

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

II^e COUR ADMINISTRATIVE

Statuant sur le recours interjeté le 22 novembre 2001
(2A 01 90)

par

P. AG, à Lausanne, représentée par Me X, avocate à Lausanne,

contre

la décision rendue le 22 octobre 2001 par le **Préfet du district de la Sarine** par laquelle il a rejeté le recours de la société précitée et confirmé le refus du **Conseil communal de Villars-sur-Glâne** d'autoriser la pose de trois panneaux d'affichage;

(Panneaux d'affichage et plan d'aménagement local; art. 4 et 5 LRec)

Considérant :

En fait:

- A. P. AG, société spécialisée dans l'affichage sur le domaine privé, a sollicité, le 18 octobre 1999, du Conseil communal de Villars-sur-Glâne l'autorisation d'installer trois panneaux d'affichage sur le terrain longeant la façade du centre commercial "Jumbo" (depuis "Carrefour") côté route de Moncor, à Villars-sur-Glâne.

Par décision du 3 novembre 2000, le conseil communal a refusé de délivrer l'autorisation d'affichage, jugeant le projet contraire aux objectifs fixés dans la conception directrice des espaces publics de la commune (ci-après: la Conception directrice).

- B. Statuant le 22 octobre 2001, le Préfet du district de la Sarine a rejeté le recours interjeté par P. AG contre la décision du 3 novembre 2000. Il a considéré, en substance, que le refus communal s'appuyait sur une base légale suffisante, qu'elle avait été prise dans l'intérêt public, qu'elle était fondée sur des motifs sérieux et objectifs et dans le respect du principe de la proportionnalité.

- C. Par mémoire déposé le 22 novembre 2001, P. AG a saisi le Tribunal administratif. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à l'octroi de l'autorisation d'installer trois panneaux d'affichage à l'endroit précité. Outre l'avis du Service des ponts et chaussées, la recourante sollicite une inspection des lieux, demande que la conciliation soit tentée et que des débats soient ordonnés. D'après elle, la Conception directrice ne s'applique qu'aux espaces publics, sous peine de violer le principe de la légalité. En outre, elle invoque le principe de non-rétroactivité dans la mesure où la Conception directrice a été établie après la demande d'autorisation d'affichage du 18 octobre 1999 et qu'aucun intérêt public particulièrement important ne justifie de déroger à la règle. Par ailleurs, les panneaux ne compromettent pas la sécurité routière et ils ne déparent pas de l'ensemble du site.

- D. Dans leurs observations des 10 janvier et 6 mars 2002, le préfet et la commune concluent au rejet du recours.

- E. Par courrier du 27 septembre 2002, la recourante a renoncé à exiger des débats.

En droit:

1. a) Selon l'art. 6 al. 1 de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR; RS 741.01), les réclames et autres annonces qui pourraient créer une confusion avec les signaux et les marques ou compromettre d'une autre manière la sécurité de la circulation, par exemple en détournant l'attention des usagers de la route, sont interdites sur les routes ouvertes aux véhicules automobiles ou aux cycles, ainsi qu'à leurs abords.

Au sens de l'art. 95 al. 1 et 2 de l'ordonnance sur la signalisation routière (OSR; RS 741.21), sont considérées comme réclames routières toutes les installations et annonces placées aux abords des routes publiques en vue de faire de la publicité sous quelque forme que ce soit (par exemple par l'écriture, la forme, la couleur, la lumière, le son). Sont placées aux abords des routes publiques les réclames routières que le conducteur peut apercevoir. Ainsi, indépendamment du fait qu'elles soient situées sur le domaine public ou sur un fond privé, leur installation est soumise à autorisation de l'autorité compétente en vertu du droit cantonal (art. 100 al. 1 OSR).

