

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1809/2014-DOMPU

ATA/416/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 5 mai 2015

1^{ère} section

dans la cause

SCANDALE Sàrl

contre

**VILLE DE GENÈVE, SERVICE DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ESPACE
PUBLICS**

**Recours contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du
19 septembre 2014 (JTAPI/1031/2014)**

EN FAIT

- 1) Scandale Sàrl (ci-après : la société) de siège à Genève, a pour but statutaire, l'exploitation d'un restaurant, ainsi que d'un centre de soins et santé. Madame Misako BAYARD est associée gérante avec signature individuelle de la société et Monsieur Patrice BAYARD en est associé directeur, avec signature individuelle.
- 2) La société exploite le café restaurant, le Scandale, au rez-de-chaussée d'un immeuble sis rue de Lausanne 24, propriété de Mme BAYARD.
- 3) L'immeuble fait partie d'un ensemble protégé du début du XX^{ème} siècle au sens de l'art. 89 de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI - L 5 05).
- 4) À une date indéterminée, la société a installé de nouveaux procédés de réclame consistant en des panneaux pleins entourant la marquise existante. Elle a requis une autorisation en date du 17 octobre 2013 postérieurement à leur installation.
- 5) Le 21 novembre 2013, le service de la sécurité et de l'espace publics de la Ville de Genève (ci-après : la ville) a notifié à la société une décision concernant l'installation des nouveaux procédés de réclame et d'empiètements sans autorisation.

La sous-commission architecture de la commission des monuments, de la nature et des sites (ci-après : CMNS) avait rendu un préavis défavorable s'agissant de l'installation d'un lambrequin posé sans autorisation. Son préavis du 7 février 2006 demandait déjà que les dispositions réglementaires soient respectées s'agissant de la marquise existante. Cette dernière n'était pas d'un grand intérêt, mais présentait une fine épaisseur qui permettait de l'intégrer correctement au bâtiment. L'épaisseur ne devait pas être augmentée et donc la marquise ne pouvait pas être enveloppée par un nouveau carrossage. La CMNS se déclarait d'ores et déjà d'accord pour une enseigne traditionnelle en lettres découpées d'une hauteur ne dépassant pas 50 cm, placée au-dessus de la marquise.

Le procédé de réclame sur panneau plein, tel que posé par la société, n'était pas conforme au règlement d'application de la loi sur les procédés de réclame du 11 octobre 2000 (RPR – F 3 20.01) selon lequel le procédé de réclame placé sur, sous ou contre une marquise ou un balcon ne devait pas dépasser l'élément de construction.

En conséquence, le maintien en l'état des panneaux en bois habillant la marquise était refusé et leur retrait était ordonné d'ici au 31 décembre 2013, au plus tard.

6) Le 13 décembre 2013, la ville a révoqué momentanément la décision du 21 novembre 2013, à la demande de la société, dans l'attente d'un projet de remplacement permettant une solution amiable et concertée, agréée par la CMNS. Un nouveau délai au 30 avril 2014 était fixé pour ce faire.

7) Le 8 avril 2014, la CMNS a rendu un nouveau préavis défavorable. Suite à une entrevue sur place tenue le 4 mars 2014, et sans nouvelle proposition concrète, elle réitérait les remarques faites dans son préavis précédent. Un lambrequin de toile, d'environ 30 ou 40 cm, avec l'enseigne imprimée, pourrait être également accepté.

8) Le 26 mai 2014, sans nouvelle proposition de la société, la ville a réitéré sa décision de refus du maintien en l'état des procédés de réclame, ainsi que de leurs supports en panneaux de bois habillant la marquise. Elle fixait un délai au 30 juin 2014 pour la remise en état.

Il avait été constaté que des spots avaient été apposés sans demande préalable en façade de l'établissement. Un formulaire de demande était joint à la décision et un délai au 13 juin 2014 était fixé pour son retour.

9) Le 23 juin 2014, Mme BAYARD a recouru auprès du Tribunal administratif de première instance (ci-après : le TAPI) contre la décision de la ville du 26 mai 2014, en concluant à son annulation.

Le café restaurant avait été ouvert en 2003 et avait été rafraîchi en 2013. La bordure de la marquise était en mauvais état, ainsi que le store. Un habillage en bois de 58 cm avait été posé, alors que l'ancien bandeau était de 51 cm. L'immeuble attenant avait une marquise de 58 cm d'épaisseur.

10) Le 16 juillet 2013, la ville a répondu au recours en concluant à son rejet.

Les époux BAYARD géraient plusieurs établissements publics en ville de Genève et ne pouvaient ignorer que l'empiètement sur le domaine public ou l'apposition de procédés de réclame devaient impérativement faire l'objet de demandes préalables à leur installation.

Des constats photographiques avaient été faits les 27 juin 2013, 28 février, 3 mars et 10 juillet 2014. Selon ces documents, le dépassement par rapport à l'élément de construction était incontestablement largement supérieur à 7 cm. En outre, quatre spots avaient été posés en façade, au mépris total de l'obligation de demande préalable. Il ne pouvait y avoir de comparaison avec l'immeuble voisin d'architecture différente.

S'agissant de l'hypothèse d'un lambrequin, aucun projet documenté n'avait été déposé par la société et il n'était dès lors pas possible de se déterminer, cela d'autant plus que le préavis de la CMNS était nécessaire. Le lambrequin

précédent, qui avait été évoqué comme possibilité, ne correspondait pas à la règle selon laquelle les éléments des marquises, ainsi que tous objets qui y étaient rattachés devaient se trouver au minimum à 2,7 m au-dessus du sol.

- 11) Le 19 septembre 2014, le TAPI a rejeté le recours.

L'enlèvement du lambrequin litigieux était la seule solution de nature à assurer le respect de la loi et il n'entraînerait pas de frais excessifs. Peu importait qu'une solution mettant les parties d'accord puisse être envisagée, car il appartenait à la société, pour se conformer à la loi, de présenter un projet clairement défini et de requérir une autorisation.

- 12) Par envoi mis à la poste le 23 octobre 2014, la société a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice contre le jugement du TAPI du 19 septembre 2014 en concluant à son annulation et au renvoi de la cause à la ville pour nouvelle décision.

Préalablement, Mme BAYARD demandait à être entendue. La décision violait le principe de proportionnalité. Le but poursuivi par la ville pouvait être atteint par une mesure moins contraignante en exigeant l'effacement de la réclame peinte sur la bordure en bois. Cela fait, plus rien ne viendrait perturber l'esthétique du bâtiment et la bordure permettrait de protéger l'avant-toit des dommages causés par la pluie, l'habillage en zinc étant en très mauvais état.

- 13) Le 29 octobre 2014, le TAPI a déposé son dossier sans faire d'observations.

- 14) Le 11 décembre 2014, la ville a fait parvenir sa réponse au recours en concluant à son rejet.

La seule proposition faite par les époux BAYARD était celle de remettre le lambrequin précédent, d'une hauteur de 1,05 m. Cette solution n'était possible que si sa hauteur était réduite à 30 ou 40 cm.

- 15) Le 10 janvier 2015, les époux BAYARD ont répliqué.

Lors des travaux de 2013, ils avaient voulu remplacer le store de 1,05 m de hauteur par quelque chose de plus novateur. Il ne s'agissait pas d'un lambrequin fixe, mais d'un store qui était fixe. La demande pour les spots avait été déposée le 31 mai 2014.

- 16) Le 15 janvier 2015, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

- 17) Les constatations de fait qui ressortent du dossier photographique seront reprises en tant que de besoin dans la partie en droit du présent arrêt.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - 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) La recourante a demandé à être entendue.

La procédure administrative est en principe écrite, toutefois si le règlement et la nature de l'affaire le requièrent, l'autorité peut procéder oralement (art. 18 LPA). Selon la jurisprudence fondée sur l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend pour l'intéressé celui d'offrir des preuves pertinentes, de prendre connaissance du dossier, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 132 II 485 consid. 3.2 ; 127 I 54 consid. 2b ; 127 III 576 consid. 2c ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_424/2009 du 6 septembre 2010 consid. 2). Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_58/2010 du 19 mai 2010 consid. 4.3 ; 4A_15/2010 du 15 mars 2010 consid. 3.2 et les arrêts cités ; ATA/755/2012 du 6 novembre 2012 ; ATA/432/2008 du 27 août 2008).

