RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1424/2022 DOMPU JTAPI/93/2023

# JUGEMENT

# DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

# DE PREMIÈRE INSTANCE

du 25 janvier 2023

dans la cause

**A_____ SA**, représentée par Me Nicolas GIORGINI, avocat, avec élection de domicile

contre

**VILLE DE CAROUGE**, représentée par Me Olivier ADLER, avocat, avec élection de domicile

# EN FAIT

1. A_____ SA (ci-après : A_____), société inscrite au registre du commerce le 7 juillet 2015, a pour but la commercialisation et l'exploitation de produits d'information, de publicité et de divertissement sur tout support lié aux médias numériques et aux nouvelles technologies de l'information ; opérations et participations s'y rapportant.

2. Le 1er novembre 2021, A_____ a déposé auprès de la Ville de Carouge (ci-après: la ville) une demande d'autorisation d'emploi d'un procédé de réclame perceptible du domaine public. Celle-ci visait l'installation de deux supports publicitaires contigus de format F200 sur la parcelle n° 1_____ de la ville, à l'adresse B_____.

3. Par décision du 15 novembre 2021, intitulée « installation d'un panneau d'affichage publicitaire format F200 B_____ », le service de l'urbanisation de la ville a rejeté cette demande au motif que « l'installation de ce panneau publicitaire, à la route de C_____, [nuisait] à l'esthétique de l'espace public ».

   Aucun recours n'a été interjeté contre cette décision, de sorte qu'elle est entrée en force.

4. Par requête du 1er mars 2022, A_____ a déposé une nouvelle demande d'autorisation portant sur l'installation d'un support publicitaire de format F200, sur la parcelle n° 1_____, à l'adresse B_____.

5. Par décision du 1er avril 2022, la ville a refusé d'entrer en matière sur cette demande, considérant qu'elle « [s'apparentait] à une demande de reconsidération et non à une nouvelle demande, dès lors qu'elle [était] identique à celle qui [avait] déjà fait l'objet d'une décision de refus », laquelle était entrée en force. Aucun élément ne justifiait une entrée en matière sur cette demande de reconsidération.

6. Par acte du 4 mai 2022, sous la plume de son conseil, A_____ a formé recours contre la décision précitée auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après: le tribunal) concluant à son annulation et au renvoi de la cause à la ville pour qu'elle entre en matière sur sa demande du 1er mars 2022, le tout sous suite de frais et dépens.

   En refusant d'examiner sa demande, la ville avait commis un déni de justice formel. La demande du 1er avril 2022 [recte: 1er mars 2022] portait sur un seul support F200, soit une surface d'affichage deux fois plus petite que celle objet de sa demande du 1er novembre 2021. Cela justifiait un nouveau traitement du dossier dans la mesure où un changement substantiel quant à l'objet de la demande

était de nature à modifier l'appréciation de l'autorité, y compris sur le plan de l'esthétisme, les objets de ces deux demandes n'étant pas identiques.

7. Le 15 juillet 2022, sous la plume de son conseil, la ville a transmis ses observations, concluant à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet, sous suite de frais et dépens.

La recourante n'alléguait pas d'intérêt digne de protection, de sorte que son recours devait être déclaré irrecevable. Au demeurant, rien n'indiquait qu'un éventuel intérêt digne de protection serait encore actuel, dès lors que s'agissant d'une affiche publicitaire, la campagne pour laquelle la recourante avait sollicité l'autorisation querellée devait être achevée.

La recourante n'avait pas recouru contre la décision du 15 novembre 2021 refusant sa première demande d'installation d'un support de procédé de réclame. En déposant sa seconde demande, elle supposait que l'installation d'un seul support au lieu de deux emporterait l'assentiment de la ville. Or, rien ne laissait entendre qu'un changement de dimension pouvait avoir une quelconque influence sur les considérations esthétiques ayant motivé la décision de refus du 15 novembre 2021. En effet, peu importait la grandeur du panneau publicitaire. Si celui-ci nuisait à l'esthétique de l'espace public, il le ferait également en plus petite taille. En tous les cas, un format F200 était non négligeable (1.280 m x 2.178 m). En réalité, la recourante tentait de réparer après coup l'absence d'utilisation des voies de droit, ce qui était constitutif d'un abus de droit.

Au surplus, la décision du 15 novembre 2021 faisait référence à un panneau publicitaire, de sorte qu'elle n'avait pas à trancher à nouveau la question.

8. Le 3 août 2022, la recourante a répliqué.

Elle était destinataire de la décision litigieuse. En outre, un support publicitaire fixe n'était jamais autorisé et installé pour une campagne unique de quelques jours ou semaines et était au contraire destiné à diffuser des campagnes pour des annonceurs successifs. Elle disposait dès lors d'un intérêt digne de protection actuel, de sorte que son recours était recevable.

On ne pouvait imaginer un seul domaine du droit administratif où une installation réduite de moitié serait considérée comme un changement infime, valant identité entre deux demandes d'autorisation. De plus, le critère de l'esthétisme était une notion large faisant appel à un degré élevé de subjectivité. Prétendre que le volume, la dimension ou la surface d'une installation n'était pas nature à influer sur l'appréciation de l'atteinte acceptable ou non à l'esthétisme d'un lieu donné était parfaitement abusif.

Par ailleurs, dans sa décision du 15 novembre 2021, la ville s'était contentée de citer l'art. 8 de loi sur les procédés de réclame du 9 juin 2000 (LPR - F 3 20) sans

motiver en aucune façon en quoi l'esthétisme du lieu concerné serait atteint par l'installation projetée.

Enfin, elle ne pouvait voir sa situation péjorée en raison du manque de précision dans la rédaction de la décision du 15 novembre 2021, laquelle ne faisait référence qu'à un seul panneau publicitaire.

9. Le 25 août 2022, la ville a dupliqué.

La recourante était de mauvaise foi et perdait de vue que le procédé de réclame objet de sa nouvelle demande d'autorisation était dans tous les cas imposant. Si l'installation de deux supports publicitaires ne pouvait être autorisée pour des considérations d'esthétisme, alors l'installation d'un seul panneau de taille considérable n'était manifestement pas propre à modifier l'appréciation de l'autorité. En outre, la recourante ne se prévalait d'aucun changement de circonstances depuis le prononcé de la première décision.

10. Le détail des écritures sera repris dans la partie « En droit » en tant que de besoin.

# EN DROIT

1. Le tribunal, statuant dans la composition prévue par l'art. 143 LCI, connaît des recours dirigés, comme en l'espèce, contre les décisions communales prises en application des art. 4 ss LPR (art. 115 al. 2 et 116 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 38 LPR).

2. Interjeté en temps utile et dans les formes prescrites devant la juridiction compétente, le recours est recevable au sens des art. 62 à 65 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - E 5 10).

3. La ville conteste la recevabilité du recours, au motif que la recourante ne pourrait se prévaloir d'un intérêt digne de protection actuel.

4. Aux termes de l'art. 60 al. 1 LPA, ont qualité pour recourir les parties à la procédure ayant abouti à la décision attaquée (let. a), ainsi que toute personne qui est touchée directement par une décision et a un intérêt personnel digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. b).

5. Pour qu'un recours soit recevable, il faut notamment que son auteur soit touché directement par la décision et qu'il ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée (art. 60 LPA).

Le recourant doit ainsi avoir un intérêt pratique à l'admission du recours, soit que cette admission soit propre à lui procurer un avantage, de nature économique, matérielle ou idéale (ATF 138 II 162 consid. 2.1.2). Un intérêt purement théorique

à la solution d'un problème est de même insuffisant (ATF 144 I 43 consid. 2.1). Le juge est appelé à trancher des cas concrets, et son rôle n'est pas de faire de la doctrine ou de trancher des questions de principe (ATA/370/2022 du 5 avril 2022 consid. 2a).

6. Le recourant doit se trouver dans une relation spéciale, étroite et digne d'être prise en considération avec l'objet de la contestation et retirer un avantage pratique de l'annulation ou de la modification de la décision en cause, qui permette d'admettre qu'il est touché dans un intérêt personnel se distinguant nettement de l'intérêt général, de manière à exclure l'action populaire, ce qui suppose en particulier l'existence d'un intérêt actuel et pratique (ATF 131 II 361 consid. 1.2 ; 128 II 34 consid. 1b ; 156 consid. 1c ; arrêts du Tribunal fédéral 1B_61/2017 du 29 mars 2017 consid. 1.2). Cet intérêt doit exister tant au moment du dépôt du recours qu'au moment où le jugement est rendu. Si l'intérêt actuel n'existe pas au moment du dépôt du recours, celui-ci est déclaré irrecevable. S'il s'éteint pendant la procédure, le recours, devenu sans objet, doit être simplement rayé du rôle (ATF 139 I 206 consid. 1.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 1B_61/2017 du 29 mars 2017 consid. 1.2 ; 1C_293/2016 du 19 janvier 2017 consid. 1.1). Le juge ne se prononcera donc que sur des recours dont l'admission élimine véritablement un préjudice concret (cf. Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ème éd., 2011, p. 748). Cet intérêt digne de protection ne doit pas nécessairement être de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (ATF 144 I 43 consid. 2.1 ; 143 II 506 consid. 5.1 ; 137 II 30 consid. 2.2.3 et 2.3 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_206/2019 du 6 août 2019 consid. 3.1). La doctrine reconnait largement que les destinataires de décisions sont automatiquement touchés plus que quiconque (François BELLANGER, La qualité pour recourir, in François BELLANGER/Thierry TANQUEREL, Le contentieux administratif, 2013, p. 116 ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, op. cit., p. 734, Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème édition, 2018, N 1364)

7. En l'espèce, il est constant que la recourante est destinataire de la décision de refus d'entrer en matière prononcée par la ville le 1er avril 2022, de sorte qu'elle a la qualité pour recourir. En outre, l'argument de l'autorité intimée concernant la prétendue absence d'intérêt actuel n'emporte pas la conviction. En effet, l'installation d'un panneau publicitaire, tel que sollicitée par la recourante, n'est à l'évidence pas destinée à couvrir une campagne d'affichage unique mais s'étend dans la durée, de sorte à permettre à la recourante de mettre à disposition son installation à différents annonceurs. Elle dispose donc manifestement d'un intérêt actuel digne de protection.

   Par conséquent, le recours est recevable.

8. La recourante allègue que sa demande d'autorisation du 1er mars 2022 constitue nouvelle demande admissible sur laquelle l'autorité intimée devait se prononcer.

La ville prétend au contraire qu'il s'agissait d'une demande de reconsidération de sa décision de refus du 15 novembre 2021.

9. En préambule, le tribunal relèvera que l'objet du litige se limite à l'examen de la décision de refus d'entrer en matière de la ville du 1er avril 2022. Partant, les arguments liés à la motivation de la décision du 15 novembre 2021 et au bien-fondé de la demande d'autorisation du 1er mars 2022 sont exorbitants au litige. La seule question à trancher consiste à examiner si la demande du 1er mars 2022 pouvait être interprétée comme une demande de reconsidération de la décision de refus du 1er novembre 2021 ou s'il s'agissait d'une nouvelle demande admissible.

10. Selon l'art. 48 al. 1 LPA, une décision est sujette à reconsidération obligatoire uniquement si les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable depuis la première décision (let. b) ou s'il existe un motif de révision au sens de l'art. 80 let. a et b LPA (let. a), soit notamment lorsque le requérant invoque des faits et des moyens de preuve importants qu'il ne connaissait pas lors de la première décision ou dont il ne pouvait pas se prévaloir ou n'avait pas de raison de se prévaloir à cette époque (ATF 100 Ib 368, consid. 3a et les références citées; ATA/701/2012 du 16 octobre 2012 consid. 2).

11. La voie de la reconsidération au sens de l'art. 48 LPA ne permet pas d'exiger que soit supprimée une erreur de droit, de pouvoir bénéficier d'une nouvelle interprétation, d'une nouvelle pratique, d'obtenir une nouvelle appréciation des faits connus lors de la décision dont la reconsidération est demandée ou de faire valoir des faits ou des moyens de preuve qui auraient pu ou dû être invoqués dans la procédure ordinaire (ATF 111 Ib 211 ; 98 Ia 572 ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, op. cit., p. 399). Elle n'est pas un moyen de droit destiné à remettre indéfiniment en question les décisions administratives, ni à éluder les dispositions légales sur les délais de recours (ATF 138 I 61, 76; 136 II 177, 181; 120 Ib 42, 47; 109 Ib 246, 250) . C'est pourquoi, en principe, l'administré n'a aucun droit à ce que l'autorité entre en matière sur sa demande de reconsidération, sauf si une telle obligation de l'autorité est prévue par la loi ou si les conditions particulières posées par la jurisprudence sont réalisées (ATF 120 Ib 42, 46; 109 Ib 246, 251; 100 Ib 368, 371; infra n 1421–1422). Le réexamen de décisions administratives entrées en force ne doit pas être admis trop facilement.

12. Ne constitue pas une demande de reconsidération, mais une nouvelle demande admissible, le fait de soumettre à l'autorité une requête de décision portant sur un objet différent ou se référant à une situation nouvelle (ATF 129 II 438, 442). Dans ce cas, en effet, l'autorité de chose jugée ou décidée de la décision précédente n'est pas remise en cause. On peut mentionner, à titre d'exemple, le fait de soumettre à l'autorité compétente un projet de construction modifié en vue de tenir compte des raisons ayant justifié un précédent refus ou le fait de déposer une nouvelle demande de prestation sociale après avoir rempli la condition de résidence qui faisait obstacle à une première requête.

13. En l'espèce, l'autorité soutient que la demande de la recourante du 1er mars 2022 constitue une tentative de remédier à l'absence d'utilisation des voies de droit contre sa décision du 15 novembre 2021.

Or, si les deux demandes visent certes l'installation de procédés de réclame du même type et au même emplacement, force est d'admettre qu'elles ne portent pas sur le même objet. En effet, la première demande d'autorisation visait l'installation de deux supports publicitaires de type F200, alors que la seconde ne concerne la pose que d'un seul panneau de ce type. De plus, ce nouveau projet aux dimensions réduites, qui tiendrait compte selon la recourante des motifs de la première décision, est susceptible d'avoir un impact esthétique différent sur la rue concernée.

De plus, il doit être relevé que la décision de refus du 15 novembre 2021 fait de manière erronée référence à l'installation « d'un panneau publicitaire » au lieu des deux supports, objets de la demande.

Dans ces conditions, force est donc de constater que l'objet de la seconde demande d'autorisation formulée le 1er mars 2022 n'est pas identique à celui de la décision de refus du 1er novembre 2021, de sorte qu'il ne s'agissait pas d'une demande de reconsidération d'une décision entrée en force, mais bien d'une nouvelle demande admissible. L'autorité intimée aurait dès lors dû entrer en matière sur cette nouvelle demande, laquelle devait faire l'objet d'un nouvel examen complet, portant sur tous les aspects du projet, dans le cadre duquel l'autorité n'était pas liée par sa précédente décision.

14. Dans ces conditions, le recours sera admis et la cause renvoyée à l'autorité intimée afin que celle-ci statue sur cette nouvelle demande.

15. À toutes fins utiles, il sera rappelé que le délai de recours est de trente jours s'il s'agit d'une décision finale ou d'une décision en matière de compétence (let. a) et dix jours s'il s'agit d'une autre décision (let. b ; art. 62 al. 1 LPA).

Constitue une décision finale au sens de l'art. 90 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110) celle qui met un point final à la procédure, qu'il s'agisse d'une décision sur le fond ou d'une décision qui clôt l'affaire en raison d'un motif tiré des règles de la procédure (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., n. 2.2.4.2) ; est en revanche une décision incidente (art. 4 al. 2 LPA) celle qui est prise pendant le cours de la procédure et qui ne représente qu'une étape vers la décision finale (ATA/1439/2017 du 31 octobre 2017 consid. 1b).

Le prononcé par lequel une autorité renvoie la cause à l'autorité inférieure pour qu'elle rende une nouvelle décision constitue en principe une décision incidente (Pierre MOOR/Étienne POLTIER, op. cit., n. 2.2.4.2). Il s'agit en effet d'une

simple étape avant la décision finale qui doit mettre un terme à la procédure. Une décision de renvoi revêt en revanche le caractère d'une décision finale lorsque le renvoi a lieu uniquement en vue de son exécution par l'autorité inférieure sans que celle-ci ne dispose encore d'une liberté d'appréciation notable (ATF 135 V 141 consid. 1 ; 134 II 137 consid. 1.3.1 ; 134 II 124 consid. 1.3 ; 133 V 645 consid. 1 ; 133 V 477 consid. 5.2.2 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_336/2020 du 22 juin 2020 consid. 2.2 ; 1C_868/2013 du 20 décembre 2013 consid. 2 ; ATA/804/2020 du 25 août 2020 consid. 2 ; ATA/1439/2017 précité consid. 1b ; Benoît BOVAY, Procédure administrative, 2ème éd., 2015, p. 361 s. ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 831). Les développements ci-dessus sont également applicables aux notions de décision finale et de décision incidente au sens de la LPA (ATA/1439/2017 précité consid. 1b).

16. Vu l'issue du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA et 1 et 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). L'avance de frais de CHF 900.- versée par la recourante lui sera restituée.

    Par ailleurs une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge de l'autorité intimée, sera allouée à la recourante (art. 87 al. 2 à 4 LPA et 6 RFPA).

**PAR CES MOTIFS**

**LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**DE PREMIÈRE INSTANCE**

1. déclare recevable le recours interjeté le 4 mai 2022 par A_____ SA contre la décision de la Ville de Carouge du 1er avril 2022 ;

2. l'admet ;

3. renonce à percevoir un émolument et ordonne la restitution à A_____ SA de l'avance de frais de CHF 900.- ;

4. condamne la Ville de Carouge à verser à A_____ SA une indemnité de procédure de CHF 1'000.- ;

5. dit que, conformément aux art. 132 LOJ, 62 al. 1 let. a et 65 LPA, le présent jugement est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (10 rue de Saint-Léger, case postale 1956, 1211 Genève 1) dans les dix jours à compter de sa notification. L'acte de recours doit être dûment motivé et contenir, sous peine d'irrecevabilité, la désignation du jugement attaqué et les conclusions du recourant. Il doit être accompagné du présent jugement et des autres pièces dont dispose le recourant.

Siégeant : Caroline DEL GAUDIO-SIEGRIST, présidente, Damien BLANC et Carmelo STENDARDO, juges assesseurs.

**Au nom du Tribunal :**

**La présidente**

**Caroline DEL GAUDIO-SIEGRIST**

Copie conforme de ce jugement est communiquée aux parties.

Genève, le Le greffier