



Cour des comptes
République et canton de Genève

Processus d'autorisation et de gestion des emplacements destinés aux panneaux peints

Rapport n°187

27 février 2024

SYNTHÈSE

AUDIT DE CONFORMITÉ

Au service d'une action publique performante



Cour des comptes

République et canton de Genève

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus publics : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un rapport annuel comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch

Contexte général

Les panneaux peints sont des supports publicitaires en forme de trapèze inversé qui sont installés sur des mâts, généralement d'éclairage public (cantonaux ou communaux), ou soutenant des lignes aériennes électriques du réseau des transports publics genevois (TPG).

L'emploi de tels procédés de réclame est régi par la loi sur les procédés de réclame du 9 juin 2000 (LPR). L'installation des panneaux peints est soumise à une autorisation préalable du propriétaire du mât ainsi que de la commune sur laquelle se situe ce mât. Ces panneaux peints sont réservés à la promotion d'activités culturelles¹.

Sur l'ensemble du territoire cantonal, il y a au moins 550 mâts utilisés pour apposer des panneaux peints, dont 300 en Ville de Genève. Ces mâts sont exploités par deux entreprises privées et ont généré, en 2022, des revenus s'élevant à 42'800 F pour le canton et 135'000 F pour la Ville de Genève.

Problématique et objectifs de l'audit

Saisie d'une communication citoyenne, la Cour a réalisé un audit afin de vérifier la conformité du processus d'autorisation et de gestion des emplacements destinés aux panneaux peints.

Cet audit a été ouvert auprès de la Ville de Genève², en tant qu'autorité compétente pour délivrer les autorisations sur son territoire, et de l'État de Genève³, en tant que propriétaire des mâts d'éclairage public sur les routes cantonales ainsi que des mâts soutenant les lignes aériennes électriques du réseau TPG.

Au vu des montants en jeu et du principe de proportionnalité, la Cour n'a pas étendu son contrôle à d'autres communes que la Ville de Genève. Elle estime néanmoins que les constats adressés à la Ville de Genève sont également applicables aux autres communes concernées. En marge de la publication de ce rapport, la Cour invite ces communes à mettre en œuvre les recommandations applicables à la Ville de Genève.

Appréciation générale

Le processus d'autorisation et de gestion des emplacements destinés aux panneaux peints présente plusieurs faiblesses et non-conformités. On se trouve tout d'abord face à une situation juridique insatisfaisante, la légalité de certaines contraintes et restrictions imposées à ces procédés de réclame étant discutable sous l'angle de la liberté économique. La mise à disposition des mâts pour l'apposition de support publicitaire a par ailleurs été attribuée à deux entreprises privées sans faire l'objet d'un appel d'offres, ce qui est susceptible de discriminer d'autres entreprises et ne permet pas de garantir à la

¹ Art. 15 du règlement d'application de la loi sur les procédés de réclame (RPR, F 3 20.01).

² Département de la sécurité et des sports (DSSP).

³ Département de la santé et des mobilités (DSM).



collectivité publique qu'elle tire pleinement profit de cette mise à disposition du patrimoine administratif.

La Cour a formulé cinq recommandations visant à clarifier et renforcer le cadre juridique ainsi qu'à améliorer le contrôle et le suivi de l'exploitation de ces panneaux peints. Ces recommandations ont toutes été acceptées par les audités.

Principaux constats

Une situation juridique insatisfaisante

La Cour met en évidence trois problèmes de conformité relatifs au cadre légal applicable aux panneaux peints :

- **Des restrictions à la liberté économique qui ne respectent pas les conditions pouvant les légitimer (base légale formelle, intérêt public et proportionnalité).**
La limitation de l'utilisation des panneaux peints à la seule promotion d'activités culturelles ne résulte pas de la loi (LPR), mais uniquement de son règlement d'application (RPR). Il n'est de plus pas établi qu'elle poursuive un intérêt public suffisant, et une mesure moins restrictive, telle que l'application de quotas pour la promotion culturelle, aurait pu être mise en place. Une autre restriction contestable est la contrainte de fabrication (procédé de sérigraphie) imposée aux entreprises, alors qu'elle ne figure ni dans la loi ni dans le règlement, et dont l'intérêt public n'est pas non plus démontré.
- **Un plafonnement de la redevance qui biaise les appels d'offres.**
À teneur de l'article 25 al.2 LPR, la redevance exigible d'un concessionnaire ne peut excéder 50% de la recette brute perçue. Ce plafond est de nature à fausser les résultats d'un appel d'offres et porte atteinte à la concurrence. En effet, un soumissionnaire peut remporter un appel d'offres sur base d'une redevance annoncée très importante sans qu'il n'ait ensuite à verser une telle somme puisqu'elle est plafonnée en fonction du chiffre d'affaires qu'il réalisera effectivement.
- **Une absence d'indexation de la tarification.**
Le règlement fixant le tarif des procédés de réclame (RTPR) ne comporte pas de clause d'indexation des tarifs au coût de la vie et n'a pas été modifié depuis son entrée en vigueur en octobre 2000. Dès lors, les collectivités publiques ne tirent pas pleinement profit (des redevances liées à l'usage) de leur patrimoine administratif⁴.

Des processus d'autorisation non conformes

La mise à disposition des mâts d'éclairage public et des lignes aériennes électriques du réseau des TPG pour l'apposition de support publicitaire n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres. Cela contrevient à l'art. 2 al. 7 de la loi sur le marché intérieur qui précise que « la transmission de l'exploitation d'un monopole cantonal ou communal à des entreprises privées

⁴ Ce point avait déjà été relevé dans un précédent rapport de la Cour : recommandation n° 2 du rapport N° 36 - Audit de gestion de l'espace public en Ville de Genève, publié le 7 octobre 2010.



doit faire l'objet d'un appel d'offres et ne peut discriminer des personnes ayant leur établissement ou leur siège en Suisse ».

Une absence de contrôle et de suivi de l'affichage des panneaux peints par la Ville de Genève

La Ville de Genève ne dispose pas d'inventaire des mâts utilisés pour apposer des panneaux peints. En tant qu'autorité compétente, la Ville de Genève n'est donc pas en mesure de contrôler le respect de la loi sur les procédés de réclame, notamment en ce qui concerne le respect des règles liées à la sécurité routière (art. 6), à la protection du patrimoine et des sites (art. 7), à l'emplacement (art. 8 et 27) et à l'approbation du propriétaire (art. 10).

Une redevance n'ayant pas fait l'objet d'une évaluation financière

La Ville de Genève fixe le montant forfaitaire de redevance sur des données historiques sans réaliser d'analyse de la valeur de marché de tels emplacements de procédés de réclame. Cette manière de procéder ne permet donc pas de s'assurer de la correcte valorisation d'une utilisation excédant l'usage commun du domaine public et du patrimoine administratif. La Ville de Genève n'a notamment pas tenu compte de l'augmentation du nombre de mâts utilisés ni des avantages économiques offerts par le biais des périodes dérogatoires durant lesquelles les réclames à caractère commercial sont autorisées.



Axes d'amélioration proposés

Clarifier la situation juridique

La Cour recommande à la Ville de Genève d'analyser la situation et de se prononcer sur la nécessité du maintien des restrictions actuelles portant sur la destination des panneaux peints aux seules activités culturelles, sur le procédé de fabrication limité à la sérigraphie, sur le plafond de la redevance perçue, ainsi que sur l'indexation des tarifs au coût de la vie. Une fois ces choix effectués, la Ville de Genève devra proposer au Conseil d'État les modifications législatives et réglementaires qui s'imposeront.

Procéder à un appel d'offres pour la mise à disposition de mâts pour des panneaux peints

La Cour recommande à la Ville de Genève de réaliser un appel d'offres pour la mise à disposition de mâts et pour l'autorisation d'affichage de panneaux peints. Afin de mieux coordonner la mise à disposition des mâts susceptibles d'accueillir des panneaux peints, la Cour recommande à l'État de Genève de ne plus contracter directement avec les entreprises privées, mais d'accorder un droit d'usage aux communes lors de la réalisation d'un appel d'offres.

Réaliser l'inventaire des mâts destinés aux panneaux peints sur le territoire de la Ville de Genève et obtenir les approbations nécessaires

La Cour recommande à la Ville de Genève d'établir une liste des mâts autorisés en s'assurant que ceux-ci respectent les conditions posées par la LPR en matière de sécurité routière, de protection du patrimoine et d'approbation du propriétaire.

Réaliser une analyse financière sur le potentiel de valorisation du marché d'affichage des panneaux peints

La Cour recommande à la Ville de Genève d'effectuer une analyse financière portant sur le potentiel de valorisation de la mise à disposition des mâts et d'une utilisation excédant l'usage commun du domaine public pour l'installation des panneaux peints. En fonction des modifications légales proposées (recommandation 1)⁵, et selon une simulation réalisée par la Cour, cela pourrait représenter un gain financier annuel pouvant aller de 345'000 F à plus de 2'700'000 F pour la Ville de Genève qui devra néanmoins en restituer une partie à l'État de Genève⁶.

⁵ Notamment en fonction de l'utilisation des panneaux peints pour la promotion d'activités culturelles versus celle des réclames à caractère commercial.

⁶ La Ville de Genève devra reverser une part de 10% des redevances liées à la concession et/ou rémunérer l'État de Genève pour l'utilisation des mâts TPG faisant partie du patrimoine administratif.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	5	Niveau de priorité ⁷ :	
- Acceptées :	5	Très élevée	2
		Élevée	1
- Refusées :	-	Moyenne	1
		Faible	-

Les cinq recommandations ont été acceptées par les audités.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Clarifier la situation juridique	Très élevée	DSSP	12.2024
2	Procéder à un appel d'offres pour la mise à disposition de mâts pour des panneaux peints	Élevée	DSSP	01.2027
3	Accorder un droit d'usage aux communes pour la mise à disposition des mâts de l'État de Genève	Moyenne	DSM-OCGC	12.2026
4	Réaliser l'inventaire des mâts destinés aux panneaux peints sur le territoire de la Ville de Genève et obtenir les approbations nécessaires	Très élevée	DSSP	12.2024
5	Réaliser une analyse financière sur le potentiel de valorisation du marché d'affichage des panneaux peints	Élevée	DSSP	12.2026

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations adressées aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le département de la sécurité et des sports (DSSP) de la Ville de Genève et le département de la santé et des mobilités (DSM) de l'État de Genève à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

⁷ Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration de la performance des processus et les risques à couvrir. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 6 lors de la présentation des dites recommandations.



Cour des comptes

République et canton de Genève

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.



Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch