[AZA 3]

1P.783/1999

Ie C O U R D E D R O I T P U B L I C
****

24 février 2000

Composition de la Cour: MM. les Juges Aemisegger, Président, Jacot-Guillarmod et Favre. Greffier: M. Kurz.

_____

Statuant sur le recours de droit public
formé par

la Commune de Crissier, représentée par Me Benoît Bovay, avocat à Lausanne,

contre

l'arrêt rendu le 12 novembre 1999 par le Tribunal administratif du canton de Vaud, dans la cause qui oppose la recourante à Plakanda AWI Publicité_Extérieure SA, à Lausanne, représentée par Me Pierre Louis Manfrini, avocat à Genève;

(autonomie communale; affichage)
Vu les pièces du dossier d'où ressortent
les f a_i t_s suivants:

A.-
Le 17 novembre 1998, Orell Füssli Externa SA (ci-après: OFEX) a demandé à la Municipalité de Crissier l'autorisation de poser deux panneaux d'affichage publicitaire sur le territoire de la commune, en bordure de la route de Bussigny, sur une parcelle privée sise au n°34.

Sur préavis de la police municipale, la Municipalité a, le 19 novembre 1998, refusé l'autorisation. Situés à proximité immédiate de routes à grande densité de circulation, d'un carrefour important et de plusieurs passages pour piétons, les panneaux publicitaires pourraient distraire les usagers de la route et accroître le risque d'accident.

B.-
OFEX (rachetée ensuite par Plakanda AWI SA, ci-après: Plakanda) a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud, en invoquant les principes de la proportionnalité et de l'égalité de traitement.

Par arrêt du 12 novembre 1999, le Tribunal adminis-

tratif a admis le recours. Les art. 6 LCR et 95 à 100 OSR (dont le droit cantonal ne faisait que préciser la portée) interdisaient, aux abords des routes, toute publicité de nature à compromettre la sécurité de la circulation, notamment en détournant l'attention des usagers de la route. Sous l'angle de la proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire, la décision de refus était justifiée. La recourante ne pouvait invoquer l'égalité dans l'illégalité puisque l'autorisation d'implantation délivrée à une concurrente n'était pas illégale. En revanche, le Tribunal administratif a admis une violation du principe de l'égalité "au sens strict": la Municipalité avait autorisé la pose de deux panneaux pratiquement en face de l'emplacement prévu par Plakanda et visibles depuis les deux bandes de circulation. Le panneau d'affichage situé à l'extérieur du carrefour en direction de Renens, au passage pour piétons, était davantage propre à détourner l'attention des automobilistes. L'emplacement litigieux se situait d'ailleurs dans la même perspective que des enseignes apposées à l'arrière plan. Il n'était donc pas soutenable de traiter la recourante différemment de sa concurrente. La cause était renvoyée à la Municipalité afin qu'elle délivre l'autorisation.

C.-
Agissant par la voie du recours de droit public pour violation de son autonomie, la Commune de Crissier demande au Tribunal fédéral d'annuler ce dernier arrêt.

Le Tribunal administratif se réfère aux considérants de son arrêt. Plakanda conclut au rejet du recours, tout en s'en rapportant quant à sa recevabilité.

Par lettre du 2 février 2000, le conseil de la recourante a demandé que soient écartées du dossier les pièces produites par l'intimée avec sa réponse.

C o_n s_i d_é_r a_n t_e n_d r_o i_t_:

1.-
Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 125 I 412 consid. 1a p. 414; III 461 consid. 2 p. 463).