En vertu de l'art. 9 al. 1 de la loi sur les réclames (LRec; RSF 941.2), le préfet est l'autorité compétente pour statuer sur les demandes d'autorisation de réclames. Il peut cependant déléguer à la commune sa compétence, conformément à l'art. 10 al. 1 LRec. En l'occurrence, la Commune de Villars-sur-Glâne est au bénéfice d'une telle délégation de compétence, selon arrêté préfectoral du 24 novembre 1998.

- b) Selon l'art. 22 al. 1 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700), aucune construction ou installation ne peut être créée ou transformée sans autorisation de l'autorité compétente. La notion de construction et installation au sens de cette disposition s'applique à tous les aménagements durables créés par la main de l'homme s'ils sont fixés au sol et ont une incidence sur l'aménagement du territoire, soit parce qu'ils modifient l'espace extérieur de manière importante, soit parce qu'ils chargent l'infrastructure d'équipement, soit parce qu'ils portent atteinte à l'environnement (ATF 123 II 256 consid. 3 p. 259, 120 Ib 379 consid. 3c et les références citées). L'art. 146 al. 1 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) précise que le terme de

construction comprend, au sens de la loi, les ouvrages du bâtiment (let. a), les ouvrages du génie civil (let. b) et les autres installations à caractère permanents (let. c). Les projets de constructions ainsi définies sont soumis à l'obligation d'un permis de construire, en vertu de l'art. 169 al. 1 LATeC.

Le projet litigieux consiste en l'installation de trois emplacements d'affichage - format R12, type "Soleil" - formé pour chacun d'un cadre constitué de deux profils en T verticaux, reliés entre eux par des traverses en aluminium. Le support d'affiche d'une surface de 277 X 135 cm est une tôle d'aluminium renforcée. Le cadre est fixé au sol par des fondations en béton. Il s'agit donc d'aménagements durables, fixés au sol, qui modifient l'espace extérieur. En d'autres termes, les trois supports d'affiche doivent être considérés comme des constructions. Par conséquent, leur installation nécessite, outre l'autorisation de réclame, un permis de construire (cf. également ATA 2A 01 39 du 19 mars 2002 P. AG vs. Préfet du Lac).

En l'espèce, aucune demande de permis de construire n'a été déposée, partant aucune autorisation n'a été délivrée. Ce constat justifierait à lui seul le rejet du recours et le renvoi de la cause pour que la recourante dépose une requête selon la procédure prévue.

Cependant, par gain de temps et pour éviter tout formalisme excessif, il ne sera pas procédé de la sorte. En effet, les positions des parties sont connues et sans équivoque. Il ne fait aucun doute que la commune s'oppose à l'installation des panneaux pour des raisons esthétiques. Pour sa part, le préfet a repris les arguments de l'autorité communale pour confirmer le rejet de la demande de la recourante. Il serait donc vain d'inviter cette dernière à procéder par la voie d'une demande de permis de construire sachant que celle-ci serait de toute façon rejetée.

- c) Les décisions prises en application de la LRec sont sujettes à recours conformément au code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1)

La qualité pour recourir de la société atteinte par la décision entreprise ne fait aucun doute (art. 76 CPJA). Pour le reste, interjeté dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu des art. 79 ss et 114 al. 1 let. c CPJA.

Le Tribunal administratif peut donc entrer en matière sur ses mérites.

- 2. Le dossier de la cause, en particulier les plans et photos produits par la recourante lors de sa demande auprès de la commune suffisent à la Cour pour se rendre compte de l'aspect de la façade du centre commercial, côté

route de Moncor, d'une part, de la taille et de l'importance des panneaux ainsi que de leur impact, d'autre part. Par conséquent, une inspection des lieux ne s'impose pas.

Compte tenu des prises de position des parties, une tentative de conciliation s'avère également inutile (art. 92 CPJA).