Le droit d'être entendu n'implique pas une audition personnelle de l'intéressé, celui-ci devant simplement disposer d'une occasion de se déterminer sur les éléments propres à influencer sur l'issue de la cause (art. 41 LPA ; ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148 ; arrêt du Tribunal fédéral 2D_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3 et les arrêts cités ; ATA/24/2014 du 14 janvier 2014 ; ATA/305/2013 du 14 mai 2013).

En l'espèce, la recourante a déposé un recours et a répliqué, faisant valoir son point de vue. Le dossier contient en outre des photographies de la marquise avant et après la pose de l'élément litigieux.

La chambre administrative a donc un dossier complet, de sorte qu'elle dispose des éléments nécessaires pour statuer sans donner suite à la demande d'audition, dont on ne voit pas quels éléments nouveaux elle pourrait apporter.

- 3) Le recours porte sur le refus de la ville d'autoriser une structure en bois entourant la marquise existante sur laquelle est peint le nom du café restaurant. Le recours porte également sur l'ordre de retrait de ces panneaux.
- 4) a. À 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).
- b. L'art. 2 LDPu prévoit que le Conseil d'État 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.
- 5) a. L'utilisation de procédés de réclame est spécifiquement régie par la loi sur les procédés de réclame du 9 juin 2000 (LPR - F 3 20), afin d'assurer la sécurité routière, la protection des sites et l'esthétique des lieux, ainsi que l'ordre public (art. 1 LPR).
- b. La LPR vise à instaurer une législation uniforme applicable à tous les procédés de réclame, qu'ils soient situés sur fonds public ou privé, et à octroyer aux communes la compétence de délivrer les autorisations quel que soit le lieu de situation de ceux-là (Mémorial des séances du Grand Conseil, 1999/VI, pp. 4908 et 4909). Après sa promulgation, cette loi a été soumise à un contrôle abstrait par le Tribunal fédéral suite à la contestation de certaines de ses dispositions. À cette occasion, le régime de contrôle des procédés de réclame placés tant sur le domaine public que sur le domaine privé visibles depuis le domaine public, instauré par les art. 2, 3 al. 1, 4 et 24 al. 1 LPR, a été considéré comme conforme au droit fédéral, notamment à la garantie de la propriété protégée par l'art. 26 Cst. et à la liberté économique, garantie par l'art. 27 Cst. (arrêt du Tribunal fédéral 2P.207/2000 du 28 mars 2002 ; ATA/473/2011 du 26 juillet 2011).
- 6) a. 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 (art. 2 LPR), soit notamment les enseignes (art. 1 al. 1 let. b RPR).

Les enseignes sont des procédés de réclame pour compte propre, destinés à signaler le commerce ou l'entreprise et qui contiennent son nom ou sa raison sociale, une ou plusieurs indications de sa branche d'activité, ainsi que, le cas échéant, son emblème (art. 18 al. 2 LPR). Les enseignes ne peuvent être posées que sur une ou des façades ou aux abords immédiats du bâtiment abritant le commerce ou l'entreprise (art. 20 al. 2 LPR).

b. Sont soumis aux dispositions de la LPR et à ses dispositions d'application 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).

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. 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).

e. Tout procédé de réclame qui diffuse une information ou un message qui est contraire aux lois, règlements, bonnes mœurs ou à l'ordre public, est interdit (art. 9 al. 1 LPR).

7) a. Selon l'art. 7 al. 1 let. b LPR, 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).

b. 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/352/2012 du 5 juin 2012 ; 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, comme c'est le cas en l'espèce (art. 7 al. 1 let. b LPR et 29 al. 1 let. d LaLAT), le préavis de cette commission est déterminant dans l'appréciation qu'est amenée à effectuer l'autorité de recours (ATA/206/2015 du 24 février 2015 ; ATA/113/2012 du 28 février 2012 ; ATA/703/2010 du 12 octobre 2010 et les références citées).

8) Le procédé de réclame placé sur, sous ou contre une marquise ou un balcon ne doit pas dépasser l'élément de construction et doit se situer à 2,70 m au

minimum au-dessus du sol. Sa surface ne peut excéder 0,5 m². Le procédé de réclame placé sur une marquise doit être constitué de lettres ajourées, sauf cas exceptionnel motivé par des raisons d'esthétique (art. 12 RPR).

- 9) En l'espèce, les photographies permettent de constater que la marquise en zinc a été entourée par des panneaux en bois qui dépassent sa hauteur. Le panneau avant constitue le support pour l'inscription en lettres peintes du nom de l'établissement « SCANDALE » et l'inscription « Pizzas & Cocktails ».

Ces éléments ont été relevés par la CMNS dans son préavis, cité in extenso par la ville dans sa décision. L'épaisseur de la marquise, qui est qualifiée de fine par la CMNS, est augmentée par l'enveloppe ou le carrossage que constituent les panneaux de bois.

En se fondant sur ce constat, la ville a retenu dans sa décision que ce procédé de réclame sur panneau plein n'était pas conforme à l'art. 12 RPR.

Cette décision est conforme aux dispositions applicables, l'habillage de la marquise dépassant nettement l'élément de construction. En outre, aucune raison d'esthétique n'a été avancée par la recourante ou retenue par la CMNS.

En conséquence, la violation de la LPR et de ses règlements doit être confirmée.

- 10) La recourante reproche à la ville une violation du principe de la proportionnalité par l'exigence du retrait de l'habillage de la marquise. Il suffirait de lui demander d'effacer les lettres peintes sur les panneaux.

a. Le principe de la proportionnalité exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive ; 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 (ATF 126 I 219 consid. 2c p. 222 et les références citées).

b. Traditionnellement, le principe de la proportionnalité se compose des règles d'aptitude - qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé - de nécessité - qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés, on choisisse celui qui porte l'atteinte la moins grave aux intérêts privés - et de proportionnalité au sens étroit - qui met en balance les effets de la mesure choisie sur la situation de l'administré et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (ATF 125 I 474 consid. 3 p. 482 ; arrêt du Tribunal fédéral 1P. 269/2001 du 7 juin 2001 consid. 2c ; ATA/415/2011 du 28 juin 2011).

- 11) Comme vu ci-dessus, la loi distingue entre les exigences par rapport au support de celles liées au message contenu dans le procédé de réclame (art. 8 et 9 LPR). En l'espèce, c'est le support qui contrevient à la réglementation et non le

message. Ainsi, c'est à tort que la recourante suggère que l'effacement des lettres peintes serait apte à atteindre le but voulu par la législation.

- 12) En cas de violation de la LPR ou de ses règlements d'application la commune peut interdire d'utiliser un procédé de réclame, exiger la remise en état, la réparation ou la modification du procédé de réclame ou sa suppression (art. 28 al. 1 LPR).

En l'espèce, l'existence des panneaux de bois recouvrant le bord de la marquise viole les exigences de la LPR et de son règlement. Il n'y a pas d'autre mesure moins contraignante que l'enlèvement des panneaux permettant de respecter les dispositions citées ci-dessus. À cet égard, le mauvais état de l'habillage de zinc, avancé par la recourante pour justifier le maintien des panneaux comme protection contre la pluie, n'est pas pertinent dans la mesure où la rénovation de la marquise existante peut être liée à un nouveau projet d'enseigne conforme aux exigences de la CMNS.

Compte tenu du deuxième préavis de la CMNS, dans lequel celle-ci expose qu'un lambrequin en toile d'environ 30 ou 40 cm avec l'enseigne imprimée, conformément à l'art. 12 al. 2 RPR, pourrait également être accepté, une autre possibilité est offerte à la recourante de présenter un projet conforme aux dispositions légales applicables auquel s'ajoute l'enseigne traditionnelle en lettres découpées prévue à l'art. 12 al 3 RPR. Toutefois, la recourante n'ayant pas soumis de projet concret et documenté, il n'était pas possible à l'autorité intimée de délivrer conjointement à sa décision de refus et de retrait des panneaux une autorisation concernant un projet de substitution.

En conséquence, comme aucune autre mesure, moins incisive, ne permettrait de rétablir une situation conforme au droit, la décision querellée respecte le principe de la proportionnalité.

- 13) En tous points mal fondé, le recours sera rejeté. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 500.- 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 dispose 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 23 octobre 2014 par Scandale Sàrl contre le jugement du Tribunal administratif de première instance du 19 septembre 2014 ;

au fond :

le rejette ;

met un émolument de CHF 500.- à la charge de Scandale Sàrl ;

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

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 Scandale Sàrl, à la ville de Genève, ainsi qu'au Tribunal administratif de première instance.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :