledit rapport se prononce sur le fond de l'initiative et non sur sa validité –, la réglementation applicable en matière d'installation des supports d'affichage tient (déjà) compte des impératifs d'intégration dans le paysage, de l'urbanisme de la ville et des impératifs de conservation du patrimoine (rapport IN-6, p. 2 in fine), si bien que la mesure proposée au point 1 de l'initiative ne sera pas de nature à atteindre les objectifs souhaités par le comité d'initiative (rapport IN-6, p. 6).

S'agissant du deuxième objectif, le même rapport note que les associations et représentants des personnes à mobilité réduite consultés par la ville avaient confirmé que les supports d'affichage, tels que conçus et mis en place, ne posaient pas de problèmes particuliers (rapport IN-6, p. 7). De plus, il ressort de l'argumentation des initiants que la publicité commerciale bannie est appelée à se voir remplacée par de l'affichage culturel et associatif ou par de l'expression libre (ils citent notamment l'expérience vécue en janvier et février 2017). Dans cette mesure, les supports actuels devraient être intégralement conservés, ou presque, en cas de succès de l'initiative, si bien que la mobilité des personnes ne s'en verra en rien améliorée.

Le troisième objectif est multiple. La mise en œuvre de l'initiative ne permettrait en fait à mon sens pas à la population de se soustraire à une exposition non désirée à la publicité, pour diverses raisons. Déjà, la publicité par voie d'affichage, telle que mise en place à Genève, n'est que très peu agressive : pas d'affiche de très grand format, ni d'affiches apposées sur les immeubles, etc. Elle est, pour ne prendre qu'un exemple, nettement moins intrusive que certaines formes plus modernes de publicité, comme celle qui tend à s'étendre de manière extensive (et fort peu régulée) sur Internet. Comme l'a également relevé le conseil administratif, une grande partie des emplacements d'affichage en Ville de Genève sont déjà dévolus à de l'affichage associatif et culturel et non à de l'affichage purement commercial (rapport IN-6, p. 7). En outre, et l'arrêt le retient à juste titre, seul l'affichage papier est concerné : les enseignes lumineuses resteront en place, ce qui est positif pour la protection des sites dès lors que ce sont de telles enseignes qui confèrent à la rade de Genève son cachet nocturne bien connu. En sus des enseignes lumineuses, d'autres procédés de réclame subsisteront (ce qui rend au demeurant le titre de l'initiative mensonger) sur lesquels les entreprises commerciales pourront reporter leurs besoins publicitaires, tels que la publicité sur les véhicules des transports publics ou les véhicules privés (rapport IN-6, p. 6) ; mode de publicité commerciale qui n'est d'ailleurs même pas appréhendé par la LPR (art. 3 al. 2 let. f LPR). Enfin, le public restera exposé à la publicité commerciale par voie d'affichage dans les lieux strictement privés, ou dans des lieux tels que la gare Cornavin.

S'agissant de l'objectif visant à éviter la surconsommation, l'obsolescence programmée et le surendettement, il s'agit clairement de pétitions de principe, et l'on peine à voir en quoi le succès de l'initiative pourrait véritablement contribuer à lutter contre ces trois problèmes. L'obsolescence programmée ne concerne que quelques catégories de biens, en particulier dans le domaine de l'électronique, des meubles ou des vêtements : toute la publicité commerciale ne concerne pas forcément l'une d'entre elles, et peut au contraire vanter des biens durables. De plus, on ne voit pas en quoi l'interdiction publicitaire par la seule voie de l'affichage public et dans la seule Ville de Genève pourrait résoudre le problème posé. Il en va de même pour le surendettement.

Il résulte de tout ce qui précède que l'initiative contestée n'est pas à même d'atteindre les buts qu'elle s'est fixés. Dans la mesure où l'interdiction qu'elle contient constitue une atteinte, sinon grave au sens de la jurisprudence, du moins assez sérieuse à la liberté économique, elle ne respecte pas le principe de la proportionnalité et aurait dès lors dû être invalidée pour non-conformité au droit supérieur, en l'occurrence l'art. 36 Cst.

* * * * *