3. a) Aux termes de l'art. 4 LRec, la commune désigne, avec l'accord du Service des ponts et chaussées et sur préavis du Service des constructions et de l'aménagement, les emplacements (panneaux d'affichage, façades de bâtiments, etc.) à l'intérieur des localités destinées à la réclame (al. 1). Pour le choix des emplacements et les dimensions des panneaux et autres supports, l'autorité doit tenir compte des exigences de droit fédéral, notamment quant à la distance à observer entre le bord de la chaussée et la réclame. Les exigences de la protection des sites et du paysage doivent, en outre, être respectées.

L'art. 3 LRec prévoit les exceptions à l'obligation d'autorisation de l'art. 2 LRec. C'est ainsi que les réclames apposées ou faites sur supports établis à cet effet aux emplacements désignés selon l'article 4 ne sont pas soumises à autorisation. A l'inverse, l'art. 5 al. 1 LRec fait interdiction de réclames notamment lorsqu'elles sont faites pour des tiers, hors des emplacements désignés à cet effet selon l'article 4 (let. a) ou lorsqu'elles déparent un site naturel ou bâti, qu'elles portent atteinte à un paysage ou qu'elles choquent gravement l'esthétique (let. b).

- b) La commune de Villars-sur-Glâne a entrepris un nouveau concept d'affichage sur l'ensemble du territoire communal, encore à l'étude. En revanche, elle n'a pas établi un plan des emplacements destinés à la réclame, conformément à la procédure décrite à l'art. 4 LRec précité. Par conséquent, l'art. 5 al. 1 let. a LRec qui interdit les réclames hors des emplacements désignés par la commune n'est pas applicable. En revanche, la question doit être examinée à la lumière de l'art. 5 al. 1 let. b LRec.

4. L'installation et l'utilisation à des fins commerciales de réclames sur un fond privé bénéficient de la garantie de la liberté économique de l'art. 27 de la Constitution (Cst.; SR 101). Il convient par conséquent d'examiner si le refus d'autorisation viole la liberté économique de la recourante.

A teneur de l'art. 27 al. 2 Cst, la liberté économique comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice. Cependant, à l'instar d'autres libertés publiques, la liberté économique n'est pas absolue. L'art. 36 Cst. prévoit en effet que les

restrictions de droits fondamentaux doivent reposer sur une base légale (al. 1), être justifiées par un intérêt public prépondérant (al. 2) et, selon le principe de la proportionnalité, se limiter à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (al. 3). L'essence de ces droits fondamentaux est en outre inviolable (al. 4). Quel que soit l'intérêt public que le législateur cantonal (ou communal) considère comme légitime pour limiter le droit de propriété des destinataires de la norme, il doit veiller à sauvegarder les facultés essentielles de disposition, d'usage et de jouissance qui découlent du droit de propriété et ne pas porter atteinte à la substance de celle-ci en tant qu'institution fondamentale de l'ordre juridique suisse (ATF 116 la 401 consid. 9a p. 4141). Le grief tiré de la violation de la liberté économique n'a, sur les points invoqués, pas de portée indépendante et se confond avec celui pris de la violation de la garantie de la propriété (ATF 113 la consid. 8c p. 139).

Dans la mesure où elle porte atteinte à la liberté économique, le refus d'autorisation de réclames n'est justifié que pour des raisons de sécurité routière ou de protection du site naturel ou bâti. En l'absence de tels motifs, l'autorisation doit être délivrée; en revanche, si des raisons de police s'opposent à sa délivrance, elle sera refusée.

En l'espèce, il y a lieu d'examiner si le refus communal repose sur une base légale, d'une part, et s'il s'appuie sur des raisons valables tirées de la protection du site bâti, d'autre part.

5. a) Selon l'art. 68 LATeC, les plans de quartier, facultatifs ou rendus obligatoires par le plan d'affectation des zones, ont pour but de permettre une solution urbanistique et architecturale de qualité, de prévoir des installations et équipements communs et d'assurer une meilleure insertion du quartier dans son environnement. En matière de police des constructions, l'art. 155 LATeC précise que toute construction doit être conçue selon les règles de l'art et présenter un aspect satisfaisant du point de vue de l'architecture (al. 1). Elle doit tenir compte des caractéristiques particulières d'un site naturel ou bâti, d'une localité, d'un quartier ou d'une rue, ainsi que de l'aspect d'un édifice ou d'un ensemble de valeur intrinsèque (al. 2).