a) En vertu de l'art. 84 al. 2 OJ, le recours de droit public n'est recevable que dans la mesure où les griefs soulevés ne peuvent pas être présentés au Tribunal fédéral par un autre moyen de droit, tel que le recours de droit administratif.
b) Ce dernier est ouvert contre les décisions cantonales qui sont fondées - ou auraient dû l'être - sur le droit public fédéral (art. 97, 98 let. g OJ). Il est également recevable contre des décisions fondées à la fois sur le droit cantonal ou communal et sur le droit fédéral, dans la mesure

où la violation de dispositions de droit fédéral directement applicables est en jeu. Le recours de droit administratif peut être formé pour violation du droit fédéral, y compris les droits constitutionnels (art. 104 let. a OJ; ATF 125 II 1 consid. 2a p. 5; 497 consid. 1b/aa p. 500; 508 consid. 3a p. 509). Une commune peut ainsi dénoncer simultanément une application incorrecte du droit fédéral et une violation de son autonomie consistant, le cas échéant, dans une ingérence des autorités cantonales dans le pouvoir d'appréciation qui lui est réservé (ATF 121 II 235 consid. 1 in fine p. 238).

Point n'est besoin de rechercher à ce stade si les griefs soulevés ont un rapport de connexité suffisant avec le droit fédéral pour figurer dans un recours de droit administratif. La commune recourante n'aurait de toute façon pas qualité pour agir.

c) Les collectivités de droit public telles que les communes ont en effet qualité pour exercer le recours de droit administratif lorsqu'une disposition de droit fédéral le prévoit (art. 103 let. c OJ), ou dans les cas où elles sont touchées directement et de la même manière qu'un particulier, ainsi que dans ceux où, touchées dans leurs attributions de détentrices de la puissance publique, elles font valoir un intérêt digne de protection à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (art. 103 let. a OJ). L'intérêt général à une application correcte du droit fédéral ne suffit pas. La commune dont la décision a été invalidée par les autorités de recours ne peut recourir dans le seul but de faire prévaloir sa propre opinion, quand bien même elle prétend être autonome dans le domaine concerné (ATF 124 II 409 consid. 1e/bb p. 417-418 et les arrêts cités).

En l'espèce, les panneaux d'affichage installés à proximité des routes sont certes soumis à des règles de droit fédéral directement applicables (cf. consid. 2c ci-dessous). Les communes n'ont toutefois pas qualité pour recourir dans ce domaine selon l'art. 103 let. c OJ, et la Commune de Crissier ne se prévaut pas d'un intérêt digne de protection, au sens de l'art. 103 let. a OJ. Dès lors, seul le recours de droit public entre en considération.

d) La recourante demande de retirer du dossier les pièces produites par l'intimée avec sa réponse. Même si cela n'a pas d'incidence sur le sort de la cause, il doit être fait droit à cette requête, car il s'agit de pièces nouvelles qui n'ont pas été produites dans la procédure cantonale.

2.-
L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (cf. art. 50 Cst.) : plus précisément, la commune est autonome dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive et dans

lesquels il lui laisse une liberté de décision importante, soit en lui attribuant la compétence d'édicter et d'appliquer ses propres prescriptions, soit en lui réservant une latitude équivalente dans l'application du droit cantonal ou fédéral (ATF 124 I 223 consid. 2b p. 226/227 et les arrêts cités). Il suffit que cette liberté puisse s'exercer, non pas dans un domaine entièrement réservé à la commune, mais dans l'accomplissement des tâches particulières qui sont en cause, quelle que soit leur base juridique. Il y a autonomie lorsque la commune est libre de faire des choix, sous sa propre responsabilité et en fonction d'options qu'elle définit elle-même (Auer, Malinverni, Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2000, p. 93 n°267).

L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la constitution et la législation cantonales (ATF 119 Ia 113 consid. 2 p. 115). Le législateur cantonal est habilité à préciser l'étendue de l'autonomie communale, voire à la restreindre, dans les limites tracées par la constitution cantonale (ATF 122 I 279 consid. 8b p. 290; 119 Ia 285 consid. 4c p. 295). Dans la mesure où son autonomie est en cause, la commune peut exiger que l'autorité cantonale respecte les limites de sa compétence et qu'elle applique correctement les dispositions du droit fédéral, cantonal ou communal qui règlent la matière (ATF 120 Ia 203 consid. 2a p. 204). Déterminer si, dans un domaine juridique particulier, la commune jouit effectivement d'une autonomie n'est pas une question de recevabilité, mais de fond (ATF 120 Ia 203 consid. 2a p. 204).

a) L'autonomie communale est reconnue, en droit vaudois, à l'art. 80 Cst./VD. La loi sur les commune place notamment dans les attributions communales l'administration du domaine public et, dans les limites de la loi spéciale, la police de la circulation (art. 2 let. c). Selon l'art. 17 al. 2 de la loi vaudoise sur les procédés de réclame (LPR), les communes doivent autoriser un ou plusieurs emplacements si la demande leur en est faite. Elles peuvent édicter un règlement communal d'application de la LPR, destiné à assurer notamment la sécurité de la circulation (art. 18 al. 1). La Commune de Crissier a adopté un tel règlement qui renvoie, pour les panneaux situés comme en l'espèce hors des zones d'habitation, à la loi cantonale.

b) Dans le cas présent, le refus opposé par la commune, et la décision contraire prise par la cour cantonale, sont fondés exclusivement sur des considérations relatives à la sécurité de la circulation routière, que la recourante voudrait voir prévaloir sur le principe de l'égalité de traitement. La LPR, qui a notamment pour but d'assurer la sécurité de la circulation des piétons et des véhicules (art. 1 al. 1), interdit en son art. 4 les procédés qui peuvent porter

atteinte à la sécurité routière. Comme le relève la cour cantonale, cette disposition du droit cantonal ne fait que reprendre les règles de droit fédéral. Selon l'art. 2 al. 2 LPR, la loi cantonale régit en effet l'application dans le canton de l'art. 6 de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR, RS 741.01). Cette disposition prévoit que les réclames et autres annonces qui pourraient compromettre 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. L'ordonnance sur la signalisation routière (OSR, RS 741.21) précise les critères applicables. Dans tous les cas, les "réclames routières" doivent faire l'objet d'une autorisation de l'autorité compétente en vertu du droit cantonal (art. 95 à 100 OSR).

Ces diverses prescriptions, en particulier les art. 95 et 96 OSR, se distinguent par leur caractère extrêmement détaillé: manifestement, elles sont conçues dans le but d'éviter autant que possible toute incertitude sur la portée et les limites de l'interdiction des réclames dangereuses prévue par l'art. 6 LCR. Elles comportent certes quelques notions imprécises, toutefois de caractère exclusivement factuel (ainsi à l'art. 96 al. 1 OSR: notions de sommet de côte, de tournant sans visibilité, de passage étroit, etc.) et doivent être appliquées conformément au principe de la proportionnalité. Mais si l'autorité compétente jouit dans ce cadre étroit d'un certain pouvoir d'appréciation, on ne saurait y voir une liberté de décision importante (arrêt non publié du 7 décembre 1999 dans la cause Commune de La Chaux-de-Fonds, consid. 3a).
c) Dans ces conditions, même lorsque, comme en l'espèce, l'application des normes pertinentes est attribuée par le droit cantonal à une autorité communale, la commune ne dispose pas pour autant d'une autonomie suffisante dans ce domaine, puisqu'elle n'est pas en mesure de se déterminer selon des options qu'elle définit elle-même.

3.-
Le recours de droit public doit par conséquent être rejeté. La Commune de Crissier, qui a agi en tant que détentrice de la puissance publique, est dispensée du paiement de l'émolument judiciaire (art. 156 al. 2 OJ). En revanche elle est tenue de verser à l'intimée, qui obtient gain de cause, une indemnité de dépens (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs,

l e T r_i b_u n_a l f_é_d_é_r a_l_:

1. Rejette le recours de droit public.

2. Dit qu'il n'est pas perçu d'émolument judiciaire.

3. Alloue à l'intimée une indemnité de dépens de 1500 fr., à la charge de la Commune de Crissier.

4. Communique le présent arrêt en copie aux mandataires des parties et au Tribunal administratif du canton de Vaud.

_____

Lausanne, le 24 février 2000
KUR/col

Au nom de la Ie Cour de droit public

du TRIBUNAL FEDERAL SUISSE:

Le Président,

Le Greffier,