

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2774/2010-DOMPU

ATA/352/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 5 juin 2012

1^{ère} section

dans la cause

BCCC AVOCATS S.À R.L.

représentée par Me Manuel Bianchi della Porta, avocat

contre

VILLE DE GENÈVE

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
18 août 2011 (JTAPI/846/2011)**

EN FAIT

1. BCCC Avocats S.à r.l. (ci-après : BCCC) est un cabinet d'avocats sis 5, rue Jacques-Balmat à Plainpalais, soit entre le boulevard Georges-Favon et la rue du Conseil-Général, en face du bâtiment Uni-Dufour. Cet emplacement est situé, du point de vue du droit des constructions et de l'aménagement du territoire, en zone 2 (quartiers édifiés sur le territoire des anciennes fortifications et quartiers nettement urbains qui leur sont contigus).

2. Au printemps 2008, BCCC a apposé, sur la droite de l'entrée extérieure de l'immeuble, qui date du XIX^{ème} siècle et est construit en pierre de taille dans un style classique, une plaque professionnelle en aluminium de 70 cm x 70 cm, sur laquelle était reproduit au centre, en grands caractères, le logo du cabinet (soit les lettres BCCC), et, en-dessous et en plus petit, la mention « avocats » doublée de sa traduction américaine. Le cabinet n'a demandé pour ce faire aucune autorisation.

La plaque précitée, dont l'exécution et la pose ont coûté au cabinet la somme de CHF 990.-, dépasse d'environ 20 cm la largeur du pilastre à refends qui borde, de part et d'autre, la porte d'entrée de l'immeuble. Du côté gauche de celle-ci figurent trois autres plaques, toutes trois de 50 cm de large, et ainsi entièrement contenues dans la largeur du premier renforcement, celle du bas (portant l'inscription M - Masséna) étant haute également de 50 cm, les deux autres étant plus petites.

3. Le 20 janvier 2010, le service de la sécurité et de l'espace public (ci-après : SSEP) de la Ville de Genève (ci-après : la ville) a écrit à BCCC.

La loi prescrivait que l'apposition d'un procédé de réclame était soumise à l'octroi préalable d'une autorisation. Or, le procédé de réclame - soit la plaque professionnelle - utilisé par BCCC n'avait pas été autorisé par le SSEP. Un formulaire lui était donc remis aux fins de régulariser la situation, avec mention des pièces à fournir. L'emplacement étant situé dans un secteur protégé, le procédé de réclame devait obtenir l'agrément de la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS), faute de quoi sa modification ou sa suppression pourrait être demandée.

4. Le 22 février 2010, BCCC a soumis au SSEP le formulaire de requête ainsi que les pièces exigées. La seule limite réglementaire applicable était celle posée par l'art. 12 al. 2 du règlement d'application de la loi sur les procédés de réclame, du 11 octobre 2000 (RPR - F 3 20.01), qui prévoyait qu'en-dessous de deux mètres (*recte* : à plus de deux mètres au-dessus du sol), la hauteur du procédé appliqué ne devait pas dépasser 80 cm. Aucune limitation de largeur n'était dès

lors prévue, si bien que la plaque apposée, qui mesurait 70 cm x 70 cm, était conforme aux prescriptions légales et réglementaires.

5. Le 13 avril 2010, le SSEP a communiqué sa décision à BCCC.

Dans son préavis du 24 mars 2010, la CMNS avait demandé que le projet soit modifié ; l'enseigne carrée devrait avoir les mêmes dimensions que l'enseigne carrée semblable appliquée à gauche de la porte.

Compte tenu des observations de la CMNS auxquelles le SSEP adhérait, il était réclamé la dépose de la plaque au plus tard le 17 mai 2010. Une nouvelle demande prenant en compte l'objection de la CMNS pouvait être déposée. Pour le surplus, la décision mentionnait les voie et délai de recours.