A teneur de l'art. 8 du plan d'aménagement de détail "SI Les Echelettes" (PAD), approuvé par le Conseil d'Etat le 8 octobre 1991, la silhouette et les façades des bâtiments existants et futurs seront conçues d'une façon attrayante et auront leur caractère propre (al. 2). Côté route de Moncor, une architecture attractive et de qualité est prescrite (al. 3). Côté forêt de Belle-croix, un respect particulier sera accordé à l'aspect visuel depuis la forêt. L'art. 12 PAD précise que les aménagements extérieurs (végétation, mobilier

urbain, etc.) seront aménagés avec soin et auront un aspect visuel de qualité.

- b) Les dispositions cantonales et communales relatives à l'intégration d'une construction dans son site et, partant, à l'esthétique constitue une base légale suffisante pour restreindre la propriété privée et la liberté économique et répondent en principe à un intérêt public important, relevant de la politique d'aménagement du territoire au sens large. Ces dispositions n'ont pas d'objectif fiscal ou de politique économique et il est manifeste qu'elles ne vident pas la garantie de la propriété ou la liberté économique de son contenu dans la mesure où elles ne s'opposent pas à l'édification d'une construction qui s'intègre à l'environnement bâti, tant par ses dimensions et ses effets urbanistiques, que par son traitement architectural. Elles sont donc en principe compatibles tant avec l'art. 26 Cst. qu'avec l'art. 27 Cst., même si leur application peut avoir des effets sur l'étendue de ces droits.

En particulier, la clause d'esthétique de l'art. 155 LATeC fait partie des clauses dites positives, soit des normes qui garantissent l'obtention d'un effet d'ensemble satisfaisant de la construction elle-même aussi bien qu'en rapport avec l'environnement bâti et avec le paysage (cf. (I. CHASSOT, La clause d'esthétique en droit des constructions, in: RFJ 1993, p. 96s). Dès lors, si la loi demande expressément un aspect extérieur positif pour garantir un effet d'ensemble satisfaisant, des critères plus sévères peuvent être appliqués par l'autorité s'agissant de l'admissibilité d'un projet (ATF 114 la 345 / JdT 1990 I 391). On ne saurait toutefois se fonder simplement sur n'importe quel sens esthétique subjectif. Il s'agit au contraire de démontrer pourquoi, dans le cas particulier, une certaine construction ou un certain agencement ne peuvent être satisfaisants pour eux-mêmes, ni pour l'environnement (ATF précité, loc. cit.).

- 6. a) Reste dès lors à examiner si l'intérêt public à la protection du site du centre commercial "Carrefour", plus particulièrement de la façade côté route de Moncor peut justifier un refus de la commune d'autoriser l'installation de panneaux d'affichage et si cette décision respecte le principe de la proportionnalité. Le Tribunal administratif examine librement ces questions, tout en faisant preuve de retenue lorsqu'il s'agit d'apprécier des circonstances locales mieux connues des autorités communales, voire du préfet. Cette retenue se justifie d'autant plus en matière de clauses d'esthétique.
- b) Les clauses d'esthétique contenues aux art. 155 LATeC, 8 et 12 PAD sont très larges du point de vue des objets protégés et de l'atteinte justifiant l'intervention du pouvoir étatique. Cela ne signifie toutefois pas qu'elles

permettraient à l'autorité de les invoquer pour sauvegarder des objets ou des sites qui n'ont aucune valeur esthétique contre des atteintes dépourvues de portée (cf. CHASSOT, p. 106 et les références citées). Une intervention de l'autorité communale ou cantonale sur la base des art. 5 al. 1 let. b LRec, 155 LATeC ou des dispositions communales de portée analogue ne peut s'inscrire que dans la limite tracée par la loi elle-même et par les règlements communaux. Elle doit se justifier par un intérêt public prépondérant, tel que la protection d'un site ou d'un ensemble de bâtiments présentant des qualités esthétiques remarquables (ATF 101 la 213 consid. 6c p. 222/223). La question de l'intégration d'une construction ou d'une installation à l'environnement bâti dans un site ne doit pas être résolue en fonction du sentiment subjectif de l'autorité, mais selon des critères objectifs et systématiques; en tous les cas, l'autorité compétente doit indiquer les raisons pour lesquelles elle considère qu'une construction ou une installation serait de nature à enlaidir le site (ATF 115 la 363 consid. 3b p. 367, 370 consid. 3 p. 373; 114 la 343 consid. 4b p. 345; 100 la 82 consid. 5 p. 87/88; 89 I 464 consid. 4b p. 474 et les arrêts cités; cf. également RDAF 2000 I p. 288).

- c) En l'espèce, la commune a estimé en substance que la pose de trois panneaux destinés à supporter des affichages publicitaire ne s'inscrivait pas dans les objectifs fixés dans la conception directrice des espaces publics qui prévoit notamment d'éviter toute affiche publicitaire sur la façade du centre commercial, afin de préserver sa forte identité architecturale (horizontalité des matériaux en façade et verticalité des plantations de chênes) et de limiter les affiches publicitaires aux arrêts de bus. Ces mesures précisent et complètent les buts exprimés dans le PAD qui exige des bâtiments du côté de la route de Moncor une architecture attractive et de qualité et des aménagements soignés présentant un aspect visuel de qualité (cf. art. 8 al. 2 et 3 et 12 al. 1 PAD).

La recourante relève que l'affichage commercial n'est pas expressément mentionné dans le PAD. A juste titre, elle ne prétend pas que les art. 8 et 12 PAD ne s'appliquent pas à la pose de panneaux publicitaires. En revanche, elle soutient que la Conception directrice s'applique exclusivement aux espaces publics. Cette affirmation est manifestement erronée. Il suffit pour s'en convaincre de jeter un coup d'œil sur le schéma qui accompagne les objectifs fixés pour les routes de Moncor et de Villars (Conception directrice p. 50) pour constater, avec l'autorité intimée, que les espaces publics dont il est question comprennent le domaine public cantonal et communal (routes et trottoirs) mais également leurs abords, en particulier les surfaces comprises entre la façade de la surface commerciale et le bord du trottoir.

Il tombe également sous le sens que pour atteindre le but visé qui est, faut-il le rappeler, de préserver la forte identité architecturale de la façade côté

route de Moncor de la surface commerciale, l'interdiction d'installer des affiches vise non seulement leur pose contre la dite façade mais également l'espace qui la sépare de la chaussée.

7. Il ressort des considérants qui précèdent que la commune n'a pas violé la loi ni abusé de son large pouvoir d'appréciation en considérant que des motifs objectifs tendant à préserver la valeur architecturale de la façade, côté route de Moncor, de la surface commerciale imposent que celle-ci et ses abords directs soient vierges de toute installation telle que des panneaux d'affichage publicitaire. Partant, sa décision de refus, qui s'appuie sur des considérations d'aménagement du territoire au sens large, est conforme à l'art. 5 al. 1 let. b LRec.

Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner si le refus se justifie également sous l'angle de la sécurité routière. Au demeurant, le Service des ponts et chaussées, compétent en la matière, n'a pas été invité par la commune à donner son préavis sur la question.

8. Pour les raisons qui précèdent, le recours est rejeté.

Les frais de justice sont mis à la charge de la société recourante qui succombe (art. 131 al. 1 CPJA). Ils sont fixés à frs. 1'000.-, conformément aux art. 1 ss du Tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12).

Vu l'issue du recours, la recourante n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA).

213; 213.6