2A.249/2000
[AZA 1/4]

IIe COUR DE DROIT PUBLIC
****

14 février 2001

Composition de la Cour: MM. les Juges Wurzburger, président,
Hartmann, Betschart, Hungerbühler et Müller.
Greffière: Mme Rochat.
Plakanda AWI AG Publicité extérieure, à Lausanne, représentée par Me Pierre-Louis Manfrini, avocat à Genève,

contre
l'arrêt rendu le 4 avril 2000 par le Tribunal administratif du canton de Genève, dans la cause qui oppose la recourante au Département de justice et police et des transports du canton de G e n è v e;

(art. 6 al. 1 LCR et 96 al. 1 lettre a OSR: réclames
routières)

Le 17 février 1999, la société Plakanda AWI AG a sollicité l'autorisation d'installer trois panneaux publicitaires à la rue Jacques Grosselin 16, à Carouge, soit aux abords du giratoire sis à l'intersection de cette rue avec l'avenue de la Praille.

Par décision du 31 août 1999, le Département genevois de justice et police et des transports (en abrégé: le Département) a rejeté l'autorisation requise; il a retenu en bref que les conditions posées par les art. 6 al. 1 de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR; RS 741. 01), ainsi que 96 al. 1 lettre a et 97 al. 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 (OSR; RS 741. 21) n'étaient pas remplies.

Saisi d'un recours contre cette décision, le Tribunal administratif du canton de Genève l'a rejeté pour les mêmes motifs, par arrêt du 4 avril 2000.

Le Tribunal fédéral a rejeté le recours de droit administratif formé par Plakanda AWI AG.

Extrait des considérants:

3.- a) L'art. 6 al. 1 LCR dispose que Ïles 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.

Selon l'art. 95 al. 2 OSR, sont considérées comme placées aux abords des routes publiques, les réclames routières que le conducteur peut apercevoir. Cela suppose que, par leur emplacement, elles sont destinées à être vues principalement, sinon exclusivement, par les occupants de véhicules (voir Bussy/Rusconi, Code suisse de la circulation routière, 3ème éd. 1996, n. 2.4 ad art. 6 LCR). En outre, l'art. 96 al. 1 OSR précise que les réclames routières qui pourraient compromettre la sécurité routière, prêter à confusion avec des signaux ou des marques ou en diminuer l'efficacité par leur forme et couleur (art. 6 LCR) sont interdites et donne, aux lettres a à h, une liste assez détaillée, mais non exhaustive, des endroits où il y a lieu d'appliquer cette interdiction.
Comme le relève le Département fédéral de l'environnement des transports, de l'énergie et de la communication dans ses observations sur le présent recours, si l'interdiction aux intersections prévue par la lettre a de cette disposition ne vise pas expressément les carrefours à sens giratoire, les conditions générales de l'art. 96 al. 1

OSR sont applicables.

De toute façon, il importe que l'autorité compétente pour accorder l'autorisation requise examine de cas en cas si la sécurité routière est ou non compromise (Manfred Küng, Strassenreklamen im Verkehrs- und Baurecht unter Berücksichtigung der Bestimmungen und der Paxis in Stadt und Kanton Zürich, Berne 1991, p. 52).

b) La notion de mise en danger de la sécurité de la circulation est une notion juridique indéterminée qui tire son contenu du sens et du but de l'art. 6 al. 1 LCR, ainsi que de la place de cette disposition dans la loi et le système légal. En principe, l'autorité qui applique une telle notion jouit d'une certaine liberté d'appréciation, de sorte que le Tribunal fédéral examine avec retenue les questions locales ou techniques dont elle a une meilleure connaissance (ATF 119 Ib 254 consid. 2b p. 265 et les arrêts cités; ATF 98 Ib 333 consid. 3a p. 341; arrêts non publiés du 12 février 1996 en la cause H. K. c. Commune de Balsthal et Tribunal administratif du canton de Soleure, consid. 2a et du 10 décembre 1971 en la cause A. c. canton de Lucerne, consid. 2).
En l'espèce, l'autorité cantonale souhaite toutefois que le Tribunal fédéral adopte une position de principe qui défende la politique plus sévère qu'elle entend faire respecter àl'avenir.

Dans son message à l'appui du projet de loi sur la circulation routière du 24 juin 1955, le Conseil fédéral soulignait que pour juger si une publicité compromettait la circulation routière, il y avait lieu de s'appuyer sur un critère strict (FF 1955 II p. 13). Lors de la révision de la loi en 1973, il a proposé de remplacer le terme ¨publicité¨ jugé trop abstrait, par l'expression ¨réclames et autres annonces¨ tout en le laissant subsister dans la note marginale de l'art. 6 LCR (FF 1973 II p. 1146). Il a aussi maintenu sa volonté d'appliquer strictement la notion de sécurité routière contenue à l'art. 6 LCR en édictant les règles détaillées des art. 95 à 100 OSR (René Schaffhauser, Grundriss des Strassenverkehrsrechts, vol. I, Berne 1984, n. 101 ss). Le Tribunal fédéral l'a toujours suivi dans cette politique restrictive et a fait passer les raisons de sécurité routière avant les critères économiques (ATF 99 Ib 377 consid. 5a p. 382, à propos de la dimension de l'annonce d'une entreprise; 98 Ib 333 consid. 3 p. 341 ss, à propos de la réclame pour un poste d'essence sur une place de stationnement d'autoroute; voir aussi les arrêts non publiés du 10 décembre 1971 en la cause A. précitée, à propos d'une réclame routière de 18 m2,
visible à une distance de 95 m, du 22 juin 1983 en la cause H. c.
Conseil d'Etat du canton de Zurich, à propos de l'annonce lumineuse d'une entreprise visible depuis l'autoroute, du 21 mars 1986 en la cause H. c. Conseil d'Etat du canton de Zurich, où le Tribunal fédéral a admis un recours concernant la désignation d'un établissement public, notamment pour des raisons de sécurité routière, soit pour permettre aux automobilistes de s'orienter plus facilement, du 1er octobre 1991 en la cause S. c. Conseil d'Etat du canton de St-Gall, à propos de l'annonce générique d'un marchand de meubles, et l'arrêt précité du 12 février 1996, à propos d'un panneau d'informations lié à un plan de situation).

c) En l'espèce, la recourante soutient essentiellement que ses panneaux sont situés largement en retrait du giratoire en cause, lequel offre aussi une grande visibilité aux usagers de la route. Au demeurant, la distance de 3 mètres prévue par l'art. 97 al. 2 OSR serait inapplicable dans la mesure où les panneaux n'ont pas leur propre support, mais sont destinés à être placés sur un mur existant. La sécurité routière ne serait donc pas menacée.

Comme on l'a vu (supra consid. 2), le Département ne conteste pas ce dernier point et admet que l'art. 97 al. 2 OSR n'est pas applicable en l'espèce. Il soutient toutefois que les panneaux litigieux devraient être installés de manière bien visible à proximité d'un giratoire, où l'attention des conducteurs doit être particulièrement soutenue, et qu'ils sont donc de nature à mettre en danger la sécurité routière.

Il est constant que l'attention du conducteur - qui doit être appréciée selon toutes les circonstances (ATF 122 IV 225 ss) - est actuellement de plus en plus sollicitée en raison de l'augmentation du trafic et de celle des panneaux publicitaires, notamment ceux à double face sur supports fixes, qui sont disposés le long des trottoirs et peuvent être aussi lumineux, ou même parfois placés au milieu de la chaussée, entre les deux sens de la circulation. Quant aux giratoires avec priorité à gauche, introduits par l'art. 24 al. 4 OSR, entré en vigueur le 1er mai 1989, ils représentent un cas particulier et nécessitent que les conducteurs s'y engagent avec plus de prudence par rapport aux carrefours avec un stop ou un signal Cédez le passage. Leur passage est donc délicat

et exige que les conducteurs se concentrent sur l'ensemble du trafic circulant dans le rond-point. Comme le relève d'ailleurs à juste titre le Département intimé dans ses observations sur le présent recours, l'inattention a été la cause de 60 % des accidents de circulation dans le canton en 1999. Ainsi, les panneaux d'affichage qui, par nature, sont destinés à détourner l'attention des conducteurs, représentent une mise en danger accrue et ne doivent pas être posés
aux endroits critiques. Sauf dans des conditions exceptionnelles particulièrement favorables, aucune autorisation d'affichage ne devrait donc être donnée à proximité immédiate d'un giratoire.

Il s'ensuit que le refus de l'autorisation sollicitée est en principe conforme aux art. 6 al. 1 LCR et 96 al. 1 OSR. Au vu de l'intérêt public en jeu, manifestement supérieur à l'intérêt privé de la recourante à pouvoir disposer de l'espace publicitaire souhaité, ce refus ne constitue pas non plus une mesure disproportionnée. Reste à examiner si, comme le prétend la recourante, l'interdiction qui est signifiée serait contraire au principe de l'égalité de traitement.

4.- La recourante a produit plusieurs photos illustrant des installations de panneaux publicitaires, implantés par la Société générale d'affichage aux abords de différents carrefours, qui n'auraient jamais fait l'objet d'une autorisation.
A première vue, plusieurs de ces panneaux paraissent en effet situés à des endroits plus critiques que les panneaux projetés par la recourante qui devraient être posés sur un mur existant.

D'une façon générale, un administré ne peut pas invoquer le principe de l'égalité de traitement pour bénéficier d'un traitement accordé illégalement à des tiers. En d'autres termes, il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité (ATF 115 Ia 81 consid. 2 p. 83 et les références citées), à moins que l'autorité ne refuse de revenir sur sa pratique illégale (ATF 103 Ia 242 consid. 3a p. 244) et qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (ATF 123 II 248, consid. 3c p. 254). Tout dépend donc de l'attitude de l'autorité. Pour être compatible avec le principe de l'égalité de traitement consacré par l'art. 8 Cst. (antérieurement: art. 4 al. 1 aCst.), un changement de la pratique administrative doit reposer sur des motifs objectifs et sérieux, tels qu'un examen approfondi des intentions du législateur, la modification de circonstances extérieures, un changement de conception juridique ou l'évolution des moeurs (ATF 123 V 156 consid. 3b p. 157; 122 I 57 consid. 3c/aa p. 59; voir aussi ATF 125 II 152 consid. 4c/aa p. 162 et les références citées). Une pratique qui se révèle erronée ou dont l'application a conduit à des abus répétés ne saurait en effet être maintenue (ATF 123 V 156 consid. 3b p. 157; 121 V 80 consid. 6a p. 86).

Dans sa réponse au présent recours, le Département a clairement manifesté son intention de ne plus tolérer la pose de panneaux publicitaires sans autorisation, méthode que la recourante semble d'ailleurs avoir elle-même pratiqué à quelques reprises, et d'appliquer de manière plus rigoureuse les dispositions fédérales, également à l'égard de la Société générale d'affichage. A l'avenir, on peut donc s'attendre à ce que le Département adopte une pratique restrictive, maintenant qu'il a décidé d'examiner tous les cas de réclames routières, en sa qualité d'autorité d'exécution de la loi fédérale sur la circulation routière (art. 1er du règlement de la loi genevoise d'application de la législation fédérale sur la circulation routière du 30 janvier 1989; voir aussi art. 6 al. 3 et 4 de la loi genevoise sur les procédés de réclame du 9 juin 2000, entrée en vigueur le 20 octobre 2000, qui permet au Département de fournir un préavis à une commune qui le demande ou de recourir contre une décision d'octroi d'autorisation).
En outre, dans la mesure où il considère qu'à proximité des carrefours, l'installation de panneaux d'affichage, par nature destinés à détourner de la route l'attention de ses usagers, peuvent être une source majeure d'inattention, il devrait aussi intervenir pour corriger les abus éventuels qu'il pourrait constater, dans le cadre des dispositions transitoires de la loi cantonale sur les procédés de réclame (art. 42: délai de 2 ans pour la suppression des procédés de réclame non conformes à la loi ou de 5 ans au maximum si ces procédés sont au bénéfice d'un contrat de plus longue durée).

Dans ce contexte, la recourante ne saurait se plaindre d'une inégalité de traitement. Tout laisse en effet supposer que les autorités compétentes vont appliquer de façon plus stricte et plus cohérente, aux carrefours à sens giratoire, la notion de mise en danger de la sécurité routière contenue aux art. 6 al. 1 LCR et 96 al. 1 OSR.

La;usanne, le 14 février 2001