6. Le 14 mai 2010, BCCC a interjeté recours contre la décision précitée auprès de la commission cantonale de recours en matière administrative (ci-après : CCRA), devenue depuis le 1^{er} janvier 2011 le Tribunal administratif de première instance (ci-après : TAPI), concluant à la constatation de sa nullité, subsidiairement à son annulation et à l'autorisation du procédé de réclame litigieux.

7. Le 2 juin 2010, le SSEP a révoqué sa décision du 13 avril 2010.

Le recours avait mis en avant une motivation déficiente de sa décision. Il avait demandé à la CMNS un réexamen de la situation et le cas échéant un complément de motivation.

8. Le 3 juin 2010, la CCRA a radié la cause de son rôle (DCCR/425/2010).

9. Le 16 juin 2010, la CMNS a rendu un nouveau préavis.

Sur le fond, celui-ci était identique au premier. Le bâtiment considéré était situé dans la zone protégée du secteur sud des anciennes fortifications. Elle émettait par ailleurs la remarque suivante : « le procédé de réclame doit s'inscrire dans l'ordonnance de la façade et ne pas empiéter sur le pilastre à refends en pierre de taille qui se trouve en décrochement sur la droite de la porte. Pour ce faire, il reprendra les dimensions du procédé de réclame carré posé à gauche de la porte de l'immeuble ».

10. Le 7 juillet 2010, BCCC a écrit au SSEP par l'intermédiaire de l'un de ses associés, qui la représentait.

Celui-ci avait pris contact avec le SSEP ainsi qu'avec deux personnes du service des monuments et des sites (ci-après : SMS) du département des constructions et des technologies de l'information (ci-après : DCTI). Son but était de faire voir l'affaire aux différents intervenants sous un angle différent et plus

large, celui de la rénovation globale, notamment de l'entrée de l'immeuble, lors de l'installation de BCCC à la rue Balmat. Il détaillait les restaurations effectuées, joignant différentes photographies avant travaux. L'enseigne formait avec l'entrée de l'immeuble telle que rénovée et le bâtiment Uni-Dufour situé en face un tout cohérent du point de vue esthétique.

Il priait le SSEP de classer le dossier, faisant ainsi « l'économie d'une nouvelle procédure dont il serait bien difficile de déterminer quels intérêts publics dignes de protection elle poursuivrait ».

11. Le 16 juillet 2010, le SSEP a rendu une nouvelle décision, identique à la première sauf en ce qui concernait le préavis de la CMNS, dont les nouvelles remarques étaient reproduites. Le délai de dépose de la plaque était fixé au 16 août 2010.
12. Le 18 août 2010, BCCC a interjeté recours contre la décision précitée auprès de la CCRA, concluant à la constatation de sa nullité, subsidiairement à son annulation et à l'autorisation du procédé de réclame litigieux.
13. Le 20 septembre 2010, la ville a conclu au rejet du recours.
14. Par jugement du 18 août 2011, le TAPI a rejeté le recours.

La motivation de la décision attaquée, et par contre-coup celle du préavis de la CMNS, était compréhensible et se rapportait à l'esthétique du procédé de réclame.

Il n'y avait pas de violation de l'art. 11 al. 2 RPR, celui-ci devant être lu en relation avec l'art. 8 al. 1 de la loi sur les procédés de réclame du 9 juin 2000 (LPR - F 3 20) qui prévoyait une clause générale d'esthétique. Le règlement posait donc une hauteur limite qui ne pouvait pas être dépassée, mais la largeur du procédé de réclame n'était pas laissée à la seule appréciation des personnes privées, mais devait être évaluée sur la base de la clause générale de l'art. 8 al. 1 LPR.

L'autorité intimée n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation. Il ressortait du préavis de la CMNS du 16 juin 2010 que la symétrie n'était pas le seul souci de cette dernière, mais bien plutôt le respect de l'ordonnement de la façade. La CMNS, disposait, de jurisprudence constante, d'un pouvoir d'appréciation relativement large, celui de la juridiction de recours étant alors limité à la constatation de contradictions ou d'incohérences, ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

15. Par acte déposé le 22 septembre 2011, BCCC a interjeté recours contre le jugement précité auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), concluant à son annulation et à

l'autorisation du procédé de réclame litigieux, subsidiairement au renvoi de la cause à la ville pour nouvelle décision autorisant le procédé de réclame litigieux, enfin à l'octroi d'une indemnité équitable « à titre de dépens ».

La ville avait abusé de son pouvoir d'appréciation, celui-ci devant être exercé de manière raisonnable, c'est-à-dire notamment sans incohérence ni contradiction. Or, dans la rue Jacques-Balmat, elle ne respectait pas l'agencement de la façade dans la mesure où elle n'exigeait pas d'harmoniser les plaques avec les refends horizontaux. Et au 17, boulevard des Philosophes, soit dans la même zone protégée, les procédés de réclame autorisés empiétaient sur le pilastre à refends et ne s'inscrivaient pas dans l'ordonnancement de la façade.

Ces deux exemples dénotaient également une violation par la ville de l'égalité de traitement et du principe de la bonne foi.

16. Le 28 octobre 2011, la ville a conclu au rejet du recours. Elle faisait siens les considérants du jugement attaqué.

Les plaques apposées devant le 17, bd des Philosophes étaient individuelles et aucune ne mesurait plus de 0,1 m², si bien que, mêmes serties dans des cadres communs, elles n'étaient pas soumises à la législation sur les procédés de réclame. S'il ne pouvait pour ce motif se saisir du cas, le SSEP avait néanmoins transmis à la CMNS les informations pertinentes pour qu'elle y donne éventuellement suite. Les situations de fait étant dissemblables, il n'y avait pas de violation de l'égalité de traitement, ni du principe de la bonne foi.

17. Le 4 janvier 2012, BCCC a persisté dans ses conclusions.
18. Le 5 janvier 2012, la ville en a fait de même.
19. Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. A Genève, l'utilisation du domaine public communal est régie par la loi sur le domaine public du 24 juin 1961 (LDPu - L 1 05), ainsi que par la loi sur les routes du 28 avril 1967 (LRoutes - L 1 10).

L'art. 2 LDPu prévoit que le Conseil d'Etat exerce la surveillance générale du domaine public et l'art. 56 al. 1 LRoutes dispose que toute utilisation des voies

publiques qui excède l'usage commun doit faire l'objet d'une permission ou d'une concession préalable.

3. a. L'utilisation de procédés de réclame est spécifiquement régie par la LPR, afin d'assurer la sécurité routière, la protection des sites et l'esthétique des lieux, ainsi que l'ordre public (art. 1 LPR).

Selon l'art. 2 LPR, les procédés de réclame sont tous les moyens graphiques, plastiques, éclairés, lumineux, sonores, olfactifs et autres, perceptibles depuis le domaine public, dans un but direct ou indirect de publicité, de promotion d'activités culturelles ou sportives, de prévention ou d'éducation.

b. Ne sont pas soumises à la LPR les plaques professionnelles de petites dimensions (art. 3 al. 2 let. d LPR), ce par quoi l'on entend les plaques indiquant le nom, les titres, la profession, l'étage, les heures d'ouverture, n'excédant pas 0,1 m² et posées sur le bâtiment où s'exerce l'activité professionnelle en question (art. 2 al. 1 RPR).

c. L'apposition, l'installation ou la modification d'un procédé de réclame est soumise à l'octroi préalable d'une autorisation, délivrée par la commune du lieu de situation du procédé de réclame (art. 4 et 5 LPR). L'autorité compétente peut assortir l'autorisation de conditions et de charges (art. 11 LPR).

d. La CMNS doit, dans les limites de ses compétences, être consultée préalablement par l'autorité de décision pour les procédés de réclame apposés sur ou à proximité des immeubles situés dans les zones protégées et à protéger mentionnées aux art. 28 et 29 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 juin 1987 (LaLAT - L 1 30). Le secteur sud des anciennes fortifications, qui inclut la rue Jacques-Balmat, fait expressément l'objet d'une telle protection selon l'art. 28 LaLAT.

e. Dans ledit secteur sud des anciennes fortifications, les enseignes, attributs de commerce, panneaux, réclames, vitrines mobiles et autres objets soumis à la vue du public doivent s'harmoniser avec le caractère des quartiers (art. 83 al. 5 et 6 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 - LCI - L 5 05).

4. Sont interdits tous les procédés de réclame qui, par leur emplacement, leur dimension, leur forme, leur couleur, leur éclairage, leur luminosité ou leur diffusion, nuisent à l'esthétique ou à la tranquillité d'un site, d'un point de vue, d'un bâtiment, d'un quartier, d'une voie publique, d'une localité, d'un lac, d'un élément de végétation ou d'un cours d'eau, ou qui peuvent porter atteinte à la sécurité routière ou à l'ordre public (art. 8 al. 1 LPR).

Une limitation réglementaire des procédés de réclame sur un fondement esthétique est admissible en soi (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_267/2011 du

16 septembre 2011 consid. 4, qui y entérine l'application d'une telle clause contenue dans un règlement lucernois).

La juridiction de céans a confirmé la pratique de la CMNS en tant que celle-ci se montrait hostile aux panneaux ou enseignes dissimulant les montants verticaux des arcades du centre-ville lorsque lesdits procédés de réclame cachaiet des éléments architecturaux intéressants (ATA/661/2006 du 12 décembre 2006 consid. 4b ; ATA/248/2004 du 23 mars 2004).

5. La chambre de céans observe une certaine retenue pour éviter de substituer sa propre appréciation à celle des commissions de préavis, pour autant que l'autorité inférieure suive l'avis de celles-ci. Les autorités de recours se limitent à examiner si le département ne s'écarte pas sans motif prépondérant et dûment établi du préavis de l'autorité technique consultative, composée de spécialistes capables d'émettre un jugement dépourvu de subjectivisme et de considérations étrangères aux buts de protection fixés par la loi (ATA/113/2012 du 28 février 2012 consid. 8 ; ATA/360/2010 du 1^{er} juin 2010 et les références citées).

Lorsque la consultation de la CMNS est imposée par la loi, le préavis de cette commission est déterminant dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité de recours (ATA/113/2012 précité ; ATA/703/2010 du 12 octobre 2010 et les références citées).

6. En l'espèce, il est admis que la plaque professionnelle litigieuse constitue un procédé de réclame soumis à la LPR et à son règlement d'application.

Le SSEP a suivi le préavis de la CMNS, qui estime contraire à l'ordonnancement de la façade, et partant contraire à l'esthétique du bâtiment, le débordement de la plaque professionnelle de la recourante sur le pilastre à refends.

La chambre de céans ne voit pas de raison de se départir de ce point de vue.

La recourante ne saurait pour le surplus tirer argument de ce qu'une condition supplémentaire, à savoir l'adaptation des dimensions de son procédé de réclame aux stries ou refends horizontaux, ne lui ait pas été imposée. Cela étant, le parti pris de la CMNS sur ce point, qui consiste à privilégier le respect des éléments architecturaux verticaux de plus grande importance, ne prête pas le flanc à la critique et montre également que l'exigence de symétrie n'est pas posée en règle absolue.

Quant au grief d'incohérence dans l'exercice du pouvoir d'appréciation en regard avec d'autres situations, il se confond avec celui de violation de l'égalité de traitement, qui sera traité ci-après.

7. Le principe de la légalité de l'activité administrative prévaut en principe sur celui de l'égalité de traitement. En conséquence, le justiciable ne peut

généralement pas se prétendre victime d'une inégalité devant la loi lorsque celle-ci est correctement appliquée à son cas, alors qu'elle aurait été faussement, voire pas du tout appliquée dans d'autres cas. Cela présuppose cependant, de la part de l'autorité dont la décision est attaquée, la volonté d'appliquer correctement à l'avenir les dispositions légales en question. Le citoyen ne peut prétendre à l'égalité dans l'illégalité que s'il y a lieu de prévoir que l'administration persévéra dans l'inobservation de la loi. Il faut encore que l'autorité n'ait pas respecté la loi selon une pratique constante, et non pas dans un ou quelques cas isolés, et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant n'impose de donner la préférence au respect de la légalité. C'est seulement lorsque toutes ces conditions sont remplies que le citoyen est en droit de prétendre, à titre exceptionnel, au bénéfice de l'égalité dans l'illégalité (ATF 136 I 78 consid. 5.6 ; 134 V consid. 9 ; 132 II 510 consid. 8.6 ; 131 V 9 consid. 3.7 ; 127 I 1 consid. 3a ; 125 II 152 consid. 5 p. 166 ; 122 II 446 consid. 4a ; Arrêts du Tribunal fédéral 1C_423/2011 du 2 avril 2012 consid. 5.1 ; 1C_434/2011 du 2 février 2012 consid. 6.1).

8. Au vu de ce qui précède, la législation sur les procédés de réclame a été correctement appliquée en l'espèce.

La recourante ne cite désormais que deux cas dans lesquels la législation en cause aurait été mal appliquée, ce qui n'est, selon la jurisprudence qui vient d'être citée, pas suffisant pour fonder une pratique permettant de se prévaloir de l'égalité dans l'illégalité.

La jurisprudence en cause est d'autant moins applicable que le SSEP a démontré sa volonté d'adopter une pratique cohérente, et qu'il n'a de surcroît pas délivré d'autorisation dans le cas du 17, bd des Philosophes, les procédés de réclame pris individuellement n'étant pas soumis à la LPR en fonction de leur taille.

Le grief d'inégalité de traitement ne peut dès lors qu'être écarté.

9. Selon l'art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi. Valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi commande aux autorités comme aux particuliers de s'abstenir, dans les relations de droit public, de tout comportement contradictoire ou abusif (Arrêt du Tribunal fédéral 2C_1017/2011 du 8 mai 2012 consid. 8).

Un renseignement ou une décision erroné de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que a) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, b) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et c) que l'administré n'ait pas

pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour d) prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice, et e) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 137 I 69 consid. 2.5.1 ; 131 II 627 consid. 6.1 ; 129 I 161 consid. 4.1).

La recourante n'allègue pas avoir reçu des assurances concrètes de la ville selon laquelle son procédé de réclame serait admis. Au contraire, le courrier du 20 janvier 2010 indiquait même expressément que le procédé de réclame devait obtenir l'agrément de la CMNS, faute de quoi sa modification ou sa suppression pourrait être demandée.

Quant à l'allégation de comportement contradictoire de la part de la ville en regard d'autres situations, ce grief se confond avec celui d'inégalité de traitement et doit ainsi être écarté.

Au surplus, la recourante est malvenue de se prévaloir du principe de la bonne foi alors qu'elle a elle-même agi de manière contraire à ce principe en apposant son procédé de réclame sans demander d'autorisation, étant précisé que si elle avait formulé préalablement une telle demande, la condition posée par le SSEP et la CMNS aurait été fort simple à respecter et ne lui aurait causé aucun coût additionnel.

Le grief de violation du principe de la bonne foi sera dès lors également écarté.

10. En tous points mal fondé, le recours sera rejeté. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA), pas plus qu'à la ville, qui n'en a pas requis, et qui dispose de surcroît d'un service juridique et n'a pas mandaté d'avocat.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 22 septembre 2011 par BCCC Avocats S.à r.l. contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 18 août 2011 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de BCCC Avocats S.à r.l. un émolument de CHF 1'000.- ;

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

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'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 Manuel Bianchi della Porta, avocat de la recourante, à la Ville de Genève ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Hurni, M. Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

C. Derpich

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :