

**UNIVERSITE DE DROIT, D'ECONOMIE ET DES SCIENCES
D'AIX MARSEILLE**

**FACULTE DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE
D'AIX MARSEILLE**

TITRE : ESTHETIQUE ET PUBLICITE EXTERIEURE

MEMOIRE : Pour le D.E.S.S. Droit de l'Urbanisme, de la Construction et de
l'Aménagement

Présenté par Mademoiselle Elisabeth DELSERIES

DIRECTEUR DE RECHERCHES : Monsieur Jean BORDONNEAU

Année de soutenance : 1997/1998

Toute ma gratitude va à Monsieur BORDONNEAU, mon directeur de recherches, pour ses conseils et sa disponibilité.

Que soient également sincèrement remerciées les personnes qui m'ont prodigué leur aide, notamment Maître CAMPANA DOUBLET, Monsieur FRAISSE, Monsieur VALLET, et Monsieur BORTOLOTTI.

ABREVIATIONS

ABF	Architecte des Bâtiments de France
AJDA	Actualité juridique de droit administratif
AJPI	Actualité juridique de la propriété immobilière
Al	Alinéa
Arr	Arrêté
Art 2 al 2	Article 2 alinéa 2
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
C. Cass,	Arrêt de la Cour de cassation
CE	Arrêt du Conseil d'Etat
C. civ	Code civil
Circ.	Circulaire
C. urb	Code de l'urbanisme
D.	Décret
D. 1990, chr, p 10	Recueil Dalloz, année, partie chronique, page
D. 1990, jur, p 10	Recueil Dalloz, année, partie jurisprudence, page
D. 1990, lég, p 10	Recueil Dalloz, année, partie législative, page
D. 1990, som, p 10	Recueil Dalloz, année, partie sommaire, page
D. 1990, I. R., p 10	Recueil Dalloz, année, partie informations rapides, page
Dr Adm 1990, N°10	Droit Administratif, année, numéro
DI.R.EN.	Direction Régionale de l'Environnement
Gaz Pal, 1990	Gazette du Palais, année
JCP éd G 1990, I,N	Semaine juridique, édition générale année, partie, numéro
JCP éd E 1990, I,N	Semaine juridique, édition entreprise année, partie, numéro
JO	Journal Officiel (lois et décrets)
JO déb. Ass. Nat	Journal Officiel débats Assemblée nationale
JOANQ	Journal Officiel questions à l'Assemblée nationale
JO AN CR	Journal Officiel compte rendu des débats Assemblée nationale
JO déb Sénat	Journal Officiel débats Sénat
JO Sénat Q	Journal Officiel questions au Sénat
L	Loi
Mon TP	Moniteur des travaux publics et du bâtiment

Petites affiches, 01/01/1998, p9	Les Petites Affiches, date, page
RDP	Revue de droit public
Rec.	Recueil LEBON des arrêts du Conseil d'Etat
Req N°	Requête numéro
Rep min JOANQ (ou Sénat Q)	Réponse ministérielle publiée au JO Questions (Assemblée nationale ou Sénat)
Rev. Adm, 1998, p 2	Revue Administrative, année, page
RDI, 1998, p2	Revue de droit immobilier, année, page
RFDA, 1998, p2	Revue française de droit administratif, année, page
RJE, 1998, p2	Revue juridique de l'environnement, année, page
RTD civ, 1998, p2	Revue trimestrielle de droit civil, année, page
RTD com, 1998, p2	Revue trimestrielle de droit commercial, année, page
TGI	Jugement du tribunal de grande instance
Tribunal Administratif	Jugement du Tribunal Administratif
TO	Textes officiels Moniteur des travaux publics et du bâtiment
UPE	Union des chambres syndicales d'affichage et de publicité extérieure

SOMMAIRE

ABREVIATIONS	2
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION GENERALE	6
PREMIERE PARTIE : LE CADRE NATIONAL DE LA REGLEMENTATION	10
CHAPITRE I.....	14
LE CADRE GENERAL DE LA.....	14
REGLEMENTATION	14
<i>SECTION I LES INTERDICTIONS DE LA PUBLICITE</i>	<i>15</i>
<i>SECTION II LE REGLEMENT NATIONAL DE LA PUBLICITE EN AGGLOMERATION.....</i>	<i>22</i>
CHAPITRE II.....	44
LES REGIMES PARTICULIERS DE	44
LA REGLEMENTATION	44
<i>SECTION I LES MODES D’AFFICHAGE PARTICULIERS.....</i>	<i>44</i>
<i>SECTION II LES ENSEIGNES ET LES PREENSEIGNES.....</i>	<i>61</i>
DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGLEMENTATION	77
CHAPITRE I.....	78
L’ADAPTATION DE LA REGLEMENTATION AUX CIRCONSTANCES LOCALES	78
<i>SECTION I ELABORATION DU REGLEMENT LOCAL DE PUBLICITE</i>	<i>80</i>
<i>SECTION II LE CONTENU DU REGLEMENT LOCAL DE PUBLICITE.....</i>	<i>93</i>
CHAPITRE II.....	114
LE CONTROLE DE L’APPLICATION DE LA REGLEMENTATION	114
<i>SECTION I DECLARATION ET AUTORISATIONS PREALABLES.....</i>	<i>114</i>
<i>SECTION II LES SANCTIONS.....</i>	<i>129</i>
CONCLUSION.....	150
TABLE DES MATIERES	153
BIBLIOGRAPHIE	158
ANNEXES	168

INTRODUCTION GENERALE

La publicité consiste à utiliser des techniques de persuasion à des fins commerciales. Elle a pour but de susciter, au moyen de messages transmis aux consommateurs, le désir d'acquiescer un produit¹.

Par essence liée à l'évolution du commerce et de la concurrence, la publicité a pris une place de choix dans notre société.

La publicité extérieure est souvent appelée affichage. En effet, elle en regroupe toutes les formes. Quatre familles la composent : l'affichage de transport, la publicité lumineuse, ainsi que l'affichage et le mobilier urbains qui totalisent à eux seuls plus des trois quarts des recettes publicitaires de la profession.

Tous les secteurs d'activité, les plus grands annonceurs nationaux comme les annonceurs locaux, font appel à la publicité extérieure.

‘Accrocheur, populaire, efficace, jeune, libre, l’affichage est un média de masse et de spectacle incontournable pour le grand public’².

Ses qualités en font le troisième média publicitaire, juste derrière la presse et la télévision. Il bénéficie d'une augmentation naturelle de son audience : la population en déplacement qui s'est accrue, notamment du fait de l'allongement des trajets entre le domicile et le lieu de travail. C'est aussi un média de masse par ses possibilités d'adaptation, de couverture et de répétition, et un média de proximité par sa souplesse.

La publicité extérieure a un poids certain dans l'économie nationale : elle réunit une centaine d'entreprises et occupe six mille emplois répartis dans toute la France. Elle participe ainsi à l'emploi local autant qu'aux ressources des communes sur le territoire desquelles leurs quatre cents établissements sont implantés.

¹ Selon l'encyclopédie Hachette.

² Citation du Président de l'Union des Chambres Syndicales Françaises d’Affichage et de Publicité. Extérieure : UPE, Monsieur Philippe Santini, dans 'L'industrie de l’Affichage en France’.

L'affichage s'inscrit à la fois dans l'activité des secteurs secondaire et tertiaire. Les professionnels qui interviennent dans l'affichage sont issus d'horizons variés : agences de communication, architectes, paysagistes, artisans (afficheurs, monteurs, grutiers, peintres.), mais aussi producteurs d'acier, d'aluminium, de verre, de papier, encre, colle, fabricants de pièces détachées, sans oublier les constructeurs automobiles et les distributeurs de carburant. D'autres, comme les bailleurs, sociétés de transport ou même collectivités locales à travers les concessions d'occupation du domaine public et la fiscalité des emplacements publicitaires, bénéficient aussi des fruits de cette activité.

L'affichage est une liberté reconnue par les textes depuis longtemps.

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 déjà, en son article 4 affirmait le principe général de liberté : *“la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ainsi, l'exercice naturel de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes peuvent être déterminées par la loi. ”*

Plus loin, elle précisait : *“la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme. Tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi. ”*³

La liberté d'affichage, qui à l'époque concernait essentiellement l'affichage politique, est réaffirmée par la grande loi du 29 juillet 1881, au même titre que la liberté de la presse.

Comme prolongement logique des libertés fondamentales d'expression et du commerce et de l'industrie, son interdiction traduit le musellement politique ou l'insuffisance de développement économique dans un pays.

Au XX siècle, la publicité devient un moteur d'activité économique et l'utilisation de l'affichage extérieur, seul support strictement publicitaire, se propage. Ce mouvement, accentué par l'autorisation dans les années quatre-vingt des dispositifs scellés au sol, répond à un besoin croissant de publicité extérieure due à la modernisation du commerce, la montée de la concurrence, la création de zones industrielles hors des villes et au développement de l'urbanisme commercial.

³ Article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26/08/1789.

La publicité extérieure, à laquelle s'ajoutent les enseignes et les préenseignes, entretient des liens étroits avec l'évolution de l'urbanisme et commerce.

Ce n'est donc pas un hasard si les abus aujourd'hui manifestes, dans l'exercice de cette liberté, touchent tout particulièrement les entrées de villes : une multitude de panneaux heurte le regard du citadin et du touriste qui découvre un paysage défiguré.

Depuis le début du siècle, le législateur est intervenu à plusieurs reprises afin de protéger le cadre de vie des agressions publicitaires.

D'abord, la protection était limitée aux seuls sites et monuments dont l'intérêt particulier était reconnu⁴, puis la loi du 12 avril 1943 renforça et élargit la protection à l'ensemble du paysage. Elle donne aux Préfets la possibilité d'adapter la réglementation en interdisant ou en réglementant l'affichage sur les territoires de chaque commune. La jurisprudence exigea par la suite que ces interventions aient pour but d'assurer la protection de l'esthétique à l'intérieur des agglomérations.

Cette loi n'a été que peu appliquée : en 1978, on considère qu'environ un tiers des panneaux sont en infraction. Comportant de nombreuses lacunes, elle s'est révélée inadaptée : absence de définition des termes employés et étendue du pouvoir d'appréciation des Préfets, entre autres, firent l'objet d'un abondant contentieux. Son système répressif était inefficace. L'insignifiance des peines prévues ainsi que le caractère instantané de l'infraction d'affichage entravaient le bon fonctionnement du dispositif.

Cet échec de la loi de 1943 s'est traduit par la multiplication anarchique de panneaux et par la dégradation du cadre de vie et l'environnement.

Face à cette situation, une réforme s'imposait.

Cependant, en raison des nombreux intérêts en cause, la réflexion débutée en 1971, ne put aboutir que huit ans plus tard par le vote de la loi du 29 décembre 1979⁵ relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, qui abroge celle de 1943.

Elle recherche un équilibre entre liberté d'expression et d'affichage, qu'elle réaffirme dans son article premier, et la nécessaire protection du cadre de vie. Il s'agit d'une protection nécessaire et large, c'est à dire ne se limitant pas aux paysages ayant un intérêt particulier.

⁴ Loi du 27 janvier 1902, Loi du 20 avril 1910, Décret-Loi du 30 octobre 1935.

⁵ Loi N°79-1150, du 29 décembre 1979, JO 30/12/79 p 3314.

*“La liberté d’afficher ne peut être celle d’afficher n’importe où, ni celle de défigurer des sites et des paysages, même non classés.”*⁶

Cette loi impose des règles nationales, adaptables pour certaines au niveau local par le Maire et non plus par le Préfet, ce qui en fait un texte précurseur en matière de décentralisation.

Elle a été complétée par de multiples décrets d’application, et renforcée plus récemment par la loi du 02/02/95 dite loi BARNIER. Au titre de la protection du paysage, elle prend diverses dispositions pour améliorer l’application de la loi de 1979, jugée insuffisante. En effet, le Ministre de l’Environnement et les parlementaires ont estimé lors de la préparation de la loi BARNIER que 40 à 50% des dispositifs publicitaires étaient en infraction par rapport à la loi de 1979 et ses décrets d’application.⁷

En amont, la loi de 1995 impose un mécanisme obligatoire de déclaration préalable auprès du Maire et des Préfets pour toute implantation, remplacement ou modification de dispositifs publicitaires. Elle soumet aussi à autorisation du Préfet les enseignes à faisceau de rayonnement laser.

En aval, le régime des sanctions administratives et pénales se voit renforcé.

Ces nouvelles dispositions, se combinant avec celles déjà en vigueur, devraient permettre aux autorités d’obtenir une meilleure application de la loi.

La loi de 1979 ainsi complétée constitue le droit positif en la matière. Elle fixe un cadre national assez précis et détaillé s’appliquant à l’ensemble du territoire.

La mise en œuvre de cette réglementation peut passer, si nécessaire, par une adaptation aux circonstances locales, mais elle doit obligatoirement faire l’objet d’un contrôle de son application, indispensable à son effectivité et donc à celle de la protection du cadre de vie.

⁶ M Pierre GRATALOUP, président de l’association des Maires et des adjoints de l’Isère, Maire de SAINT-CHEF, discours d’ouverture des journées du colloque régional RHONE-ALPES, ECHIROLLES, juin 1983, document interne D.I.R.EN.

⁷ JOAN CR, 1^{ère} séance, 09/12/94 p 8598 et 8599.

PREMIERE PARTIE

LE CADRE NATIONAL DE LA

REGLEMENTATION

INTRODUCTION

La loi du 29 décembre 1979, relative à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes, succédant à la loi de 1943 et soucieuse d'éviter ses écueils, délimite avec précisions son champ d'application.

Dans son premier article, elle rappelle que la liberté d'expression et d'affichage, sont des libertés fondamentales : *''chacun a le droit d'exprimer et de diffuser informations et idées, quelle qu'en soit la nature, par le moyen de la publicité, d'enseignes et de préenseignes, conformément aux lois en vigueur et sous réserve des dispositions de la présente loi.''*

Afin d'assurer l'effectivité de la liberté d'opinion, elle instaure un espace minimal garanti à l'affichage d'opinion, variable en fonction de la taille de chaque commune.

Cette loi précise ensuite clairement que son but est la protection du cadre de vie.

Elle doit prendre des dispositions susceptibles de garantir à la fois les intérêts environnementaux et la liberté d'expression. Elle devra donc se garder d'adopter une attitude *''publiphobe''*. Il s'agit d'une loi d'esthétique, c'est à dire qu'elle s'attache à protéger le beau en général. C'est pourquoi elle s'intéresse à l'insertion de la publicité dans le paysage : peu importe la nature et le contenu du message, même s'il arrive parfois que celui-ci soit peu

esthétique. Ce sont la localisation, la forme, l'aspect du support publicitaire qui comptent puisqu'ils ont un impact visuel important. Les publicités portant atteinte à la moralité publique et aux bonnes mœurs, à la réglementation relative à la publicité comparative ou à la publicité mensongère, sont pénalement répréhensibles, mais la loi de 1979 ne s'en préoccupe pas.

Cette indifférence de la loi au regard du contenu du message permet à l'affichage d'opinion de faire son entrée dans son champ d'application. Il s'agit là d'une nouveauté. puisque sous l'empire de la loi de 1943, il en avait été exclu par la jurisprudence, celle-ci estimant que la teneur du message était l'expression de la liberté fondamentale d'opinion et qu'à ce titre on ne pouvait le restreindre.

Cette nouvelle position se justifie au regard des préoccupations environnementales : l'impact visuel d'un support publicitaire reste inchangé que l'on appose une affiche publicitaire ou une affiche à caractère politique.

Ces dispositions seront applicables à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes visibles de tout voie ouverte à la circulation publique. Les dispositifs implantés dans les gares ou galeries de métro y sont donc soumis. Par contre, en sont exclues : la publicité sonore, la publicité visible hors des voies publiques, ainsi que la publicité visible à l'extérieur mais apposée dans un lieu clos, sauf lorsque l'utilisation principale de ce local est justement de supporter de la publicité. Ainsi le Conseil d'Etat⁸ a t il jugé en 1992 que le local, dans lequel un dispositif lumineux, d'ailleurs visible de l'extérieur, se trouvait, était principalement utilisé comme support de publicité, et que par conséquent il était soumis aux dispositions de la loi du 29 décembre 1979.

Le décret d'application du 21/1/80⁹ définit les voies ouvertes à la circulation publique comme : *''les voies publiques ou privées qui peuvent être librement empruntées, à titre gratuit ou non par toute personne circulant à pied ou par un moyen de transport individuel ou collectif. ''*

La jurisprudence a entendu la notion de manière assez large. Elle a considéré que les pistes de remontées mécaniques et les pistes de ski, sont au nombre des voies ouvertes à la circulation publique¹⁰.

⁸ CE 13/11/92, Compagnie GAN Incendie Accident, Dr Adm 1993, Edition techniques, N°1.

⁹ D. N°80-923 du 21/11/80, publié JO du 25/11/80.

¹⁰ CE 04/03/94, SARL Régineige REC p108.

Cette loi s'applique aux publicités, enseignes et préenseignes, dont l'article 3 donne la définition.

Constitue "une publicité à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image destinées à informer le public ou attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités."

Ainsi, est prise en compte toute publicité, quel que soit son auteur, le contenu du message ou le dispositif utilisé. La peinture murale peut donc être assimilée à de la publicité et doit respecter les dispositions de cette loi tant quant à son emplacement que quant à son entretien.

La souplesse de cette définition est un avantage qui lui permettra d'intégrer l'affichage dans le champ d'application de la loi, et d'évoluer dans le temps avec les procédés publicitaires.

Selon la loi, "constitue une enseigne toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce"

Le projet de loi avait distingué l'enseigne de l'enseigne publicitaire. L'enseigne pouvait contenir une quantité d'informations limitée (nom, profession, dénomination ou raison sociale, marque). L'enseigne publicitaire, annonce portée sur un dispositif installé sur le même immeuble ou sur l'enseigne elle-même, pouvait la compléter.

Cependant, dans un souci de simplification et afin d'éviter tout contentieux sur ce point, cette distinction pointilleuse fut écartée.

Au sens de l'article 3 "toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée" est une préenseigne.

Après avoir ainsi défini son champ d'application, la loi du 29 décembre 1979 fixe le cadre national de la réglementation avec d'une part un régime général, et d'autre part plusieurs régimes particuliers.

Chapitre I

LE CADRE GENERAL DE LA

REGLEMENTATION

INTRODUCTION

Il peut arriver que des afficheurs peu scrupuleux délaissent des panneaux ayant déjà été utilisés un certain nombre d'années. Leur manque d'entretien et les intempéries laissent des dispositifs tout à fait disgracieux dont les parties métalliques se rouillent ou se tordent, mettant ainsi en péril l'esthétique du paysage mais aussi la sécurité des passants ou des automobilistes.

Afin d'éviter cet abandon de panneaux et de responsabilité, et dans un souci de protection de la propriété privée, la loi dispose : *''nul ne peut apposer une publicité ni installer une préenseigne sur un immeuble sans l'autorisation écrite du propriétaire. ''* Cette autorisation fait l'objet d'un contrat de louage d'emplacement, obligatoirement écrit, conclu pour une durée maximum de six ans puis renouvelable annuellement par tacite reconduction.

Le preneur a l'obligation de maintenir en permanence l'emplacement loué en bon état d'entretien et de le remettre dans son état antérieur dans les trois mois suivants l'expiration du contrat. Cette obligation a été précisée en 1980 par un décret¹¹ : les publicités, dispositifs publicitaires et leurs emplacements doivent être maintenus en bon état d'entretien et de fonctionnement par ceux qui les exploitent.

Ce type d'autorisation doit être délivrée pour une propriété privée à travers un contrat de droit privé, et pour le domaine public par un acte unilatéral d'autorisation ou un contrat d'occupation du domaine public. La loi fait expressément référence à des cas particuliers d'occupation du domaine public : mobilier urbain, affichage d'opinion et publicité relative

aux activités des associations sans but lucratif, que nous aborderons plus loin. Cependant l'utilisation privative du domaine public à des fins publicitaires est aussi admise en dehors de ces cas. Les autorités compétentes disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour délivrer ou refuser cette autorisation. Elles prennent en compte la nécessité de l'ordre public ou de la conservation du domaine, ainsi que des motifs de police tels que la sécurité de la circulation sur les voies publiques ou que l'esthétique. Il serait donc dans l'ordre des choses que les panneaux implantés sur le domaine public, plus que tout autres, soient en conformité avec la réglementation en vigueur. Mais cela n'est pas toujours le cas.

SECTION I LES INTERDICTIONS DE LA PUBLICITE

Selon le degré de protection que le législateur a souhaité attribuer à chaque lieu, l'interdiction de la publicité est plus ou moins forte.

I LES INTERDICTIONS ABSOLUES DE LA PUBLICITE

Dans certains lieux, le législateur a considéré que le besoin de protection de l'environnement était tel qu'une interdiction stricte de la publicité était nécessaire : il s'agit, selon l'exposé des motifs du projet de loi, des "*lieux les plus précieux*".

L'article 4 de la loi interdit donc toute publicité :

sur les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, (c'est à dire des immeubles dont la conservation ou la préservation présente au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public)¹²,

sur les monuments naturels et sur les sites classés,
dans les parcs nationaux et les réserves naturelles,
sur les arbres.

Peut être classé en parc national, le territoire de tout ou partie d'une ou plusieurs communes lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de

¹¹ D 80-923 du 21/11/80, JO du 25/11/80 Art 30.

l'atmosphère, des eaux, et en général, d'un milieu naturel présentent un intérêt spécial, et qu'il importe de protéger ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution¹³ Compte tenu de cette définition, il aurait été difficile de faire autrement que d'interdire la publicité sur les lieux faisant l'objet de cette protection réglementaire.

Les réserves naturelles, instaurées par la loi du 10/07/76, sont des procédures de protection des sites d'intérêt scientifique plus qu'esthétique¹⁴. Ces milieux sont soustraits à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader. Là aussi la législation relative à la publicité aux enseignes et aux préenseignes se devait de suivre les objectifs de la protection réglementaire existante, en interdisant l'implantation de panneaux en ces lieux.

Ainsi, la publicité est totalement interdite sur des lieux dont la conservation, la préservation, la protection présentent un intérêt public, du point de vue esthétique, historique, artistique ou encore scientifique.

Exceptions et assouplissements à la règle sont impossibles. Bien plus, la seule possibilité d'adaptation aux circonstances locales laissée aux Maires et au Préfet (après avis de la commission départementale des sites), est l'élargissement du champ d'application de l'interdiction. Ils peuvent donc allonger cette liste en y ajoutant "*des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque*".

Cette interdiction, qui n'admet aucune dérogation et qui peut seulement être renforcée, s'applique sur tout le territoire aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des agglomérations.

II L'INTERDICTION DE LA PUBLICITE EN DEHORS DES AGGLOMERATIONS

¹² Loi du 02/05/30 modifiée, Art 4.

¹³ Code Rural Art L241, Loi du 22/07/60 et D. du 27/10/89.

¹⁴ Code Rural article L242-1, Loi du 10/08/76, Art 16.

Par principe, comme c'était déjà le cas sous l'empire de la loi de 1943, la publicité est interdite en dehors des agglomérations¹⁵.

De nombreux autres pays tels que l'ALLEMAGNE, la SUISSE, la GRANDE-BRETAGNE ou les PAYS-BAS, ont d'ailleurs réalisé le même choix.

Une exception à ce principe a cependant été aménagée afin d'adapter la règle aux circonstances locales.

A /LE PRINCIPE DE L'INTERDICTION DE LA PUBLICITE EN DEHORS DES AGGLOMERATIONS

1/ Le fondement du principe

Le fondement du principe d'interdiction de la publicité hors des agglomérations réside dans le souci de préserver des zones encore vierges de toute urbanisation, où toute implantation publicitaire serait particulièrement préjudiciable.

Lors d'une promenade en pleine nature, quoi de plus "laid" que de rencontrer, au détour du chemin, un panneau qui vient vanter un produit X, brisant ainsi la magie du paysage et vous rappelant, bien mal à propos, le mercantilisme de notre Société.

2/ Application du principe

a La charte de qualité de l'affichage

Les infractions à cette règle, encore très nombreuses au début des années quatre vingt dix, sont parmi celles qui portent la plus grave atteinte aux paysages.

Sur ce point, l'administration et la majorité des afficheurs ont fait cause commune, aussi ont-ils mené une action conjointe afin de rendre aux paysages ruraux leur caractère.

La charte de la qualité de l'affichage, réalisée en 1992-1993 en collaboration entre le Ministère de l'environnement et la Chambre Syndicale Française de l'Affichage, scelle un accord pour réaliser un véritable nettoyage des espaces hors agglomération totalement envahis de dispositifs illégaux : les membres de cette Chambre Syndicale s'engagent à enlever tous

¹⁵ Loi du 29 décembre 1979 précitée, Art 6.

les dispositifs publicitaires implantés en dehors des agglomérations. Ainsi, des centaines de panneaux ont été démontés volontairement en deux étapes : d'abord, pour le 30/06/92.

L'opération concernait 34 départements, puis, l'année suivante le reste du territoire.

Dans l'ensemble, cette charte a été bien suivie par les membres de la Chambre Syndicale Française de l'Affichage. Cependant, certains petits afficheurs non syndiqués, notamment dans le département du VAUCLUSE, ont profité de ce retrait massif de panneaux pour venir s'implanter sur ces emplacements libérés. Pour d'autres, notamment dans le département des ALPES de HAUTE PROVENCE, qui refusaient de démonter leurs panneaux, la Direction Départementale de l'Équipement a été obligée d'intervenir et d'utiliser tous les moyens mis à sa disposition par la loi afin de supprimer les dispositifs en infraction.

La charte avait été assez bien suivie par la majorité des professionnels lors de son élaboration. Par contre, depuis, il semble que certains d'entre eux aient de nouveau implanté des dispositifs en dehors des agglomérations.

b La notion d'agglomération

La définition de la notion d'agglomération est le seul problème d'interprétation que pose cette interdiction.

Cette notion, qui conditionne l'interdiction ou l'autorisation de la publicité, s'entend au sens des règles relatives à la circulation routière.

Selon l'article R 1^{er} du code de la route, est considéré comme une agglomération : *''un espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalés par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui la traverse ou qui la borde. ''*L'article 44 du dit code ajoute que ses limites sont fixées par arrêté du Maire.

La jurisprudence a été amenée à préciser cette notion d'agglomération.

D'abord le juge contrôlait les limites de l'agglomération en s'attachant uniquement au critère des panneaux de signalisation (de type EB 10 à fond blanc) implantées d'après la délimitation donnée par le Maire. Cependant, du fait de l'extension des communes, il s'est avéré que parfois, les limites telles qu'elles avaient été constatées par arrêté municipal, ne correspondaient plus aux limites réelles de l'agglomération. En 1981, une circulaire¹⁶ avait demandé de vérifier si la remise en ordre des fixations des limites des agglomérations avait

bien été effectuée et, dans le cas contraire, elle rappelait la nécessité de relancer l'effort d'actualisation dans ce domaine.

En 1990¹⁷, la société Publi System avait invoqué l'illégalité d'un tel arrêté pour faire valoir que ses dispositifs, bien qu'implantés avant les panneaux d'entrée de ville, étaient situés dans un espace répondant à la définition d'agglomération.

Il fallu donc déterminer comment faire une application correcte, en matière de publicité, d'enseignes et de préenseignes, de la définition donnée par le code de la route dans sa rédaction de 1972.

La position du commissaire du gouvernement Abraham était qu'il fallait considérer que la localisation des panneaux routiers avait valeur de présomption. Celle-ci n'étant pas irréfragable, elle pourrait être renversée par celui qui apporterait la preuve de sa discordance avec la notion « *d'espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés* ».

Ainsi, une société pourrait montrer que ses dispositifs publicitaires, bien qu'installés au-delà des panneaux signalant la sortie de l'agglomération, se trouvent en fait en un lieu correspondant au critère matériel de la définition de l'agglomération : un espace constitué d'immeubles bâtis rapprochés.

De son côté, l'administration pourrait sanctionner les dispositifs implantés à l'intérieur des limites définies par les panneaux routiers, mais se trouvant dans un lieu qui ne répondrait pas aux exigences de ce critère matériel.

Le Conseil d'Etat suivi son commissaire du gouvernement et contrôla non seulement la présence des plaques d'entrée et de sortie de l'agglomération, mais vérifia aussi les motifs tendant à démontrer leur inadéquation, à la date à laquelle intervient la décision attaquée, à la notion d'espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés.

Ne se limitant pas à l'erreur manifeste d'appréciation, il exerce un contrôle normal et censure toute erreur dans la qualification des faits.

¹⁶ Circulaire du 12/05/81.

¹⁷ CE section 02/03/90, Ministre de l'Urbanisme, du logement et des transports contre Société Publi System, JCP 90 Ed G N°15 p 146.

Afin de préciser cette notion de secteur aggloméré et d'en faire une notion distincte de celles utilisées en matière de sécurité routière et d'urbanisme, les juges se sont rattachés aux objectifs de la loi : la protection de l'esthétique et du cadre de vie.

Pour délimiter le secteur aggloméré, les références aux zones d'urbanisation future¹⁸, ainsi qu'aux limites des zones constructibles¹⁹, ont été écartées.

Les tribunaux administratifs, examinent le caractère réellement aggloméré du secteur. Jusqu'à présent, ils n'ont jamais constaté qu'un espace situé au-delà des panneaux de sortie d'une agglomération constituait un espace aggloméré, par contre, l'administration a démontré à plusieurs reprises que l'agglomération réelle ne s'étendait pas jusqu'à ces panneaux²⁰. A l'intérieur de l'espace qu'ils délimitent, il y a donc des secteurs non agglomérés où la publicité est interdite.

La jurisprudence a déjà précisé que ne constituait pas un espace aggloméré : une zone partiellement construite²¹, un hameau²², ou encore un boulevard notamment bordé d'installations industrielles, sportives ou scolaires²³.

Lors des débats sur la loi BARNIER du 02/02/95, relative au renforcement de la protection de l'environnement qui modifie la loi de 1979, des modifications de la notion d'agglomération ont été envisagées.²⁴

La première proposition consistait à faire correspondre la notion d'agglomération avec la notion de partie actuellement urbanisée. Elle fut rejetée car elle aurait abouti à renvoyer à un contentieux abondant en matière d'urbanisme sur cette notion.

¹⁸ T.A MONTPELLIER 16/10/87, MONTIGNAC-PUBLIRAMA contre commissaire de la République du département de l'HERAULT et le Maire de PEROLS, Req N°19 374 à 19 380, cité dans "Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997", Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.E.N.

¹⁹ CE 1996 NAVACELLES. Req N°129 932, *ibid.*

²⁰ T.A Strasbourg 29/08/97 Société GIRAUDY contre Préfet du BAS-RHIN et ville d'HAGUENAU, Req N°96 992, *ibid.*

²¹ TA Besançon 14/05/86 Affichage GIRAUDY contre commune de CHALEUZE, Req N°13421, *ibid.*

²² CE 17/05/91 Sté PUBLIRAMA, D. 1992, 22° cahier, som, p211, et T.A AMIENS 17/01/91 Société LIOTE contre Préfet de l' AISNE, Req N°86 14374, *ibid.*

²³ T.A Nantes 03/01/92, Société Publicité DANIEL contre Commune de MONTOIR en BRETAGNE, Req N°90145, *ibid.*

La deuxième proposition, qui fut aussi abandonnée, consistait dans les communes dotées d'un POS, à se référer à la délimitation des zones urbanisées pour délimiter l'agglomération, et, dans les communes sans POS, à conserver la notion d'agglomération existante. L'avantage était la possibilité de rattacher la notion d'agglomération à un zonage déterminé et précis. Mais la zone urbaine se caractérise par sa capacité d'équipement public existant ou en cours de réalisation, alors que l'agglomération se caractérise par un groupement de bâtis existants. Ne répondant pas aux mêmes critères, il serait difficile de les confondre pour l'application d'une réglementation. De plus, cela aurait abouti à compliquer la détermination de la règle applicable et à ouvrir de nouveaux espaces aux afficheurs. Il reste aux Maires à adopter une solution de sagesse : déterminer correctement le positionnement des panneaux d'entrées et de sorties de ville, sans se laisser influencer par des considérations étrangères à la définition de la notion d'agglomération du code de la route telles que l'évolution des espaces ouverts aux afficheurs ou celle des modifications des limitations de vitesse.

Pour conclure on peut dire qu'encore aujourd'hui, un panneau, bien que situé derrière une plaque d'entrée de ville, est illégal s'il est implanté dans un champ dénué de bâtis regroupés.

Cependant, même en dehors d'un secteur pouvant effectivement être qualifié d'agglomération, l'interdiction de la publicité n'est pas absolue.

B/ L'EXCEPTION AU PRINCIPE D'INTERDICTION DE LA PUBLICITE HORS AGGLOMERATION : L'ADMISSION DE LA PUBLICITE

Hors agglomération, la publicité n'est autorisée qu'à titre exceptionnel dans des lieux dont le caractère rural a déjà été fortement altéré par l'installation d'un établissement industriel ou commercial.

En effet, dans ces cas là, le législateur a laissé aux autorités locales la possibilité d'instaurer des zones où la publicité sera autorisée. Cette zone de publicité réglementée sera étudiée dans le détail dans le chapitre relatif à l'adaptation de la réglementation aux circonstances locales.

²⁴JP STREBLER, "Nouvelles dispositions en matière d'affichage publicitaire" JCP 1995, Edition E, N°18, I p195.

SECTION II LE REGLEMENT NATIONAL DE LA PUBLICITE EN AGGLOMERATION.

L'implantation de dispositifs publicitaires est autorisée en agglomération dans la limite des prescriptions de la loi et de ses décrets d'application. Certaines de ces prescriptions pourront être adaptées aux circonstances locales par l'adoption de zones de publicité réglementée que nous étudierons plus loin.

L'interdiction de la publicité dans les lieux les plus précieux, c'est à dire ceux de l'article 4, subsiste. Elle est complétée par d'autres interdictions, elles aussi motivées par la protection de l'environnement, mais auxquelles il sera possible de déroger localement.

Comme nous l'avons vu, la notion d'agglomération s'entend au sens du code de la route et fait l'objet d'une interprétation au cas par cas.

Nous aborderons ces cas d'interdiction avant de nous intéresser aux règles auxquelles doit obéir la publicité lorsqu'elle est autorisée.

I LES CAS D'INTERDICTION DE LA PUBLICITE EN AGGLOMERATION

En agglomération, en dehors des interdictions générales édictées par l'article 4, le législateur a estimé que certains lieux, dont l'intérêt particulier avait déjà été reconnu par l'instauration d'une protection réglementaire, devaient recevoir une protection complémentaire au titre de la loi relative à la publicité, aux enseignes, et aux préenseignes.

Pour que cette protection réglementaire complémentaire relative aux publicités soit effective, il est impératif que les protections réglementaires sur lesquelles elle s'appuie aient fait l'objet d'une publication régulière au Journal Officiel. Ainsi, la mention d'une inscription

à l'inventaire des sites et des monuments naturels du département parmi les servitudes annexées au POS, lui-même régulièrement publié, ne peut tenir lieu de publicité régulière²⁵.

Les protections réglementaires particulières sont ainsi renforcées par la loi de 1979 qui crée autour de celles-ci des zones où la publicité est interdite, quel que soit le type de support publicitaire utilisé.

L'article 7 interdit la publicité en agglomération sur certains secteurs et prévoit, selon le degré de protection désiré, des possibilités de dérogation plus ou moins larges.

A/ LES INTERDICTIONS N'ADMETTANT QU'UNE SEULE DEROGATION

A l'intérieur des agglomérations, dans certains lieux très privilégiés, la publicité est interdite. Le législateur n'y a prévu qu'une possibilité de dérogation.

1 Les interdictions

A l'intérieur des agglomérations, la publicité est interdite :'' *dans les zones de protection délimitées autour des sites classés*'' ou *''autour des monuments historiques classés, dans les secteurs sauvegardés''*, et dans les *''parcs naturels régionaux''* qui bénéficient ainsi d'une protection plus restreinte que celle attribuée aux parcs nationaux (article 4).

Les secteurs sauvegardés, instaurés par la loi MALRAUX du 4 août 1962, peuvent être créés lorsque ces espaces présentent un caractère historique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles. Leur gestion est facilitée par l'établissement d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Les parcs naturels régionaux, eux, correspondent à des territoires à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé faisant l'objet d'un projet de développement fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine.²⁶

²⁵ CE 14/10/87 Ministre du Logement et des Transports contre S. A. Affichage GIRAUDY, Req N°70 227, cité dans ''Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997'', Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.E.N.

2 La possibilité de dérogation

Dans ces zones de protection, dans les secteurs sauvegardés et dans les parcs naturels régionaux, il ne peut être dérogé à l'interdiction de la publicité que par l'institution par les autorités locales d'un type de zone de publicité réglementée : *la zone de publicité restreinte*, dite ZPR que nous étudierons plus loin ; la publicité y est soumise à des prescriptions plus restrictives que celles du régime fixé en application de l'article 8 de la loi.

B/ INTERDICTIONS ADMETTANT PLUSIEURS DEROGATIONS

A l'intérieur des agglomérations, dans certains lieux privilégiés, la publicité est interdite mais le législateur a prévu plusieurs possibilités de dérogations.

1 Les interdictions

La publicité est interdite dans des lieux particuliers.

Tout d'abord *les sites inscrits à l'inventaire et les zones de protection délimitées autour de ceux-ci*.

Ensuite, *à moins de 100 mètres et dans le champ de visibilité* de certains immeubles.

Il s'agit des *immeubles classés parmi les monuments historiques, des immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire, et des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque sur lesquels une autorité locale a déjà interdit toute publicité par arrêté* (en vertu de l'article 4).

Il est de jurisprudence constante que les deux conditions de distance et de visibilité, exigées par l'article 7, sont cumulatives. Ainsi les panneaux publicitaires ne sont interdits que s'ils sont implantés à la fois à moins de 100 mètres d'un site classé par exemple, et à la fois dans son champ de visibilité. Pour ce dernier critère, précisons qu'il s'agit en fait de co-visibilité : le monument protégé doit être visible du panneau ou le panneau visible du monument.

Ce périmètre de protection de la loi de 1979 est indépendant de celui édicté par la loi du 22/02/43 complétant celle du 03/12/13 sur les monuments historiques, en effet,

²⁶ Code Rural article R 244-1, Loi du 08/01/93 et D. du 01/09/94.

contrairement à celui de la loi de 1979 qui protège le site sur 100 mètres et joue pour l'implantation de publicités, d'enseignes, et de préenseignes, le périmètre de la loi de 1943 qui s'étend sur 500 mètres, ne vaut qu'en matière de construction et d'urbanisme et ne s'applique en aucun cas aux dispositifs publicitaires.

Toute construction, restauration ou destruction dans le champ de visibilité d'un monument historique classé doit obtenir l'accord formel de l'architecte des bâtiments de France. Ainsi toute modification des lignes architecturales et paysagères, dans un périmètre de visibilité de ce monument est très strictement surveillée. Ce périmètre englobe dans un rayon de 500 mètres autour du monument tous les immeubles visibles du monument, mais aussi tous ceux qui sont visibles en même temps que lui. Ce secteur de protection est donc plus large quant à son rayon que celui de la loi relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes.

En pratique, il semble que certains éprouvent parfois quelques difficultés à saisir la différence entre les deux périmètres et les deux réglementations.

Celle-ci est d'ailleurs assez difficile à justifier d'un point de vue environnemental : alors qu'au titre de la loi de 1943, les abords de ces monuments sont délimités assez largement et que tout projet susceptible d'en modifier l'aspect extérieur fait l'objet d'une étude méticuleuse de l'ABF, au titre de la loi de 1979 un panneau de 12 ou même de 16 m² peut être implanté en toute légalité à 101 mètres de l'édifice, en plein milieu d'une perspective monumentale, brisant ainsi l'harmonie des lignes architecturales et paysagères si jalousement surveillée par les ABF.

Certains d'entre eux considèrent d'ailleurs que l'apposition d'un dispositif sur un mur est assimilable à une modification de façade, et que, par conséquent, leur avis doit être obtenu.

Entre 1932 et 1984, seules 442 zones de protection ont été instituées par décret en Conseil d'Etat au titre de la loi de 1913. Depuis 1983, il ne peut plus en être instauré de nouvelles. Celles précédemment créées continuent à produire leurs effets jusqu'à leur suppression ou leur remplacement par un autre zonage réglementaire. Le problème de la distinction des deux périmètres protégeant les monuments historiques est donc toujours d'actualité.

Enfin, ont été ajoutées à la liste²⁷, les Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain (ZPPAU), devenues depuis la loi du 08/01/93 les Zones de Protection du Patrimoine

²⁷ Loi du 18/07/85, N°85-729.

Architectural et Urbain et Paysager (ZPPAUP), qui viennent remplacer la législation relative à la protection des abords, considérée comme trop rigide.

Ces zones *''peuvent être instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel''*.

2 Les possibilités de dérogations

Les autorités locales ont une plus large marge de manœuvre pour déroger à ces interdictions, édictées par l'article 7 deuxièmement, que pour déroger à celles édictées au premièrement du même article (interdictions étudiées au A/ Les interdictions d'admettant qu'une seule dérogation). Elles peuvent choisir parmi trois zones de publicité réglementée pour adapter la règle : soit une *zone de publicité restreinte*,

soit une *zone de publicité élargie* lorsque la publicité constitue un élément déterminant de l'animation des lieux,

soit une *zone* où la publicité sera *soumise au régime général* fixé en application de l'article 8. Ces zones seront étudiées en détail, dans le chapitre consacré à l'adaptation de la réglementation aux circonstances locales dans la deuxième partie.

II REGLEMENTATION DE LA PUBLICITE EN AGGLOMERATION.

Lorsqu'elle est autorisée, la publicité doit obéir à un certain nombre de règles. Elles répondent au souhait exprimé par le Sénat dans son exposé des motifs du projet de loi : *''il importe que la publicité s'insère harmonieusement dans l'environnement et le cadre architectural, même si celui-ci n'est pas d'une qualité remarquable''*²⁸.

Nous traiterons ici des dispositions relatives à la publicité non lumineuse sur les supports les plus classiques que sont les dispositifs installés sur des murs, et les dispositifs scellés au sol.

²⁸ Projet de loi, exposé des motifs, Sénat 2^o session ordinaire de 1977-1978 N°339.

L'article 8 de la loi, en posant le principe que la publicité est admise en agglomération, renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour les prescriptions, en matière d'emplacement, de surface, de hauteur et d'entretien notamment, auxquelles la publicité doit satisfaire.

Parmi les dispositions du décret du 21/11/80²⁹, portant règlement national de la publicité en agglomération, certaines sont applicables à la publicité sur support existant, d'autres sont applicables aux dispositifs publicitaires scellés au sol ou installés directement sur le sol.

La légalité de nombreux articles de ce décret a été contestée pour violation du principe de liberté du commerce et de l'industrie, ou de la publicité. En général, la jurisprudence a considéré qu'ils étaient pris sur le fondement des dispositions législatives, et, reprenant le plus souvent la même formulation, qu'ils «*n'apportaient pas à la liberté de la publicité des limitations excédant celles qui sont nécessaires pour assurer la protection du cadre de vie*»³⁰

A/ LA PUBLICITE SUR SUPPORT EXISTANT

Sur les supports où la publicité est autorisée, son implantation n'est pas totalement libre. Elle doit respecter à certaines règles.

1 Les supports interdits

a Généralités

Selon l'article 2 du décret, la publicité est interdite sur les monuments naturels, les plantations, les poteaux de transport et de distribution électrique, les poteaux de télécommunication, les installations d'éclairages publics ainsi que sur les équipements publics concernant la circulation routière, ferroviaire, fluviale, maritime ou aérienne.

En pratique, cette dernière interdiction donne lieu à discussions.

²⁹ D N°80-923, JO du 25/11/80.

³⁰ CE 07/10/91 Ministre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports contre Société Affichage GIRAUDY et Société DAUPHIN, JCP 1991, édition G, N°50 p 443.

Toujours selon l'article 2, la publicité est également interdite en agglomération, sur les clôtures non aveugles, les murs de cimetières et de jardins publics, ainsi que sur les murs de bâtiments d'habitation. Le cas des murs d'habitation mérite d'ailleurs d'être approfondi.

Avant d'aborder ces deux points particuliers, il faut apporter une précision rapide sur l'interdiction de la publicité sur les plantations.

Le Tribunal Administratif de PARIS a précisé que cette interdiction devait être entendue largement. Visant à la fois l'article 4-4 de la loi ('*toute publicité est interdite sur les arbres*'), et l'article 2 du décret, il a jugé par deux fois³¹ que ces '*dispositions législatives et réglementaires ne sauraient concerner que les dispositifs accrochés sur les arbres et les plantations, mais s'appliquent également aux panneaux publicitaires scellés au sol dès lors que ceux-ci prennent appui sur un arbre ou sont implantés dans une haie ou sur un espace comportant des plantations végétales*'.³²

b. Les équipements publics de circulation autre que routière.

L'application de l'article 2 du décret pose des problèmes en pratique quant à la notion d'équipements publics concernant la circulation routière, ferroviaire, fluviale, maritime ou aérienne.

La Direction Départementale de l'Équipement de l'Isère avait édité une brochure³², en décembre 1994, reprenant toute la réglementation en matière de publicité. Concernant les équipements publics de circulation, autre que routière elle s'appuyait sur une circulaire³³, intervenue en 1981 qui précisait qu'il fallait essentiellement comprendre par '*équipements publics de circulation*', les éléments de signalisation et de sécurité ainsi que leurs supports. La Direction Départementale de l'Équipement distinguait entre l'équipement lui-même, où la publicité est interdite, et sa structure où la publicité est autorisée avec l'accord du propriétaire sous réserve du respect des marges de recul. Cette position est tout à fait justifiable d'un point

³¹ T.A PARIS 21/03/96, Société Centrale Espace Publicité Req N°91 06833/7, et T.A Paris 27/06/96 SARL Régie publicitaire des Modules lumineux Req N°93 02059/7. cité dans '*Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997*', Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.EN. .

³² Le Guide Juridique de la Publicité, des Enseignes et Préenseignes, Direction Départementale de l'Équipement 38, décembre 1994.

³³ Circulaire N°81-53 du 12/05/81 non parue, relative à la mise en œuvre de la loi N°79-1150 du 29 décembre 1979.

de vue environnemental. En effet, pourquoi interdire la publicité sur les piles d'un pont plus que sur un mur, et à ce moment là, pourquoi ne pas l'interdire partout ?

Du point de vue de la sécurité aussi, cette option semble tout à fait correcte.

Cependant le peu d'éléments fournis par la jurisprudence tendent plutôt vers une conception large de la notion d'équipement public pour l'application de l'article 2 du décret du 21/11/80.

Selon le Conseil d'Etat³⁴, la notion d'ouvrage public : *''doit être entendue comme qualifiant des ouvrages réalisés pour servir l'intérêt commun et non l'intérêt particulier''*.

En 1978, le Ministère des transports³⁵, s'appuyant sur la réglementation relative à la sécurité routière qui interdit la publicité sur le domaine routier, estimait que les piles de ponts appartenaient au domaine routier et qu'à ce titre ils ne pouvaient recevoir de dispositifs publicitaires. Cette interprétation ne peut toutefois être retenue pour interpréter le texte qui nous intéresse et qui, à l'époque n'existait pas.

En 1993, le Tribunal Administratif de LYON, consulté ³⁶ par le Préfet du Rhône a précisé que ces équipements publics ne pouvant être utilisés comme support publicitaire, *''comprennent les ouvrages, ainsi que leurs accessoires, publics ou non, destinés à satisfaire l'intérêt commun, notamment celui de la préservation de la sécurité sur les voies de circulation''*. Il a ainsi estimé *''que ne peuvent être utilisés comme support publicitaire les divers ouvrages publics, en particulier les quais, les piles de pont et les parapets, et tous les autres équipements destinés à assurer la circulation''*

La même année, le Tribunal de NANCY³⁷ avait jugé, sans que sa motivation puisse utilement alimenter le débat, que des affiches implantées sur les piles d'un pont, étaient

³⁴ CE 22/10/80, SCI centre commercial collectif d'AVIGNON-Sud Mistral 7, Rec tables, p 717.

³⁵ Extrait du guide pratique de 1978 du ministre des transports, cité dans *''Bilan annuel de jurisprudence''* de l'UPE, juin 1998, Document fourni par Maître CAMPANA DOUBLET.

³⁶ Consultation du T.A de LYON par le Préfet du Rhône, 07/06/93 consultation N°106, cité dans *''Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997''*, Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.EN.

³⁷ T.A. NANCY 23/03/93, Front National contre Ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, req n°92 2095, *ibid.*

installées en violation de l'article 2 du décret. Cependant il s'agit là de la seule et unique décision sur la question, question que le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs jamais eu à trancher.

La consultation de Tribunal Administratif de LYON s'appuie sur la préservation de la sécurité pour prendre une position stricte vis à vis de cette interdiction de la publicité sur les équipements publics de circulation ferroviaire. On peut se demander en quoi l'apposition d'un panneau publicitaire sous la pile d'un pont peut nuire à la sécurité, à moins qu'il ne s'agisse de la sécurité des agents chargés de l'entretien. On s'éloigne alors des préoccupations premières de la loi : la protection du cadre de vie et de l'esthétique.

Pour comprendre pourquoi les structures d'équipements publics de circulation ferroviaire reçoivent effectivement de la publicité, il faut s'intéresser à deux intervenants, non négligeables en la matière, que sont la profession des afficheurs et le gestionnaire des équipements ferroviaires en France.

D'une part, les afficheurs considèrent, comme la Direction Départementale de l'Équipement du département de l'Isère dans sa brochure, que la publicité est admise sur la structure des équipements publics de circulation ferroviaire, admettant que les équipements eux-mêmes en sont distincts et sont protégés par l'interdiction Celle-ci se justifiant plus par rapport à la sécurité que par rapport à la protection de l'environnement.

D'autre part, France Rail a la charge de la gestion de ces espaces. En tant que bailleur des afficheurs pour ces emplacements, elle perçoit, pour tout le territoire, une recette annuelle de 20 millions de francs. Elle tire donc une manne substantielle de cette activité et oppose, en général, une forte résistance à l'interdiction des panneaux publicitaires sur les structures des équipements publics de circulation ferroviaire.

En pratique, la position la plus stricte, celle soutenue par le Tribunal Administratif de LYON, est rarement appliquée : il suffit d'observer les ponts et les piles de chemin de fer pour s'en convaincre.

Même si on opte pour l'autre solution, celle admettant l'apposition d'une publicité sur la structure de ces équipements, la publicité deviendra illégale si les règles de recul ne sont pas respectées.

Le contenu de la règle de droit reste flou, et les applications qui en sont faites très variables.

c Les murs d'habitation

La publicité est interdite sur les murs de bâtiments d'habitation. Des exceptions sont toutefois prévues lorsqu'il s'agit de murs aveugles ou ne comportant que des ouvertures de surface réduite, ainsi que lorsqu'il s'agit de bâtiments ou de partie de bâtiment dont la démolition est entreprise ou dans les zones mentionnées à l'article L 430-1 du Code de l'Urbanisme, faisant l'objet d'un permis de démolir.

Dans la pratique cette interdiction a donné lieu à des interprétations diverses quant à la notion de bâtiment d'habitation comportant des ouvertures de surface réduite.

Aujourd'hui, est considéré comme bâtiment d'habitation, celui qui est affecté essentiellement, c'est à dire pour plus de la moitié, à l'habitation. Le juge contrôle l'usage effectif des locaux : l'interdiction de la publicité ne s'applique pas à un bâtiment essentiellement affecté à des commerces et des bureaux³⁸. Ce bâtiment d'habitation comporte des ouvertures de surface réduite si en dehors d'une ouverture principale, il ne présente que des baies de surface inférieure à 0. 5m² ³⁹, c'est à dire des ouvertures de type "jours de souffrance".

2 Les modalités d'implantation

L'implantation de la publicité ne doit pas briser les lignes architecturales des immeubles qu'elle utilise comme support. Elle ne doit pas dépasser les limites du mur qui la supporte ni le bord supérieur d'une clôture aveugle de plus du tiers de la hauteur du dispositif⁴⁰. Elle doit être située dans un plan parallèle à celui du mur ; la saillie éventuelle

³⁸ CE Section 11/10/91, Ministère de l'Équipement/Société Affichage GIRAUDY, Req N°90 853, *ibid*.

³⁹ Circulaire N°81-53 du 12/05/81, non parue, relative à la mise en œuvre de la loi N°79-1150 du 29 décembre 1979.

⁴⁰ D N°80-923 du 21/11/80, Art 4, JO du 25/11/80.

étant inférieure à 0.25 mètre.⁴¹ Le dépassement du bord supérieur des clôtures aveugles autres que les murs ne peut excéder le tiers de la hauteur des dispositifs publicitaires⁴².

De plus elle ne peut être apposée sur une toiture ou toiture-terrasse, recouvrir tout ou partie d'une baie⁴³(sauf pour la devanture d'un établissement temporairement fermé pour réfection ou à la suite d'une procédure de règlement judiciaire ou de liquidation de biens), ni être apposée à moins de 50 cm du sol⁴⁴.

L'interdiction de recouvrir tout ou partie d'une baie, avait été édictée par l'article 3 du décret du 21/11/80 de façon absolue, ne distinguant pas les baies commerciales des autres baies et s'appliquant quel que soit le rapport entre la superficie du dispositif publicitaire et celle de la baie, sans dérogation possible. En pratique cette interdiction aurait empêché un commerçant d'apposer une affichette dans sa vitrine, ce qui n'était pas concevable. Aussi, en 1984⁴⁵ le Conseil d'Etat a-t-il annulé cet article, estimant que cette interdiction portait à *“la liberté de la publicité, des atteintes excédant celles qui étaient nécessaires pour assurer la protection du cadre de vie”*. Ainsi la publicité sur les vitrines commerciales a été autorisée, les murs d'habitation restant protégés par l'article 2 du même décret.

La rédaction de l'article 3 du décret que nous connaissons aujourd'hui date de la loi du 18 juillet 1985. Elle est venue ajouter une nouvelle interdiction légale visant toute publicité recouvrant tout ou partie d'une baie.

Deux dérogations ont alors été aménagées.

D'une part, la publicité est autorisée sur tout ou partie d'une baie d'un établissement temporairement fermé pour réfection ou à la suite d'une procédure de règlement judiciaire ou de liquidation de biens.

D'autre part, elle peut être autorisée sur tout ou partie d'une baie si le groupe de travail, en décide autrement par l'institution d'une zone de publicité réglementée.

⁴¹ D N°80-923 du 21/11/80 précité, Art 7.

⁴² D N°80-923 du 21/11/80, précité, Art 4.

⁴³ D N°80-923 du 21/11/80, précité, Art 3.

⁴⁴ D N°80-923 du 21/11/80, précité, Art 5 .

⁴⁵ CE 16/11/84, RFDA Septembre/Octobre 1985 p 738.

3 Les surfaces et hauteurs des dispositifs

“Différentes prescriptions, relatives notamment aux dimensions des dispositifs permettront de réaliser une intégration harmonieuse de la publicité dans le cadre urbain ”. Ce souhait, exprimé par le Sénat lors de l'exposé des motifs du projet de loi, s'est traduit par les dispositions de l'article 6 du décret du 21/11/80, régissant les surfaces et les hauteurs autorisées qui varient selon l'importance de l'agglomération. Ainsi, d'après le nombre d'habitants calculé par l'Institut National des Statistiques et Etudes Economiques (INSEE), on détermine la réglementation applicable à chaque commune.

a. La réglementation par catégorie de communes

Dans les agglomérations de moins de 2 000 habitants, les dispositifs doivent respecter une surface maximale de 4 m² et une hauteur maximale de 4 m.

Dans les agglomérations de 2 000 à 10 000 habitants, les dispositifs doivent respecter une surface maximale de 12 m² et une hauteur maximale de 6 m.

Dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants, les agglomérations appartenant à un ensemble multicommunal de plus de 100 000 habitants, ainsi qu'en bordure des routes à grande circulation les dispositifs ne doivent pas dépasser 16 m² de surface. Leur hauteur est limitée à 7.5 m.

b. Le critère de distinction entre les communes

Le critère retenu pour l'application des dispositions concernant la hauteur et la surface des dispositifs utilisés est le nombre d'habitants fourni par le recensement publié par l'INSEE tous les huit ans environ : le dernier recensement date de 1990 et le prochain est annoncé pour mars 1999. Un certain nombre de communes se verront appliquer des dispositions différentes de celles qu'elles connaissaient jusque-là.

La circulaire du 14/09/93⁴⁶ a précisé que le nombre d'habitants à prendre en compte pour l'application de la loi du 29 décembre 1979, correspond à la population municipale (au sens INSEE) de l'ensemble de la commune. Cette disposition, qui n'a aucun caractère réglementaire est favorable aux publicitaires. En effet, une agglomération de 1500 habitants située dans une commune de 2002 habitants se verra appliquer les dispositions relatives aux agglomérations de 2 000 à 10 000 habitants alors qu'une interprétation stricte du texte aurait permis de lui appliquer les dispositions relatives aux agglomérations de moins de 2 000 habitants.

B/LA PUBLICITE SUR DISPOSITIFS SCELLES AU SOL

Les dispositifs publicitaires scellés au sol ou installés directement sur le sol sont aussi appelés "portatifs" : il s'agit de supports conçus exclusivement pour recevoir de la publicité.

Jusqu'à la réforme de 1979, aucune disposition ne permettait de savoir si ces dispositifs devaient être soumis à un permis de construire préalable. Seule une instruction du 15/04/52 avait précisé que les travaux effectués en vue de l'affichage y étaient assujettis, quand ils présentaient *"un caractère immobilier incontestable, comme par exemple les constructions réalisées en vue de servir principalement la publicité"*. Mais la jurisprudence ne s'était pas fixée : parfois le permis de construire devait être exigé quelle que soit la nature de la construction (mobilier ou immobilier, précaire ou non), parfois il n'était pas exigé. La Cour de Cassation avait jugé que le permis de construire n'était applicable qu'aux bâtiments où il y a un assemblage artificiel de matériaux, présentant un caractère de permanence, incorporé au sol.

Ce vide juridique avait encouragé l'implantation massive de "portatifs" qui ne se trouvaient régis par aucun texte.

La loi du 29 décembre 1979⁴⁷ a intégré ce type de supports publicitaires dans sa réglementation sous l'appellation de "dispositifs scellés au sol ou installés directement au

⁴⁶ Circulaire N°93-69 du 14/09/93 relative à la population à prendre en compte pour l'application de la loi N°79-1150 du 29 décembre 1979 et de ses décrets d'application, Mon TP N°26, novembre 1993.

⁴⁷ Loi N°79-1150 du 29 décembre 1979, article N°42, modifiant l'article L 421-1 du Code de l'Urbanisme.

sol'', de façon à obtenir une application la plus large possible des dispositions, et à pouvoir s'adapter à toute innovation technique qui pourrait intervenir.

Ces dispositifs publicitaires sont soumis au régime général de la publicité, mais ils doivent aussi respecter des dispositions spéciales rendues nécessaires par l'importance de leur impact sur l'environnement.

Leur implantation est formellement exclue du champ d'application du permis de construire par la loi : lorsque l'implantation de la publicité n'est pas soumise à autorisation préalable, le permis de construire n'est pas exigé.

1 Les agglomérations et secteurs interdits

a. les agglomérations.

Selon la taille de l'agglomération, l'implantation de dispositifs publicitaires scellés au sol est interdite ou autorisée par l'article 9 du décret du 21/11/80.

Pour l'application de cet article, le critère retenu est le nombre d'habitants fourni par le recensement publié par l'INSEE, le même que celui étudié plus haut pour l'application des dispositions relatives à la hauteur et à la surface des dispositifs sur mur ou sur clôture.

Le Conseil d'Etat⁴⁸, rendant un avis sur des questions de droit, a précisé qu'en '*cas d'absence d'authentification par décret, du chiffre de la population de l'agglomération de la commune, tel qu'il résulterait d'un recensement général, il appartient au Maire de déterminer la population de l'agglomération*' pour l'application des dispositions de l'article 9 du décret du 21/11/80. La Haute juridiction administrative⁴⁹ avait aussi précisé que le chiffre de la population à prendre en compte pour l'application de cet article '*est celui de la population agglomérée au chef-lieu de la commune considérée*'.

⁴⁸ CE 2^{ème} et 6^{ème} sous section 29/03/93, Société DAUPHIN, Dr Adm, mai 1993, N° 199.

⁴⁹ CE 05/07/93 Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et de la Mer contre Société Affichage GIRAUDY, req N° 112 862, cité dans '*Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997*', Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.E.N.

Dans un souci de protection des paysages des petites agglomérations, particulièrement sensibles, l'implantation de dispositifs publicitaires scellés au sol est interdite dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants qui ne font pas partie d'un ensemble multicommunal de plus de 100 000 habitants⁵⁰. Par ensemble multicommunal, il faut simplement entendre groupe de communes : il s'agit d'une notion purement statistique définie par l'INSEE avec des critères complexes, lors de chaque recensement. Elle est tout à fait distincte de celle d'établissement public intercommunal rencontrée en droit de l'urbanisme.

Certains professionnels de la publicité extérieure n'ont pas trouvé cet article satisfaisant du point de vue de la liberté d'affichage, aussi ont-ils contesté sa légalité au motif qu'il apportait une atteinte excessive à la liberté de la publicité.

La loi de 1979 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin d'édicter les prescriptions *''notamment en matière d'emplacement, de surface, de hauteur et d'entretien''*, en fonction *''des procédés, des dispositifs utilisés, des caractéristiques des supports et de l'importance des agglomérations concernées''*, *''cette habilitation implique donc la possibilité pour le pouvoir réglementaire d'interdire toute publicité sur certains types d'emplacements autres que ceux énumérés par la loi elle-même, afin d'assurer la protection du cadre de vie en milieu urbain, qui comporte notamment celles de la santé publique et de l'esthétique''*.

Ainsi le Conseil d'Etat⁵¹ en 1991, puis de nouveau en 1995, a-t-il estimé que l'article 9 du décret *''n'a pas apporté à la ''liberté de la publicité des limitations excédant celles qui étaient nécessaires, en vertu de l'habilitation législative, pour assurer la protection du cadre de vie''*.

Les Tribunaux Administratifs, puis le Conseil d'Etat⁵² ont aussi précisé que cet article *''n'a pas pour objet et n'aurait pu avoir légalement pour effet d'autoriser ces dispositifs, dans les ensembles pluricommunaux de plus de 100.000 habitants, en dehors de la partie agglomérée, au sens des règlements relatifs à la circulation routière, de chacune des communes concernées''*.

⁵⁰ D. N°80-923 du 21/11/80, Art 9.

⁵¹ CE 07/10/91, Société d'Affichage GIRAUDY, JCP 1991 IV 443.

⁵² CE 13/02/95, MONTAIGNAC req N°105 210, cité dans *''Commission juridique''*, juin 1996-juin 1997, service juridique de l'UPE.

L'appartenance à un ensemble multicommunal autorise l'installation de "portatifs" dans de petites agglomérations dont les dimensions et la surface ne sont plus en rapport avec leur taille réelle. Aujourd'hui ce type d'ensemble regroupe généralement une ou plusieurs grandes agglomérations avec une multitude de petites communes gravitant autour et qui sont souvent devenues des "cités dortoir".

Cette disposition n'est pas totalement satisfaisante quant à la protection du cadre de vie. L'appartenance à un ensemble pluricommunal ne peut être repérée visuellement : rien ne ressemble plus à une petite commune appartenant à un tel ensemble qu'une autre petite commune qualifiée de "rurale", alors pourquoi interdire les dispositifs publicitaires scellés au sol dans l'une et les interdire dans l'autre ?

Les autorités locales de ces agglomérations ont la possibilité de réduire voire d'interdire l'implantation de tels dispositifs en instituant une zone de publicité restreinte (ZPR), zone de publicité réglementée que nous aborderons plus loin.

b les secteurs interdits.

Selon l'article 8 du décret, les dispositifs publicitaires scellés au sol sont interdits d'une part dans les espaces boisés classés⁵³, et d'autre part dans les zones à protéger en raison de la qualité du site et figurant sur un POS publié, rendu public et approuvé.

Selon la jurisprudence⁵⁴, le seul fait qu'un tel dispositif soit implanté dans une zone ND, n'est pas constitutif d'infraction. Encore faut-il que le classement de cette zone ait été motivé par le souci de protection des paysages, à l'exclusion de la protection contre les risques naturels ou artificiels. Cette interdiction a pour objet la protection d'un paysage dont l'intérêt esthétique ou écologique a déjà été reconnu, contre une dégradation due à la présence de portatifs. Elle ne peut donc s'appliquer que dans les cas où la présence d'un dispositif publicitaire scellé au sol serait de nature à nuire à la qualité du site. Une modification de POS relative à des espaces boisés classés ou à la délimitation d'une zone ND, entraîne une modification de réglementation applicable en matière de publicité.

⁵³ En application de l'article L 130-1 du Code de l'Urbanisme.

⁵⁴ CE 18/01/93, SA LIOTE, D 1993, IR 49.

Et CE 24/02/93 Société Affichage GIRAUDY, Dr. Adm 1993, N° 151.

2 Les modalités d'implantation des dispositifs scellés au sol

Dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants et celles appartenant à un ensemble multicommunal de plus de 100 000 habitants, les dispositifs publicitaires scellés au sol sont autorisés. Les articles 9 al 2 et 11 du décret du 21/11/80 imposent certaines règles à respecter quant à leurs modalités d'implantation et varient selon la visibilité et la proximité des dispositifs scellés au sol.

a. La visibilité des dispositifs scellés au sol.

Les dispositifs publicitaires scellés au sol *''sont interdits si les affiches qu'ils supportent sont visibles d'une autoroute ou d'une bretelle de raccordement à une autoroute, d'une route expresse, d'une déviation ou de voies publiques situées hors agglomération''*.

Ainsi, tous les dispositifs scellés au sol implantés juste après les panneaux d'entrée d'agglomération, même s'ils se trouvent dans un *''un espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés''*, sont implantés en violation des dispositions du décret du 21/11/80⁵⁵. Mais qu'en est-il pour ceux qui sont implantés un peu plus loin, à partir d'où une affiche supportée par un dispositif est-elle visible ? Comment apprécier la notion de *''visibilité depuis une voie située hors agglomération''* ?

En 1981⁵⁶, une circulaire, jamais publiée, a précisé que l'on peut *''considérer qu'une affiche n'est plus visible de tout point situé par rapport à elle, à une distance supérieure à 30 fois sa plus grande dimension.''* Cette solution a le mérite d'être simple et facile à appliquer, cependant elle n'a pas été reprise dans un document opposable aux tiers, elle ne peut donc fonder une quelconque action répressive à l'encontre d'un afficheur qui ne l'aurait pas respectée.

En 1996, le professeur Yves GAUDEMET, agrégé des Facultés de droit, consulté par la Chambre Syndicale Française de l'Affichage, avançait une autre solution. Il considère que pour appliquer cette notion de visibilité, il convient de se rattacher à la réglementation routière.

⁵⁵ D N°80-923, précité, du 21/11/80.

⁵⁶ Circ. N°81-53, du 12/05/81, Art 2.

En effet, il faut souligner que le décret de 1980 portant règlement national de la publicité en agglomération fait référence à la visibilité de l'affiche, et non pas à son support comme c'est le cas dans le reste de la réglementation relative à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes, dont l'objectif est la protection du cadre de vie.

Ce critère de visibilité de l'affiche, renvoie à l'idée de lisibilité et, par conséquent à la préoccupation routière : il s'agit alors d'éviter que l'attention des conducteurs soit distraite par la lecture possible de l'affiche apposée sur un dispositif publicitaire. Le souci premier donc n'est pas le cadre de vie mais la sécurité routière. C'est la raison pour laquelle, dans le silence du décret de 1980, on se reporte à l'article 9 du décret du 11/02/76 relatif à la sécurité routière, et qui régit aussi l'implantation des dispositifs publicitaires. Aucune coordination n'a été prévue entre ces deux réglementations, aussi se trouvent-elles parfois en désaccord, ce qui, en certains points, rend leur application fastidieuse. L'article 9 al 1 du décret de 1976 interdit la publicité et les enseignes visibles d'une voie rapide, de part et d'autre de celle-ci, sur une largeur de 40 mètres, à l'intérieur des agglomérations. On peut donc considérer que cette distance de visibilité de 40 mètres du décret de 1976 est aussi applicable pour le décret du 21/11/80.

Cette solution semble pourtant peu satisfaisante si l'on se place du point de vue de la protection de l'esthétique : si une affiche n'est plus lisible à 40 mètres, son support n'en reste pas moins agressif visuellement. La majorité des dispositifs scellés au sol ont une hauteur de 3 mètres pour une longueur de 4 mètres. Ainsi la solution préconisée par la circulaire, qui aboutit le plus souvent à une distance de 120 m, répondrait mieux aux objectifs de la législation de 1979.

De son côté, la jurisprudence n'a pas encore apporté de précisions quant aux modalités d'application de cette règle.

L'incertitude subsiste donc quant à cette notion de visibilité des affiches, ce qui nuit à l'efficacité de l'article 9 al 2 du décret du 21/11/80.

b. Le recul des dispositifs publicitaires scellés au sol.

Selon l'article 11 du même décret, ce type de dispositif publicitaire est interdit : d'une part lorsqu'il est placé à moins de 10 mètres d'une baie d'un immeuble d'habitation situé sur un fonds voisin et se trouvant en avant du plan du mur contenant cette baie, et, d'autre part, lorsqu'il est implanté à une distance inférieure à la moitié de sa hauteur, par rapport à la limite de séparation des propriétés.

Ces dispositions, destinées à protéger le cadre de vie, favorisent les relations de bon voisinage. L'exposé des motifs du projet de loi constate qu'avant 1979, il n'existait pas de règles fixant les distances minimales entre une limite mitoyenne et les "panneaux publicitaires sur béquilles" qui souvent constituent, en raison de leur surface importante, une gêne visuelle et une atteinte grave à l'environnement immédiat du propriétaire du fonds voisin.

Ces dispositions sont aussi à rapprocher de celles du Règlement National d'Urbanisme qui régissent l'implantation des constructions, particulièrement les règles de prospect, prévues par les articles R 111. 16 à R 111. 20 du Code de l'Urbanisme. Les termes d'*alignement*" et de "*limite parcellaire*" utilisés par ce code n'apparaissent pas en tant que tel dans la réglementation relative à la publicité. Celle-ci utilise cependant la notion de "limite séparative de propriété" qui regroupe en quelque sorte ces deux termes et répond au même souci de préserver les "perspectives urbaines des rues".

Ce recul par rapport aux limites de propriété a donné lieu à diverses interprétations.

La question de savoir s'il est possible de déroger conventionnellement à cette règle dite de H/2 ne se pose plus : la loi ayant un caractère d'ordre public, il ne peut y être dérogé, par exemple entre deux propriétaires de deux fonds privés voisins.

Par contre, la question de savoir si ce recul doit s'appliquer par rapport au domaine public reste posée. Le Conseil d'Etat n'a pas eu à se prononcer et les Tribunaux Administratifs sont très partagés sur ce point.

Dans une chronique publiée à la revue Droit Administratif, Jean Philippe STEBLER a étudié les modalités d'application du second alinéa de l'article 11 du décret du 21/11/80. Il a tenté d'y apporter une réponse après avoir examiné les arguments plaidant pour ou contre l'application du recul par rapport au domaine public.

Il évoque notamment une circulaire du Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie de 1981⁵⁷ qui indique : *“le recul ne s'applique qu'aux limites entre deux propriétés et non pour les limites entre une propriété et le domaine public”*

Dans le sens opposé ses arguments sont plus nombreux. Il évoque le désir du législateur d'intégrer la publicité au paysage urbain, qui comprend la *“perspective urbaine des rues”* intégrant la chaussée, les trottoirs et les façades des immeubles. Ceci tendrait à démontrer que *“le domaine public doit bénéficier d'une protection au moins aussi prononcée que les propriétés privées.”* Il évoque aussi l'argument selon lequel le domaine public constituant bien une *“propriété”*, il faudrait effectivement lui appliquer le recul par rapport aux limites séparatives de propriété.

Ainsi conclut-il : *“il n'existe aucune justification à traiter différemment un dispositif implanté sur une parcelle privée et un dispositif implanté sur le domaine public”*. Cependant, compte tenu des implantations des dispositifs et des souhaits des professionnels de l'affichage, il propose d'aménager une exception permettant l'inapplication de la règle aux voies ouvertes à la circulation publique.

C'est l'option que choisit le Conseil d'Etat en 1993, dans un arrêt MONTAIGNAC : le recul par rapport aux limites séparatives ne s'applique pas aux limites entre propriétés privées et la voie publique : *“la limite séparant le terrain d'assiette d'un dispositif publicitaire de la voie publique ne saurait être regardée comme une “limite séparative de propriété” au sens de ces dispositions”*,⁵⁸.

Cependant, le Conseil d'Etat n'a pas encore eu à trancher la question plus vaste de l'application de ce recul par rapport au domaine public.

Une fois de plus, le contenu de la règle édictée reste flou : elle est susceptible de donner lieu à une application incertaine et de créer du contentieux.

⁵⁷ Circ. N°81-53 précitée.

⁵⁸ CE 10/12/93 MONTAIGNAC, JCP1994 II 22242.

3 Les surfaces et hauteurs des dispositifs

La surface et la hauteur maximum d'un dispositif scellé au sol sont fixées par l'article 10 du décret du 21/11/80.

Dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants et les agglomérations appartenant à un ensemble multicommunal de plus de 100 000 habitants, les portatifs sont autorisés à condition de ne pas dépasser 6 m de hauteur. La hauteur maximale du dispositif à considérer doit être mesurée, sur une ligne verticale, entre le point le plus élevé du panneau et le niveau du sol où il est installé et non à partir de la chaussée d'où le panneau est visible. Ce mode de calcul doit également être vérifié lorsque le panneau est implanté sur un terrain dénivelé. Cette position est celle que le Tribunal Administratif de LYON consulté par le Préfet du Rhône en 1993⁵⁹, a bien voulu préciser.

En outre, dans ces mêmes agglomérations, la surface de ces dispositifs ne doit pas dépasser les 16 m². Lorsque deux panneaux sont placés côte à côte, quelle est la surface à retenir pour l'application ?

Selon la circulaire 81-53 et les tribunaux administratifs, lorsque les publicités ne forment qu'un seul et même message, chaque publicité complétant l'autre sans être compréhensible individuellement, la surface à retenir est alors la surface totale des deux publicités, soit 32 m² pour deux publicités de 16 m².

Ainsi, le Tribunal Administratif de LYON⁶⁰ a-t-il estimé que quatre panneaux publicitaires de 12m² chacun placés côte à côte, dont l'un mentionne la direction, le deuxième la distance, le troisième le nom et l'implantation, et le quatrième le logo, ne forment qu'un seul et unique dispositif publicitaire avec un message contenu sur les quatre panneaux, chacun de ces panneaux ne pouvant être lu séparément mais complétant les trois autres. La surface à retenir utilement pour l'application de l'article 10 doit être la surface totale des quatre panneaux publicitaires, soit 48 m².

⁵⁹ T.A LYON 07/06/93 consultation par le Préfet du Rhône, consultation N°106, précitée.

⁶⁰ T.A LYON 17/10/95, Société Art Vision, req N°95 01081, cité dans "Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997", Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.E.N.

En 1979, l'objet était de légiférer quant à la nature des dispositifs dans un but de protection du cadre de vie et plus particulièrement de l'esthétique. Par principe la loi du 29 décembre 1979 ignore donc le contenu du message que supporte le dispositif publicitaire.

Cependant, ici, ne pas retenir la surface totale des panneaux ouvrirait une porte bien trop large aux abus des afficheurs, qui pourraient ainsi détourner les dispositions prises par la loi et ses décrets d'application dans un souci d'esthétique.

Aussi, exceptionnellement, lorsque cela permet une meilleure application des dispositions prises pour protéger le cadre de vie, il est fait référence au contenu du message. C'est le cas, comme nous l'avons vu pour la notion de visibilité de l'affiche, et c'est ici le cas pour le calcul de la surface des panneaux.

Après avoir abordé le cadre national de la réglementation dans toute sa complexité, nous allons nous intéresser aux différents régimes particuliers de la réglementation relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes.

chapitre II

LES REGIMES PARTICULIERS DE

LA REGLEMENTATION

INTRODUCTION

Afin d'atteindre son objectif de protection du cadre de vie, la réglementation relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, est très détaillée.

Elle fixe des règles particulières pour chaque mode d'affichage et prend des dispositions précises pour encadrer l'utilisation des enseignes et des préenseignes.

SECTION I LES MODES D’AFFICHAGE PARTICULIERS

La loi du 29 décembre 1979 et le décret du 07/12/82⁶¹ aménagent un régime très spécial pour la publicité dite obligatoire, c'est à dire la publicité légale qui comprend la publicité : effectuée en exécution d'une disposition législative ou réglementaire ou d'une décision de justice, ou destinée à l'information du public sur des dangers qu'il encourt ou des obligations qui pèsent sur lui dans l'un des lieux considérés. Cette publicité, dont la surface unitaire ne doit pas dépasser 1.5m², peut donc déroger aux dispositions générales ou locales.

L'affichage d'opinion et l'affichage associatif, la publicité lumineuse, la publicité sur supports mobiles et la publicité sur mobilier urbain, sont autant de cas qui bénéficient de régimes spéciaux.

I AFFICHAGE D'OPINION ET AFFICHAGE ASSOCIATIF

Le législateur a considéré que ce type d'affichage nécessitait d'être favorisé. C'est pourquoi il a prévu des emplacements spéciaux réservés à cet affichage.

A / LA NECESSITE D'UN REGIME PARTICULIER

Sous l'empire de la loi de 1943, seule la publicité à caractère durable devait faire l'objet d'un accord écrit. De plus, l'affiche à caractère politique, symbole de la liberté d'expression, est ignorée de la loi. Le Conseil d'Etat estime d'ailleurs en 1968⁶² que les dispositions de la loi du 12/04/43 ne sont pas applicables aux affiches à caractère politique apposées sur des troncs d'arbres et des immeubles. Au nom de la liberté d'expression et de la liberté d'affichage, l'affichage d'opinion n'est pas encadré. Ce vide juridique favorise la multiplication anarchique de ce type d'affichage pour lequel il existe une demande forte qui ne rencontre aucun obstacle.

Les associations et groupements, à la recherche d'affichage à moindre frais pour exprimer leur opinion, faire passer des idées ou des informations, utilisent alors l'affichage sauvage.

Aussi, lors de la préparation de la loi de 1979, la lutte contre l'affichage sauvage fut une des priorités retenues. Il fallait protéger le cadre de vie tout en préservant à la fois les libertés d'expression et d'affichage. Dans cette optique, la loi a fait abstraction du contenu du message affiché en prenant des dispositions applicables aux "dispositifs" : l'affichage commercial et l'affichage politique sont soumis au même régime juridique. Ainsi, cette distinction, qui ne se justifiait nullement du point de vue environnemental a-t-elle disparue en 1979.

Cependant des dispositions particulières ont été prises "*en vue d'assurer la liberté d'opinion et de répondre au besoin des associations*". Le Sénat avait évoqué dans l'exposé des motifs du projet de loi la possibilité d'implanter, dans chaque commune de plus de 2000 habitants des panneaux réservés à l'affichage libre d'opinion ou d'information. Une telle mesure devait permettre aux opinions de s'exprimer en toute liberté et en toute gratuité, sans

⁶¹ D. N°82-1044 du 04/12/82 au JO du 09/12/82 .

⁶² CE 10/12/68 D 1968 p 473.

que leur expression ne soit à l'origine d'une pollution de l'environnement urbain. Le texte voté va plus loin : l'article 12 de la loi prévoit un espace d'affichage libre dans toutes les communes.

L'affichage politique doit se plier aux mêmes règles que l'affichage publicitaire : il dispose ainsi de possibilités d'implantation similaires, mais il bénéficie d'un affichage libre, gratuit, et entièrement organisé par les collectivités locales.

B /LES EMPLACEMENTS RESERVES A L’AFFICHAGE D’OPINION

1 Les emplacements spéciaux réservés à l’affichage d’opinion

L'article 12 pose le principe d'un affichage "libre" sur certains emplacements. Organisé par le Maire sur "le domaine public ou en surplomb de celui-ci ou sur le domaine privé communal, "l'emplacement est "destiné à l'affichage d'opinion ainsi qu'à la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif".

Le Maire détermine par arrêté des emplacements spéciaux réservés à l'affichage d'opinion. Il s'agit là d'une obligation stricte. Aussi, afin de s'assurer de sa bonne exécution, deux dispositions ont été prévues en cas de carence constatée du Maire (après une mise en demeure restée sans effets durant 3 mois).

D'une part, le Préfet exerce un pouvoir de substitution en déterminant lui-même ces emplacements. Dans chaque département, le Préfet avait sollicité des Maires la prise d'un arrêté prévoyant des emplacements spécifiques. Au terme d'un délai de 6 mois, le Préfet s'est substitué aux Maires défaillants.

D'autre part, l'astreinte administrative ne peut être utilisée à l'encontre des auteurs d'affichage d'opinion.

Cet affichage, pour être accessible à tous, est totalement gratuit : aucune taxe, ni aucune redevance ne peut être perçue à son occasion.

Le décret du 25/02/82⁶³, fixe les modalités de cet affichage.

⁶³ D. N°82-220 du 25/02/82 publié au J.O. du 04/03/82.

Les surfaces minimum à réserver à l’affichage d’opinion et à celui des associations sont déterminées par rapport à la catégorie de l’agglomération :

4m² pour les communes de moins de 2 000 habitants,

4m² plus 2 m² par tranche de 2 000 habitants supplémentaire pour les communes 2 000 à 10 000 habitants,

12 m² plus 5 m² par tranche de 10 000 habitants supplémentaires pour les communes de plus de 10 000 habitants.

Cette surface peut faire l’objet d’une adaptation locale par l’institution d’une ‘‘Zone de Publicité Restreinte’’. L’affichage d’opinion doit se plier aux dispositions prises par l’acte instituant cette ZPR. Même dans ce cas la surface totale ne doit jamais être inférieure à 2 m².

Afin d’obtenir une couverture homogène de l’agglomération, ces emplacements doivent être disposés de telle sorte que tout point situé en agglomération se trouve à moins d’un kilomètre de l’un d’entre eux.

L’affichage commercial se voit aussi attribué un régime très protecteur lorsqu’il est apposé sur du mobilier urbain.

2 Les palissades de chantier

Selon l’article 15 de la loi les palissades de chantier peuvent servir à l’affichage d’opinion : le Maire peut y autoriser (autorisation de voirie) l’affichage d’opinion, la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif et même la publicité commerciale. Il est complété par le décret du 25/02/82 ⁶⁴ : cette autorisation est même possible dans les lieux protégés par l’article 7 de la loi, et alors qu’aucune adaptation (ZPR) n’est aménagée, la surface autorisée de chaque emplacement ne peut alors dépasser 2 m².

⁶⁴ D. N°82-220 du 25/02/82, précité.

II LA PUBLICITE LUMINEUSE

Le chapitre II du décret du 21/11/80⁶⁵, est consacré aux prescriptions applicables à la publicité lumineuse en agglomération.

La publicité lumineuse est la publicité à la réalisation de laquelle participe une source lumineuse spécialement prévue à cet effet. Il s'agit essentiellement de lettres découpées lumineuses et de néons publicitaires, les affiches éclairées par projection ou par transparence n'en font pas partie, elles sont régies par les dispositions relatives à la publicité non lumineuse.

L'implantation de publicité lumineuse est soumise à un régime d'autorisation préalable délivrée par le Maire (que nous aborderons dans la deuxième partie), cette autorisation mise à part, elle suit les grandes lignes du régime de la publicité non lumineuse.

A. LES SECTEURS INTERDITS A LA PUBLICITE LUMINEUSE

Dans certains secteurs, la publicité lumineuse ne peut être autorisée.

Comme pour la publicité non lumineuse, la réglementation est fonction de la taille de l'agglomération : la publicité lumineuse n'est possible que dans les agglomérations de plus de 2 000 habitants ou dans celles qui appartiennent à un ensemble multicommunal de plus de 100 000 habitants⁶⁶.

La publicité lumineuse est aussi prohibée sur tous les supports interdits à la publicité non lumineuse, hormis sur les toitures ou terrasses en tenant lieu, où elle est susceptible d'être autorisée.

Avant la loi de 1979 dont le but est la protection du cadre de vie, le besoin d'améliorer la sécurité routière avait déjà nécessité la mise en place d'une réglementation relative à la publicité lumineuse : le décret de 1976⁶⁷ interdit ce type de dispositifs lorsqu'ils sont de nature à éblouir les usagers de la voie publique, et un arrêté ministériel en date du 30/08/77 définit des luminances maximum à ne pas dépasser, en fonction de la surface lumineuse et de la localisation.

⁶⁵ D. N°80-923 du 21/11/80, précité.

⁶⁶ Notion simplement statistique, définie par l'INSEE lors de chaque recensement.

⁶⁷ D Equipement, N°76-148, du 11/02/76 relatif à la publicité et aux enseignes visibles des voies ouvertes à la circulation publique, JO du 14/02/76.

B LES MODALITES D'INSTALLATION DE LA PUBLICITE LUMINEUSE

La publicité lumineuse ne peut être apposée que sur certains supports : elle est interdite sur les murs de clôture et autres éléments de clôture, les murs de bâtiments (même comportant des ouvertures), il lui est également interdit de recouvrir tout ou partie d'une baie.

Seule la publicité lumineuse peut être apposée sur une toiture ou terrasse en tenant lieu, elle doit alors respecter les dispositions suivantes.

Elle doit être réalisée au moyen de lettres ou de signes découpés. Ce découpage allège la perception d'ensemble de l'immeuble qui porte la publicité.

Pour éviter les structures métalliques qui enlaidissent les toitures et les terrasses, les publicités lumineuses doivent être constituées en lettres autoportantes (dissimulant leur fixation et sans panneaux de fond autres que ceux strictement nécessaires à la dissimulation des supports de base, dont la hauteur ne peut excéder 0.50 mètre).

Pour compléter la protection de l'environnement, préserver autant que faire se peut les lignes de l'architecture urbaine, et afin d'éviter l'écrasement de la façade par une masse disproportionnée, des normes de hauteur rigoureuses ont été fixées proportionnellement à la hauteur de l'immeuble, allant jusqu'à 6 mètres maximum (pour des immeubles de 60 mètres et plus de hauteur).

Dés lors qu'elle est apposée sur un garde corps de balcon, sur une toiture ou sur une terrasse, la publicité lumineuse doit être située dans un plan parallèle à celui de ce support, sans en dépasser les limites. De plus, elle ne doit pas réunir plusieurs balcons entre eux.

III LA PUBLICITE SUR SUPPORTS MOBILES

La mobilité d'un support rend sa réglementation plus complexe et la sanction de cette réglementation plus difficile. Les publicités sur véhicules terrestres, sur l'eau ou dans les airs, peuvent être réglementées, soumises à autorisation ou interdites, dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'Etat. Les véhicules publicitaires ainsi que la publicité sur les eaux intérieures font l'objet d'une réglementation particulière.

A. LES VEHICULES PUBLICITAIRES

L'article 14 de la loi ainsi que le décret du 06/09/82⁶⁸ réglementent la circulation et le stationnement des véhicules publicitaires.

Le 08/04/98, le Conseil d'Etat, annula le jugement du Tribunal Administratif de STRASBOURG qui avait déclaré ce décret illégal, estimant qu'il ne portait pas une atteinte illégale à la liberté de la circulation ou à la liberté du commerce et de l'industrie et qu'il n'introduisait pas non plus de discrimination illégale entre les entreprises d'affichage sur supports fixes et les entreprises d'affichage sur véhicules terrestres.

1 La réglementation relative aux véhicules publicitaires

Par véhicules publicitaires, on entend des véhicules équipés ou utilisés à des fins essentiellement publicitaires. Ainsi, une voiture de livraison, bien que représentant sur ses flancs des affiches ou le logo de la société qui l'utilise, n'est pas considérée comme un véhicule publicitaire.

Les dispositions qui régissent la publicité sur véhicules publicitaires sont les suivantes.

Les véhicules publicitaires ne doivent pas stationner ou séjourner en des lieux visibles d'une voie ouverte à la circulation, ni circuler en convoi de deux ou plusieurs véhicules et à des vitesses anormalement réduites ni dans des lieux interdits à la publicité (articles 4 et 7 de la loi).

Ils ne peuvent présenter une surface publicitaire totale de plus de 16 m² (par véhicule).

Cependant, à l'occasion de manifestations particulières, des dérogations à ce régime peuvent être accordées localement.

2 Les problèmes posés par les véhicules publicitaires

Les dispositions concernant le stationnement des véhicules publicitaires sont de moins en moins respectées. Le mécanisme répressif⁶⁹ organisé par la loi de 1979 se révèle tout à fait inadapté pour supprimer les infractions à la réglementation des véhicules publicitaires. En

⁶⁸ D. N° 82/764 du 06/09/82, JO du 07/09/82.

⁶⁹ Voir partie II, chapitre II Le contrôle de l'application de la réglementation.

effet, ce mécanisme, qui a pour but de mettre fin à l'infraction, débute par le constat précis de l'infraction par une personne habilitée, suivi d'un courrier laissant 15 jours au contrevenant pour se mettre en conformité. Ce constat précise la date, le lieu, le nom de la personne qui a apposé ou fait apposer la publicité irrégulière, et le texte précis dont la violation est constatée. Ce constat, du moment qu'il prend en compte l'adresse à laquelle la violation de la réglementation est constatée, ne peut convenir pour traiter le problème des véhicules publicitaires qui, par nature, sont mobiles. Ainsi, une infraction constatée devant le numéro 21 d'une avenue, a pris fin lorsque le véhicule, dans la même journée, s'est déplacé pour se mettre en stationnement 15 mètres plus loin, empêchant ainsi l'efficacité et l'effet dissuasif de l'arrêté de mise en demeure et de l'astreinte. Pour cette nouvelle infraction, il faudra réaliser un nouveau constat, et ainsi de suite.

D'ailleurs, pour l'ensemble des infractions à la réglementation relative à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes, la voie judiciaire ne permet pas d'obtenir de bons résultats dans l'ensemble. C'est pourquoi la loi du 02/02/95 relative au renforcement de la protection de l'environnement qui modifie la loi du 29 décembre 1979, a donné la priorité à la procédure administrative, fondée sur l'astreinte. Ainsi, la voie judiciaire passant par l'information du procureur de la république et tendant à obtenir un jugement qui, étant donné l'engorgement des juridictions, ne pourra être obtenu que deux ans après le constat de l'infraction, est encore moins bien appropriée pour faire face aux infractions des véhicules publicitaires.

Ajoutons que les professionnels de l'affichage sont particulièrement mécontents de cet état de fait : alors qu'ils se voient infliger des astreintes pour supprimer un dispositif implanté par exemple en agglomération dans un site inscrit (protégé par l'article 7 de la loi), un véhicule publicitaire va pouvoir y stationner en toute illégalité mais aussi en toute impunité.

B LA PUBLICITE SUR L'EAU

1 Réglementation de la publicité sur les eaux intérieures

La publicité sur les eaux intérieures est régie par les dispositions du décret du 27/06/89⁷⁰, dont le Conseil d'Etat a confirmé la légalité, estimant qu'il ne portait pas d'atteinte illégale à la liberté de circulation, du commerce, ni au principe d'égalité avec des entreprises utilisant des supports fixes⁷¹.

La publicité sur les eaux intérieures concerne exclusivement la publicité apposée sur les bâtiments motorisés visés à l'article 1. 01 du Règlement Général de la Police de la Navigation Intérieure. Cette publicité, est interdite lorsqu'elle est lumineuse ou luminescente, réfléchissante ou éclairée par projection ou par transparence.

Comme les véhicules terrestres, ces bâtiments ne doivent pas être équipés ou utilisés à des fins essentiellement publicitaires.

La dimension des publicités qu'ils peuvent supporter, varie avec leur taille, ainsi qu'avec l'emplacement de la publicité sur le bâtiment, sans jamais pouvoir dépasser 8 m². Les dispositifs publicitaires utilisés ne peuvent qu'être constitués de panneaux plats.

Le stationnement et la circulation de ces bâtiments sont aussi réglementés. Ces bâtiments ne peuvent stationner ou séjourner :

dans les lieux protégés (articles 4 et 7 de la loi), ou sur un plan d'eau ou partie de plan d'eau situé à moins de 100 mètres de ces lieux,

à moins de 40 mètres du bord de la chaussée d'une voie ouverte à la circulation dont ils sont visibles ;

Ils ne peuvent pas non plus circuler en convoi à moins de 300 mètres les uns des autres, ni à vitesse anormalement réduite.

2 La publicité aux abords des côtes

Une publicité sur un dispositif flottant à proximité des rivages pourrait représenter un danger certain pour la protection de l'esthétique.

Une société, NAUTIPUB, qui s'était implantée à NICE, a récemment essayé de développer un concept original d'affichage : installer un message publicitaire au large (à 100 et 300 mètres du rivage) des principales agglomérations de la Côte Méditerranéenne. Les deux supports publicitaires proposés aux annonceurs étaient : d'une part un kiosque de 11,5 mètres

⁷⁰ D. n° 89-422 du 27/06/89, JO du 29/06/89.

⁷¹ CE 18/01/91 Société MULTIPROMOTION, Rec p16.

de haut, équipé d'un affichage déroulant, rappelant fortement les "colonnes MORRIS"⁷², et d'autre part un volume de forme libre en trois dimensions permettant de prendre la forme d'un logo ou d'une bouteille par exemple. Aux abords de villes comme NICE ou CANNES, ce dispositif nommé "Froggy" qui pouvait être éclairé la nuit, visait un public de qualité. Il se voulait géant et incontournable. C'est pourquoi les autorités locales s'en sont rapidement préoccupé.

La ville de CANNES a utilisé la possibilité que lui offrait la loi, de soumettre la publicité sur les eaux à un régime d'autorisation préalable. Elle a ainsi mis fin à une activité particulièrement nuisible à l'environnement, surtout dans les lieux où elle projetait de s'implanter. Aujourd'hui cette société a disparu, il reste aux communes côtières à demeurer vigilantes.

IV LA PUBLICITE SUR MOBILIER URBAIN

*"Le mobilier urbain contribue largement à faciliter la vie des citadins...à condition d'éviter les densités excessives et les implantations désordonnées"*⁷³.

A / LA NOTION DE MOBILIER URBAIN PUBLICITAIRE

Le mobilier urbain qui peut être publicitaire, décore, informe et protège. La société DECAUX, qui occupe une place largement dominante dans le domaine du mobilier urbain publicitaire, a su profiter d'un atout essentiel du mobilier urbain ; sa discrétion pendant que le grand format publicitaire (12m²) déchaînait les défenseurs de la qualité de vie. Elle propose un mobilier urbain qui se veut fonctionnel, solide et durable, facile à réparer et à entretenir, et esthétique : il utilise des matériaux contemporains, ainsi que des dessins et des lignes sobres lui permettant de s'adapter à tous les styles d'architecture et à des environnements divers.

Le mobilier urbain est un élément majeur de l'aménagement du paysage urbain contemporain, cependant sa prolifération peut nuire au cadre de vie.

⁷² Type de mobilier urbain, voir ci-dessous : IV La publicité sur mobilier urbain.

⁷³ La gazette des communes, 16/05/83.

Afin de maîtriser la multiplication du mobilier urbain publicitaire, il est nécessaire de s'interroger sur le contrat de mobilier urbain.

Après avoir ignoré pendant longtemps le phénomène d'explosion du mobilier urbain, le législateur est enfin intervenu pour combler ce vide juridique : dans son article 8, la loi du 29 décembre 1979 pose le principe de la liberté de la publicité en agglomération et précise que les conditions d'utilisation du mobilier urbain seront fixées par décret. Certains mobiliers urbains peuvent, à titre accessoire supporter de la publicité dans des conditions et selon des normes distinctes selon le mobilier en question. Les autres supports, c'est à dire les mobiliers urbains qui ne sont pas destinés à supporter un message : les cabines téléphoniques, les bancs publics ou encore les boîtes à lettre, ne peuvent recevoir de la publicité.

B / LE REGIME DU MOBILIER URBAIN PUBLICITAIRE

Le mobilier urbain fait l'objet d'un contrat particulier. Son implantation n'est pas uniquement soumise aux dispositions contractuelles mais doit aussi être conforme à certaines règles.

1. Le "contrat de mobilier urbain"

Le mobilier urbain publicitaire est implanté et géré dans le cadre d'une convention liant une entreprise de publicité et une commune.

La Société DECAUX, qui a organisé ce système à grande échelle, est, encore aujourd'hui, numéro 1 du mobilier urbain publicitaire. En situation de quasi-monopole, elle avait choisi le cadre de la concession pour exercer son activité.

Les autres entreprises d'affichage, depuis plusieurs années déjà, s'intéressent aussi à ce marché. Elles ont formé de nombreux recours afin de voir annuler ces concessions qui aboutissaient à geler cette position de quasi-monopole de fait (contrats passés de gré à gré allant jusqu'à 22 ans, et renouvelés par de simples avenants, clauses d'exclusivité).

La commission de la concurrence⁷⁴ a été amenée à se prononcer et elle a condamné la plupart de ces clauses.

⁷⁴ Avis de la commission de la concurrence : 23/02/78 et 24/04/80, cité dans "Le mobilier Urbain", Michel CARMONA Presses Universitaires de France, p 48 et s.

Il est nécessaire de se pencher sur la nature même de ces conventions afin de déterminer les règles qui leur sont applicables.

a. La nature du "contrat de mobilier urbain"

Le "contrat de mobilier urbain", dont aucun texte, même celui de 1979 et ses décrets d'applications, ne vient préciser la nature, est un contrat passé entre une commune et une entreprise aux fins d'installation de mobilier urbain à vocation publicitaire sur le domaine public communal. Plus précisément, l'entreprise publicitaire s'engage à installer gratuitement sur le domaine public du mobilier urbain, en contrepartie de quoi elle obtient l'autorisation d'exploiter, à titre exclusif ces supports à des fins publicitaires. Souvent, ces entreprises se réservent la propriété du mobilier urbain, partagent avec les collectivités locales les frais d'entretien, et laissent à disposition de la collectivité une partie des emplacements pour diffuser des informations locales. Afin de connaître le régime qui doit lui être appliqué, il convient pourtant de s'interroger sur sa qualification juridique, question qui, encore d'aujourd'hui reste discutée.

Si la jurisprudence et la doctrine s'accordent pour dire que le contrat de mobilier urbain, du moment qu'il confère un droit d'occuper le domaine public routier avec ou sans emprise, comporte une autorisation d'occupation du domaine public, en faisant ainsi un contrat administratif, il en va différemment sur une autre question : le contrat de mobilier urbain est-il une concession de service public ou bien un marché de prestation de service ?

La thèse selon laquelle ce contrat entrerait dans la catégorie des concessions de service public semble définitivement écartée. En effet, bien que ce contrat administratif vise à faciliter la circulation, donner des informations d'intérêt général et compléter le service de transport, remplissant ainsi une fonction d'intérêt public, il ne peut, à double titre, être qualifié de concession.

Le titulaire du contrat de mobilier urbain n'a qu'un rôle d'exécutant sans aucune autonomie, il ne prend pas en charge le service public et n'assume aucune responsabilité d'organisation. De plus, les entreprises publicitaires titulaires de ces contrats ne sont pas rémunérées comme des concessionnaires de service public. Ces derniers touchent des

redevances versées par les usagers du service public en contrepartie des prestations qu'ils réalisent. Dans les contrats de mobiliers urbains, les entreprises de publicité ne perçoivent jamais de redevances des usagers. Leur rémunération peut prendre deux formes différentes.

Elles peuvent être rémunérées par l'administration cocontractante. Selon une jurisprudence classique, réaffirmée récemment⁷⁵, il s'agit alors d'un marché, c'est à dire d'un contrat dans lequel l'administration rémunère son cocontractant par un prix : *''somme calculée en fonction du coût de l'opération et de la marge, acceptée par la collectivité mais non susceptible de varier en fonction des résultats économiques de l'opération''*⁷⁶.

Plus fréquemment, les entreprises sont rémunérées par les recettes publicitaires provenant des annonceurs. La nature de ce type de contrat de mobilier urbain est encore discutée. Un ensemble d'éléments divers convergent pour qualifier le contrat de mobilier urbain de marché de prestations de service.

Dés 1980, le Conseil d'Etat⁷⁷ émettait un avis dans ce sens : *''les contrats de mobiliers urbains ne sont pas des concessions de service public mais des contrats administratifs de prestations de service assortis d'autorisation d'occupation du domaine public''*.

Depuis la jurisprudence semble confirmer cette position : en 1995 le Conseil d'Etat dans un arrêt département de l'Aveyron⁷⁸, puis en 1996 le tribunal Administratif de Montpellier⁷⁹ confirmé par la Haute juridiction administrative la même année.

En 1997, Monsieur le Ministre de la Fonction Publique de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation a qui est posée la question de la nature de ces contrats, répond : *''selon une*

⁷⁵ CE 7^{ème} et 10^{ème} sous-section 15/04/96, Préfet des Bouches du Rhône, Dr Adm juillet 1996 N°355.

⁷⁶ J. B. AUBY, professeur à l'Université d'ASSAS, *''Le point sur la nature juridique contrats de mobilier urbain''*
Gaz Pal, 1997 avril.

⁷⁷ Avis de Conseil d'Etat, Section de l'intérieur, N°327. 449, séance du 14/10/80, AJDA 1980 p193, note AUBY.

⁷⁸ CE section 06/12/95 Département de l'Aveyron, Dr Adm 96 N°15 ,et Département de l'Aveyron et Société J. C. DECAUX Req N°148. 964 et 149. 403, Mon TP12/06/96 p42.

⁷⁹ TA MONTPELLIER, AVENIR et GIRAUDY, Ville de Nîmes et Société DECAUX le 07/02/96, Req N°91 611 et

91 612. Gaz Pal, 1997avril, cité dans *''Le point sur la nature juridique des contrats de mobilier urbain''*, J.B.AUBY, professeur à l'Université d'ASSAS.

jurisprudence constante”, il s’agit de ‘marchés publics de prestations de services assortis d’autorisations d’occupation du domaine public’⁸⁰.

Cependant, cette position a été critiquée notamment par AUBY en 1997⁸¹. Il considère que ces contrats ne peuvent être classés parmi les marchés du moment que les entreprises de publicité ne sont pas rémunérées par la collectivité cocontractante. Dans le même sens, il cite la directive communautaire sur les marchés de travaux du 14/06/94 ‘ qui nous invite expressément à ne pas assimiler à un prix les recettes qui proviennent du droit d’exploiter un ouvrage’. Il ne s’agirait selon lui ni de marchés ni de concessions de service public, mais simplement de contrats d’occupation du domaine public dans lesquels sont imposées des obligations de service public. La jurisprudence actuelle ne semble pas adhérer à cette théorie.

b Le régime des “contrats de mobilier urbain”

La jurisprudence actuelle analyse le contrat de mobilier urbain publicitaire comme une variété de marché public, (marché public de prestations de services) assortie d’autorisation d’occupation du domaine public, il faut en tirer les conséquences quant à son régime.

Que ces contrats soient conclus à titre gratuit ou non, la collectivité devra respecter les dispositions du livre III du code des marchés publics⁸²et, notamment, les appels à concurrence.

L’autorité administrative contractante décide librement de la passation et du renouvellement du contrat auquel elle peut mettre fin à tout instant (règle de la précarité) sous réserve d’indemnisation.

Les cocontractants sont tenus d’exécuter personnellement leurs obligations vis à vis de la collectivité cocontractante, c’est pourquoi la cession de marchés publics est soumise à autorisation préalable, l’administration ayant un pouvoir discrétionnaire pour refuser cette cession.

Lorsque les modalités d’exécution du contrat de mobilier urbain font l’objet d’une définition périodique, en fonction des besoins exprimés par la collectivité (par exemple réalisation de campagnes annuelles d’information dont le contenu est fixé une fois par an par

⁸⁰ JO AN Q 10/03/97 N°46990.

⁸¹ J.B.AUBY, professeur à l’Université d’Assas “Le point sur la nature juridique des contrats de mobilier urbain” précité.

⁸² JO AN Q 10/03/97 N°46990.

la collectivité), se sont des marchés de clientèle dénommés "marchés à bons de commande" dont la durée ne devait pas dépasser 5ans⁸³, selon la rédaction du code des marchés publics antérieure à la réforme de 1992. Désormais, la durée des marchés à bons de commande, ne peut en principe excéder 3 ans (article 273 du code).⁸⁴

2 Les modalités d'implantation du mobilier urbain publicitaire

a. Dispositions générales

L'intégration du mobilier urbain est souvent difficile, notamment dans les sites protégés. Lorsqu'il supporte de la publicité, son intégration est encore plus délicate, surtout si la publicité est de grande taille et qu'elle ne correspond pas à l'échelle de la rue ou de la place.

Le mobilier urbain étant soumis aux dispositions de la loi de 1979, sa localisation doit respecter les interdictions relevant des articles 4, 6, et 7 de la loi du 29 décembre 1979, sauf si une réglementation locale (Zone de publicité réglementée), rend la publicité possible dans les espaces des articles 6 et 7⁸⁵.

Un mobilier urbain publicitaire implanté dans un site classé ou inscrit est donc illégal⁸⁶ au même titre qu'un dispositif publicitaire.

Lorsqu'un mobilier urbain supporte une surface de publicité supérieure à 2m² et qu'il s'élève à plus de trois mètres du sol, il doit se conformer aux prescriptions relatives aux dispositifs publicitaires scellés au sol ou installés directement sur le sol, sauf en ce qui concerne le recul par rapport à la limite séparative de propriété.

Deux circulaires⁸⁷ ont invité les responsables locaux à contrôler l'emplacement des mobiliers urbains, à faire figurer une liste de ces emplacements en annexe du contrat liant

⁸³ CE section 06/12/95 Département de l'Aveyron, Dr Adm 96 N°15.

⁸⁴ , Nathalie NGUYEN, avocat au barreau de Lyon, " Mobilier urbain, des sanctions mieux ajustées".
Mon TP N°4873 18/04/97, p 100.

⁸⁵ Circ. N°85-51 du 01/07/85 Bulletin officiel du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports et du ministère de l'environnement N°85/29, Mon TP 23/08/85.

⁸⁶ T.A PARIS 02/12/80, Les amis de la Terre, SOS PARIS, inédit, cité dans "Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997", Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.EN.

l'entreprise de publicité et la collectivité locale, et à consulter le service départemental de l'architecture sur les projets d'implantation dans les lieux sensibles.

Quelque soit le régime appliqué à ces contrats, les communes en ont toujours retiré un avantage certain : l'entreprise assure le service public concerné ainsi que l'entretien et la maintenance des dispositifs installés, sans qu'il n'en coûte rien aux finances communales.

Dés lors il paraît évident que les communes vont éprouver certaines difficultés à faire appliquer strictement la réglementation relative à la protection du cadre de vie, étant en quelque sorte "juge et partie".

b Dispositions particulières à chaque type de mobilier urbain

Des dispositions spécifiques au mobilier urbain ont été prises par le décret portant règlement national de la publicité en agglomération⁸⁸. En son chapitre III, après avoir précisé que le mobilier urbain ne peut supporter de publicité lumineuse, il fixe des normes applicables à chaque type de mobilier urbain en distinguant la publicité commerciale des annonces (spectacles, manifestations culturelles économiques, sociales, sportives). Se faisant, il introduit une distinction qui n'existe pas dans la définition de la publicité telle qu'elle a été adoptée par l'article 3 de la loi : *"constitue une publicité à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image destinée à informer le public ou attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir les dites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités"*.

Il s'agit encore d'une exception au principe selon lequel seul est pris en compte le dispositif publicitaire et non le contenu du message : ici l'affichage commercial se voit appliquer un régime différent de l'affichage non commercial.

Selon l'article 8 de la loi, ce décret doit préciser *"les conditions d'utilisation comme supports publicitaires du mobilier urbain installé sur le domaine public"*. Pour définir ces modalités, le décret N°80-923 du 21 novembre 1980 portant règlement national de la publicité en agglomération limite la définition de la publicité, laissant à l'information à caractère général une plus grande latitude d'expression.

⁸⁷ Circ. N°82-05 du 05/01/82, et Circ. N°85-51 précité.

⁸⁸ D. N°80-923 du 21/11/80, précité.

Sur les abris destinés au public, la surface maximum de publicité est de 2m² par surface de 4. 5m² abritée. C'est le "cheval de bataille" de la société DECAUX qui a mis au point un modèle d'abri d'autobus baptisé "abribus"(marque déposée). Dès la première année, elle en a installé 40 dans la ville de LYON. A partir de là, son activité se développe rapidement.

Sur les kiosques, la surface totale des publicités ne peut dépasser 6 m² répartis en surfaces unitaires maximum de 2m². Afin de ne pas encombrer le paysage urbain, tout dispositif surajouté sur le toit des abris et des kiosques est interdit.

Les colonnes porte affiches dites "colonnes MORRIS" existent depuis les années 1860-1880, se sont des fûts circulaires sur lesquelles sont apposées des annonces de manifestations théâtrales, de concerts. Aujourd'hui encore, les colonnes porte affiches sont exclusivement destinées à recevoir de la publicité non commerciale ⁸⁹ : annonce de manifestations économiques, sociales, culturelles, sportives.

Il en va de même pour les mâts porte affiches, qui, en outre ne doivent pas comporter plus de deux panneaux situés dos à dos surface maximum unitaire de 2m².

Dans la revue "Action Paysage"⁹⁰, l'association "Paysage de France Sud Ouest" dénonce "l'affaire des mâts port affiches". Il s'agirait d'un détournement d'objet pour échapper à la réglementation sur les porte affiches : le procédé consiste à installer un dispositif semblable au porte affiche en le rebaptisant "mât de communication". Il échappe ainsi à l'interdiction d'y apposer de la publicité commerciale (article 23 du décret) et se place dans le cadre plus général fixé par l'article 24 du décret qui précise que "*le mobilier urbain destiné à recevoir des informations non publicitaires à caractère général ou local, ou des œuvres artistiques, ne peut supporter une publicité commerciale excédant la surface totale réservée à ces informations et œuvres*".

On peut classer dans cette dernière catégorie les panneaux d'information destinés à recevoir des publicités non commerciales (informations municipales, œuvres artistiques, plans d'orientation.), les journaux électroniques d'information, les Points d'Information Service Animé, (PISA) et les Mobiliers Urbains Pour l'Information (MUPI) de la société DECAUX.

⁸⁹ D. N°80-923 du 21/11/80, précité.

⁹⁰ Action Paysage, N°9, décembre 1997, p 5.

Les MUPI, couramment surnommés “sucettes” sont diffusés à partir de 1972. Ils comportent généralement une face exploitée comme support publicitaire, et l’autre mise à disposition de la ville pour y afficher des plans ou des informations municipales.

Les PISA, sont mis sur le marché un peu plus tard. Il s’agit d’un dispositif comportant des messages lumineux qui défilent ou un support textile en défilement continu qui propose cinq images consécutives dont quatre sont des messages publicitaires et une est réservée à la municipalité. Généralement, il est aussi équipé d’une horloge. Ce mobilier devait permettre d’éviter la multiplication des supports, apportant ainsi un progrès dans l’utilisation de l’espace. Cependant, l’intégration dans l’environnement urbain du grand format soulevant des réticences importantes, il n’a pas reçu le succès escompté.

Outre la publicité à proprement parler, les enseignes et les préenseignes peuvent aussi porter atteinte au cadre de vie. La loi de 1979 et ses décrets d’application prennent des dispositions particulières pour les encadrer.

SECTION II LES ENSEIGNES ET LES PREENSEIGNES

Les articles 17, 18, et 19 de la loi du 29 décembre 1979 précisent les dispositions applicables aux enseignes et aux préenseignes. Ils sont complétés par le décret numéro 82-211 du 24/02/82, portant règlement national des enseignes et fixant certaines dispositions relatives aux préenseignes pour l’application de la loi de 1979. Le souhait du législateur était d’obtenir ‘*une réglementation souple des enseignes, enseignes publicitaires et préenseignes*’.

Dans un souci de simplification, le texte définitif n’a pas retenu la référence aux enseignes publicitaires.

I LES ENSEIGNES

La loi de 1979 traduit un droit à l’enseigne et fixe le cadre dans lequel il pourra s’exercer.

A. LE DROIT A L’ENSEIGNE

1 La définition de l'enseigne

Au sens de la loi, constitue une enseigne : *''toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce''*. (article 3)

A ce titre, le Conseil d'Etat a précisé : *''les dispositifs à défilement lumineux installés sur la façade des établissements...qui se rapportent à l'activité qui s'exerce dans ces établissements, constituent des enseignes''*⁹¹. Par contre, il a refusé la qualification d'enseigne à un dispositif consistant à l'apposition des lettres GAN au dernier étage d'un immeuble, en raison de son emplacement et de son intensité lumineuse destinés à permettre qu'il soit vu à grande distance. Prenant en compte ces caractéristiques, le Conseil d'Etat a qualifié ce dispositif de publicité⁹².

2 Le droit à l'enseigne

L'exposé des motifs du projet de loi indiquait : *''l'enseigne simple ne sera jamais interdite au titre de ces dispositions, même dans les lieux très sensibles. En effet, dès lors qu'une activité a été autorisée à s'exercer dans un tel lieu, on ne saurait lui interdire de se signaler''*.

Le droit à l'enseigne est un droit clairement affirmé : celui qui exerce une activité dans un immeuble est en droit d'installer une enseigne sur cet immeuble pour se faire connaître des passants qui empruntent la voie publique, elle est autorisée à priori sur tout le territoire, qu'il soit situé en agglomération ou en dehors de celle-ci.

B LE CADRE DE L'EXERCICE DU DROIT A L'ENSEIGNE

Ce droit est encadré par des dispositions, essentiellement dictées par des impératifs tels que la protection de l'esthétique et les relations de bon voisinage. Elles sont regroupées dans le règlement national des enseignes (Décret N°82-211 du 24/02/82, JO du 02/03/82) qui, dans ses grandes lignes suit le règlement national de la publicité, s'inspirant parfois, des règles de prospect du droit de l'urbanisme.

⁹¹ CE 20/09/93 Société SAYAG-ELECTRONIC, Dr.Adm 1993, N°486.

⁹² CE 13/11/92, Compagnie GAN-Incendies, Dr.Adm 1993, N°1.

Ces règles peuvent faire l'objet d'adaptations aux circonstances locales à travers l'institution de Zones de publicité réglementée.

L'installation de certaines enseignes est soumise à autorisation. Il s'agit des enseignes apposées sur les immeubles et dans les lieux des articles 4 et 7 de la loi, de celles situées dans des Zones de Publicité Restreinte (qui peuvent réglementer les enseignes), et, depuis la loi du 02/02/95⁹³, de celles à faisceau de rayonnement laser. Ailleurs, le Maire peut, après avis de la commission compétente en matière de sites, aménager certaines dispositions pour les enseignes lorsqu'elles *''contribuent de façon déterminante à la mise en valeur des lieux considérés ou aux activités qui y sont exercées ''*⁹⁴. Les dispositions de cet arrêté peuvent porter sur : la hauteur des enseignes par rapport au support, la limite et la saillie des enseignes apposées à plat sur un mur ou parallèles à un mur, l'apposition d'enseignes sur le devant d'une fenêtre ou d'un balcon, la hauteur et le procédé d'implantation de l'enseigne, ou encore la surface unitaire maximum des enseignes scellées au sol. Cette possibilité est très peu connue des Maires qui préfèrent souvent s'engager dans une procédure plus globale et instituer une zone de publicité réglementée⁹⁵ dont le règlement pourra prendre en compte à la fois la publicité, les enseignes et les préenseignes. C'est pourquoi, en pratique, il est extrêmement rare de rencontrer ce type d'arrêtés municipaux.

En tout état de cause, aucun de ces deux types d'arrêtés ne permet de réglementer les enseignes hors agglomération quand elles ne contribuent pas *'' de façon déterminante à la mise en valeur des lieux considérés ou aux activités qui y sont exercées ''*⁹⁶. En effet, alors même que la publicité ainsi que les préenseignes (hormis les préenseignes dérogatoires) sont interdites hors agglomération, il y a toute latitude pour l'implantation d'enseignes sur le lieu de l'activité. Quand on sait à quoi tient la différence entre une enseigne et une préenseigne, on peut s'inquiéter de cette lacune de la loi.

L'enseigne est un droit, certes, mais pour autant doit-on laisser faire tout et n'importe quoi au détriment de l'esthétique ? Peut-on abuser de ce droit impunément ?

⁹³Loi N°95-101 du 02/02/95 dite Loi'' BARNIER'', relative au renforcement de la protection de l'environnement qui modifie la loi de 1979, publiée au JO 03/02/95, Art 53, Mon TP 10/02/95, partie II textes officiels , cahier détachable N°4759.

⁹⁴ D. N°82-211 du 24/02/82, article 7, publié au JO du 02/03/82 et rectificatif JO du 02/04/1982.

⁹⁵ Zone de Publicité Restreinte, Zone de Publicité Autorisée ou encore Zone de Publicité Elargie.

⁹⁶ D. N°82-211 du 24/02/82, précité, Art 7.

Si des dispositions de la loi et des règlements posent quelques règles applicables aux enseignes hors agglomérations, elles restent peu nombreuses et trop larges pour espérer pouvoir réellement protéger le cadre de vie.

Les communes n'ont aucune possibilité de réglementer les enseignes hors agglomération, et si les dégâts sur les paysages ne sont pas plus importants en dehors des agglomérations, c'est tout simplement que peu d'activités sont implantées dans ces espaces.

1 L'aspect de l'enseigne

L'enseigne doit être constituée de matériaux durables. Elle doit être maintenue en bon état de propreté, d'entretien et de fonctionnement s'il y a lieu, par la personne se signalant.

Toute enseigne doit être supprimée et les lieux remis en état dans les trois mois de la cessation de l'activité, sauf lorsqu'elle présente un intérêt historique, artistique ou pittoresque.

Dans les secteurs sauvegardés, la publicité est interdite (sauf institution d'une zone de publicité réglementée), mais les enseignes, qui sont autorisées quel que soit le lieu d'implantation de l'activité, restent présentes. Leur aspect fait l'objet d'une attention toute particulière, c'est pourquoi elles sont soumises à autorisation. Le règlement du plan de sauvegarde et de mise en valeur, soucieux de leur intégration dans le paysage urbain, prend des dispositions particulières relatives à la disposition des enseignes, aux façades commerciales, devantures et vitrines.

Bien sur, en secteur sauvegardé, rien n'empêche l'institution de zones de publicité réglementées dont le règlement prendrait des dispositions applicables aux enseignes.

2 Les modalités d'implantation de l'enseigne

Les règles relatives à l'implantation des enseignes varient en fonction du support sur lequel elles sont installées.

a. Les enseignes sur supports existants

Les enseignes sur murs, balcons, baies, garde corps, doivent respecter les dispositions suivantes.

Les enseignes apposées à plat ou parallèlement à leur support *“ne doivent pas dépasser les limites du mur qui les supporte, ni constituer par rapport à lui, une saillie supérieure à 0. 25m”*⁹⁷. La surface de ces enseignes n’est pas limitée, si bien qu’elles peuvent recouvrir la totalité du mur qui les supporte.

Cette disposition peut poser un problème en dehors des agglomérations. Dans ces lieux, pourtant particulièrement protégés des agressions publicitaires, aucune restriction au régime général des enseignes n’a été prévue : Une enseigne, sous réserve de respecter le reste du règlement, peut recouvrir la totalité d’un mur ou d’une baie d’un immeuble où s’exerce l’activité signalée. En l’état actuel de la réglementation, ce type d’atteinte au paysage ne peut être évité, du moins en dehors des agglomérations en l’absence de zone d’activité⁹⁸.

Par contre à l’intérieur des agglomérations, l’institution d’une Zone de Publicité Restreinte permet de prendre des dispositions en ce sens.

Les enseignes peuvent être apposées :

“sur un auvent ou une marquise si leur hauteur ne dépasse pas 1 mètre,”

“devant un balconnet ou une baie si elles ne s’élèvent pas au-dessus du garde corps ou de la barre d’appui du balconnet ou de la baie,”

“sur le garde corps d’un balcon, si elles ne dépassent pas les limites de ce garde corps et si la saillie n’excède pas 0. 25 mètres”.

Contrairement aux publicités, les enseignes perpendiculaires au mur sont autorisées, sous certaines conditions. Elles ne doivent pas dépasser la limite supérieure du support, ni “une saillie supérieure au dixième de la distance séparant les deux alignements de la voie publique”⁹⁹. Elles ne peuvent, en tout état de cause excéder 2 mètres, ni “être apposées sur une fenêtre ou un balcon”.

Les enseignes sur toitures ou terrasses en tenant lieu font l’objet de dispositions particulières quasiment identiques à celles applicables en matière de publicité lumineuse. Comme celle-ci, les enseignes peuvent être installées sur toitures ou terrasses en tenant lieu.

⁹⁷ D. N°82-211 du 24/02/82, précité, Art 2.

⁹⁸ Quand il y a une zone d’activité, il est possible d’imposer une réglementation particulière pour les enseignes à travers l’institution d’une Zone de Publicité Autorisée.

⁹⁹ “Sauf s’il existe des règlements de voirie plus restrictifs en disposant autrement”, D. N°82-211 du 24/02/82, précité, Art 3.

Afin d'alléger la perception d'ensemble de l'immeuble qui la porte, l'enseigne, doit être réalisée au moyen de lettres ou de signes découpés dissimulant leur fixation (autoportantes), et sans panneaux de fond autre que ceux nécessaires à la dissimulation des supports de base. Ces panneaux ne peuvent excéder 0.5 mètre de haut.

Afin d'éviter la prolifération des enseignes sur toitures et terrasses, le texte fait une distinction selon que l'activité est exercée dans plus de la moitié ou moins de la moitié du bâtiment.

'Lorsque les activités qu'elles signalent sont exercées dans moins de la moitié du bâtiment qui les supporte, les enseignes sont assimilées à des publicités lumineuses'', on leur applique les limitations de hauteurs prévues pour les publicités lumineuses.

Pour un immeuble de moins de 20 mètres de haut : $1/6^{\text{ème}}$ de la hauteur de sa façade, sans pouvoir dépasser 2 mètres.

Pour un immeuble plus haut : $1/10^{\text{ème}}$ de la hauteur de sa façade, sans pouvoir dépasser 6 mètres.

Par contre, quand les activités signalées sont exercées dans plus de la moitié du bâtiment qui les supporte, les règles sont moins strictes : lorsque la façade qui les supporte est inférieure à 15 mètres, l'enseigne peut atteindre 3 mètres de haut, lorsque la hauteur de cette façade est supérieure à 15 mètres, l'enseigne peut atteindre $1/5^{\text{ème}}$ de cette hauteur, sans jamais dépasser 6 mètres.

b Enseignes scellées au sol ou installées directement sur le sol.

En considération de l'agression visuelle que les enseignes scellées au sol ou installées directement sur le sol peuvent générer, des règles particulières sont imposées à ces enseignes lorsque leur surface est supérieure à 1 m².

Les enseignes scellées au sol ou installées directement sur le sol, dont la surface ne dépasse pas 1 m², ne sont donc pas réglementées : cela peut donner lieu à des abus en agglomération, comme en dehors des agglomérations. En effet on pourrait tout à fait imaginer un terrain où s'exerce une activité soit entièrement recouvert d'enseignes de moins de 1m².

Les règles en vigueur sont calquées sur celles applicables aux publicités scellées au sol ou installées directement sur le sol.

Pour leur implantation, les enseignes doivent respecter les mêmes règles de recul que les dispositifs publicitaires scellés au sol ou installés directement sur le sol. Il s'agit de la règle dite de "h/2", et de celle du recul par rapport à la propriété voisine. Cependant, elles peuvent être accolées dos à dos si elles sont de même dimension et qu'elles signalent des activités s'exerçant sur deux fonds voisins. Ces dispositions sont destinées à préserver les relations de bon voisinage.

Le texte prévoit de limiter le nombre de ce type d'enseignes ainsi que leur surface en fonction de la taille de l'agglomération.

Hors agglomération et dans les agglomérations de moins de 10.000 habitants ne faisant pas partie d'un ensemble multicommunal de plus de 100.000 habitants : la surface maximale d'une enseigne sur "portatif" est fixée à 6m², et leur nombre est limité à un dispositif double face ou deux dispositifs simple face. Ceux-ci ne peuvent être placés que le long de chaque voie ouverte à la circulation publique bordant l'immeuble où est exercée l'activité signalée.

Dans les agglomérations de plus de 10.000 habitants ou celles faisant partie d'un ensemble multicommunal de plus de 100. 000 habitants, et "*pour les activités situées dans l'emprise d'une voie rapide et particulièrement utiles aux personnes en déplacement*",¹⁰⁰, la surface maximale des enseignes sur portatif passe à 16 m², par contre le nombre d'enseignes n'est pas limité.

¹⁰⁰ D.N°82-211, Art 6, pour la notion "d'activités particulièrement utiles aux personnes en déplacement", voir II Les préenseignes.

Enfin, quelle que soit la zone considérée, les enseignes sur “portatif” ne peuvent dépasser 6.5 mètres de hauteur si leur largeur dépasse 1 mètre, et 8 mètres si leur largeur ne dépasse pas 1 mètre.

Afin de compléter le dispositif de protection du cadre de vie, des dispositions relatives aux préenseignes ont été prises.

II LES PREENSEIGNES

A. LE PRINCIPE

Au sens de l’article 3 de la loi, *“toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d’un immeuble où s’exerce une activité déterminée”* est une préenseigne

Soulignons qu’il faut distinguer la préenseigne, soumise à la loi de 1979 et ses décrets d’application, de la présignalisation, terme utilisé par les textes réglementant la publicité, les enseignes et les préenseignes en matière de sécurité routière.

Sur le terrain cette distinction est très difficile à appréhender et à justifier.

Au terme de l’article 18 de la loi *“les préenseignes sont soumises aux dispositions qui régissent la publicité”*. Les préenseignes suivent donc le cadre général de la réglementation relative à la publicité. L’adaptation des règles relatives à la publicité aux circonstances locales par l’institution de zones de publicité réglementées s’applique aussi aux préenseignes.

Les préenseignes sont en principe autorisées en agglomération¹⁰¹, et interdites dans les espaces sensibles et en dehors des agglomérations.

Dans les agglomérations où les publicités implantées sur un dispositif scellé au sol ou installé directement sur le sol sont interdites, les préenseignes le sont également lorsqu’elles sont apposées sur le même type de dispositif.

Dans les zones autorisant la publicité, ces préenseignes peuvent atteindre des dimensions identiques aux dispositifs publicitaires.

Certaines préenseignes bénéficient d’un régime dérogatoire et sont autorisées là où les autres ne le sont pas.

¹⁰¹ Pour l’interprétation de la notion d’agglomération, voir *“la notion d’agglomération”* dans le principe de l’interdiction de la publicité hors agglomération.

B / LES EXCEPTIONS : LES PREENSEIGNES DEROGATOIRES

Selon l'alinéa II de l'article 18 de la loi, les préenseignes peuvent, dans un cadre stricte, déroger au principe selon lequel elles sont soumises aux mêmes dispositions que la publicité. Ces préenseignes dérogatoires, dont les dimensions doivent rester inférieures à 1 mètre en hauteur et 1.5 mètre en largeur, ne sont admises que pour signaler certaines activités et sous certaines conditions d'implantation.

1 Les activités concernées

D'après l'article 18 de la loi, les préenseignes dérogatoires autorisées sont les *“préenseignes destinées à signaler des activités,*

soit particulièrement utiles pour les personnes en déplacement ou liées à des services publics ou d'urgence (gendarmerie, commissariat, hôpitaux et cliniques, pharmacies,) soit s'exerçant en retrait de la voie publique,

soit en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales”.

Les monuments historiques classés ou inscrits, ouverts à la visite, peuvent aussi bénéficier de ce type de signalisation.

Aucun texte législatif ou réglementaire n'a donné de définition de la notion d'activité particulièrement utile pour les personnes en déplacement. Seule une circulaire du 15/09/85¹⁰², a précisé que les établissements présentant une utilité particulière pour les personnes en déplacement étaient les restaurants, les hôtels, les garages, et les postes de distribution de carburant. Cependant, ce caractère strict de la réglementation a été rappelé par une réponse ministérielle¹⁰³ de 1986.

Plus récemment, le Ministre de l'équipement, du logement, du transport et du tourisme a précisé que cette liste d'activités était celle qui avait été retenue *“au cours des débats parlementaires relatifs à la loi du 29 décembre 1979”* et *“dans la loi de finance pour 1985”*. Il indiquait aussi qu'une *“application restrictive par les services de l'Etat permet de contenir les débordements que cette disposition n'a pas manqué de susciter”*.

¹⁰² Circ. n°85-68 du 15/09/85, Bulletin officiel du Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports et du Ministère de l'Environnement, n° 1351 85/42 ; Mon TP du 15/11/85.

¹⁰³ Réponse du Ministre de l'urbanisme à M. PRORIOL, JO. AN Q 10/03/86 N° 77592.

En fait, lors des débats, les parlementaires n'avaient pas approfondi la définition de l'activité particulièrement utile pour les personnes en déplacement. Ils s'étaient contentés de reprendre la notion utilisée par la loi de 1943.

Au regard de la protection du cadre de vie, il est nécessaire d'entendre cette notion de manière restrictive afin d'éviter de nouveaux abus : l'inclusion du terme "station-service" dans cette définition a déjà entraîné des abus de la part des grandes surfaces commerciales pourvues de pompes à essence. Le logo représentant le poste à essence est souvent de taille réduite par rapport à la taille du logo de la chaîne qui profite ainsi des préenseignes dérogatoires pour faire de la publicité pour leur activité principale. Dans ce cas là, les Tribunaux Administratifs n'ont pas tous la même position. Pendant que le Tribunal de Pau¹⁰⁴ estime que le pictogramme "essence" figurant sur un dispositif signalant un "Intermarché", autorise ce dispositif à se prévaloir des règles applicables aux préenseignes dérogatoires, celui de Lille¹⁰⁵ juge qu'une "préenseigne qui a pour objet de signaler, à titre principal, les activités d'un magasin d'alimentation à l'enseigne "d'Intermarché" et à titre accessoire l'activité de station-service de ce magasin, n'a pas pour objet de signaler une activité particulièrement utile aux personnes en déplacement".

Pour une autre activité, un jugement très récent du Tribunal Administratif de Caen¹⁰⁶ a admis que "l'activité de réparation automobile notamment en urgence ainsi que de vente de pièces détachées" entrait bien dans les activités particulièrement utiles aux personnes en déplacement. On peut penser que cette solution sera appliquée pour les diverses chaînes de magasins fournissant des pièces et des prestations de services rattachées aux véhicules automobiles.

Par contre, "les stations de lavage de véhicules automobiles, ne rentrant pas dans la liste ne peuvent bénéficier du droit à la préenseigne dérogatoire." ¹⁰⁷

¹⁰⁴ T.A Pau 16/09/93 plusieurs requêtes dont Req N°93. 1730, cité dans "Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997", Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.EN.

¹⁰⁵ T.A Lille 31/07/90, Société AGSD contre Maire de SOLESMES, Req N° 87 15920, cité dans "Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997", Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.EN.

¹⁰⁶ T.A Caen 07/10/97, société TETRA Req N°962012.

¹⁰⁷ Dictionnaire permanent du droit des affaires, bulletin 432 (09/06/96) p 741.

Il faudrait aussi considérer que les activités énumérées par la circulaire ont considérablement évolué depuis l'élaboration de cette liste. Ainsi, certaines d'entre elles, comme le camping ou le gîte à la ferme, mériteraient-elles certainement d'être considérées comme des activités utiles aux personnes qui se déplacent, au même titre que les hôtels.

2 Les modalités d'implantation

Les règles d'implantation des préenseignes dérogatoires sont fixées par les articles 14 et 15 du décret du 24/02/82.

a La limitation des implantations de préenseignes dérogatoires

Selon l'article 14 du décret, les préenseignes dérogatoires '*peuvent être scellées au sol ou installées directement sur le sol*', même dans les secteurs où la publicité sur portatifs est interdite, c'est à dire : en dehors des agglomérations et dans les agglomérations de moins de 10.000 habitants n'appartenant pas à un ensemble multicommunal de plus de 100.000 habitants.

Cette possibilité d'implantation sur 'portatifs' est, en pratique, devenue la règle : quasiment toutes les préenseignes hors agglomération sont scellées au sol ou installées directement au sol. Il faut dire que dans ces espaces les supports existants sont relativement rares.

L'objet du régime dérogatoire des préenseignes est de '*permettre de réintroduire certaines formes de publicité dans les lieux où elle est normalement interdite par l'article 6 de la loi, et d'en permettre l'installation directement sur le sol dans des agglomérations de petites tailles où de tels dispositifs sont en principe interdits*'¹⁰⁸.

Les préenseignes dérogatoires reçoivent une limitation quant à leur éloignement par rapport au lieu de l'activité, ainsi qu'une limitation en nombre. Cette réglementation n'est applicable qu'aux préenseignes dérogatoires : une activité peut être signalée par un nombre illimité de préenseignes soumises au même régime que la publicité et, dans le même temps, se

¹⁰⁸ Rép Min de l'Équipement, JO Sénat Q 22/08/96 N°15344.

signaler par autant de préenseignes dérogatoires que l'article 15 du décret du 24/02/82 l'y autorise.

Elles doivent être situées à moins de 5 km de l'entrée de l'agglomération ou du lieu où est exercée l'activité qu'elles signalent, ou à moins de 10 km du lieu présignalé lorsqu'il s'agit de monuments classés ou inscrits, ouverts à la visite.

Le nombre de préenseignes dérogatoires est limité à 4 par établissement ou par monument, lorsqu'elles signalent des activités particulièrement utiles pour les personnes en déplacement ou des monuments historiques classés ou inscrits, ouverts à la visite. Deux des quatre préenseignes peuvent être installées à moins de 100 mètres ou dans la zone de protection du monument.

Le nombre de préenseignes dérogatoires est limité à 2 par établissement lorsqu'elles signalent des activités soit liées à des services publics ou d'urgence, soit s'exerçant en retrait de la voie publique, soit en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales. L'une des deux préenseignes peut être installée en agglomération, dans les lieux interdits par les articles 4 et 7 si les activités s'y exercent.

b L'organisation des implantations des préenseignes dérogatoires

Les préenseignes dérogatoires ne peuvent être remises en cause par l'adoption d'une réglementation locale.

Elles constituent la majorité des implantations publicitaires hors agglomération. Seul un suivi régulier et rigoureux permettrait de les répertorier et de contrôler que leur nombre et leurs distances sont bien respectées.

Pour éviter le foisonnement de préenseignes, source de nuisance et de confusions, les communes peuvent inciter les commerçants à les regrouper sur du mobilier urbain situé à l'entrée des agglomérations.

Pour indiquer d'autres renseignements et services, il est également possible d'utiliser des relais d'information services.

Ces deux possibilités, vont dans le sens de l'évolution souhaitée en 1996 par le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme lors du conseil national du tourisme¹⁰⁹.

Si de tels aménagements peuvent éviter la multiplication des supports grâce à une négociation avec les différents intervenants en la matière, il convient cependant d'être très vigilant car ces aménagements ne sont pas organisés par la loi de 1979, ni par ses décrets d'application. Ils sortent donc de ce cadre juridique et peuvent se confondre avec de la présignalisation, terme utilisé par les textes réglementant la publicité, les enseignes et les préenseignes en matière de sécurité routière. Il devient alors particulièrement difficile de déterminer les règles auxquelles ces dispositifs doivent obéir.

3 Les préenseignes dérogatoires hors agglomération dans des sites fragiles

Dans les sites inscrits à l'inventaire, les secteurs sauvegardés, les parcs naturels régionaux et les zones de protection délimitées autour des sites classés et autour des monuments historiques classés, c'est à dire dans tous les lieux de l'article 7 I, la publicité est interdite en agglomération sauf dérogation par l'institution d'une zone de publicité restreinte (ZPR).

Les préenseignes suivent le même régime que la publicité (article 18 de la loi), elles y sont donc interdites. Les préenseignes dérogatoires, elles, y sont autorisées.

Mais, en dehors des agglomérations, les préenseignes dérogatoires sont-elles autorisées dans ces sites protégés ? Aucun texte ne répond clairement à la question. Il s'agit pourtant d'une question cruciale pour les commerçants et artisans implantés dans ces zones.

La position qui se rapproche le plus des textes est celle de l'administration : l'interdiction des préenseignes dérogatoires sur ces sites.

Pourtant, cette position est difficile à faire comprendre et respecter sur le terrain, particulièrement face aux exploitants de domaines viticoles qui manifestent un besoin très fort de signaler leur activité.

¹⁰⁹ Conseil National du Tourisme à la Maison de la Chimie, le 17/06/96, intervention de Monsieur Bernard PONS, Ministre de l'Équipement, du logement, des Transports et du Tourisme, cité dans "Commission juridique", juin 1996-juin 1997, service juridique de l'UPE.

Quel est le raisonnement qui conduit à conclure à l'interdiction des préenseignes dérogatoires sur ces sites ?

D'abord, il faut se référer à l'esprit du texte.

Le Sénat, dans l'exposé des motifs du projet de loi pose comme principe fondamental l'interdiction (ou du moins un régime très restrictif) de la publicité dans les lieux sensibles et à l'extérieur des agglomérations.

Les lieux sensibles situés eux-mêmes hors agglomération doivent donc, à fortiori, faire l'objet d'une protection encore plus poussée.

En application de ce principe, toute publicité a été "interdite dans les lieux les plus précieux, "c'est à dire tous les lieux énumérés à l'article 4 de la loi : immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, monuments naturels et sites classés, parcs nationaux et réserves naturelles, sur les arbres.

L'exposé des motifs du projet de loi, précise aussi que dans les lieux moins sensibles (que ceux précédemment cités à l'article 4 de la loi) mentionnés à l'article 7 de la loi, la publicité ne pourra être introduite que dans des conditions très restrictives et sous le contrôle de la commission départementale des sites. Les sites inscrits étendus pourront toutefois bénéficier en milieu urbain d'un allègement de ces dispositions.

Ainsi, concernant les sites énumérés en titre, la volonté du législateur était d'imposer une protection forte à laquelle des dérogations limitées ne seraient possibles qu'en agglomération, la protection prévalant hors agglomération.

Il faut aussi se référer à la lettre du texte.

A la section 3 "Publicité à l'intérieur des agglomérations", l'article 7 précise que la publicité est interdite dans ces sites et qu'il ne peut y être dérogé que par l'institution de zones de publicité restreinte.

Cette possibilité de dérogation n'est pas reproduite à la section 2 "Publicité en dehors des agglomérations", ni dans les articles spécifiques aux préenseignes de la loi du 29 décembre 1979 et de ses décrets d'application.

Le législateur semble réaffirmer sa volonté : il est possible de déroger, pour l'implantation de préenseignes dans ces sites, à l'interdiction générale édictée par l'article 7 de la loi, en agglomération et seulement en agglomération.

Les préenseignes dérogatoires ne sont donc pas autorisées dans ces sites fragiles.

III LES ENSEIGNES ET PREENSEIGNES TEMPORAIRES

Leur principe est admis par l'article 19 de la loi, et le décret du 24/02/82 en précise les modalités.

A LA DEFINITION DES ENSEIGNES ET PREENSEIGNES TEMPORAIRES

Les enseignes ou préenseignes temporaires concernent certains types d'activités ou de manifestations qui, du fait de leur caractère, bénéficient d'un régime moins rigoureux que le régime général. On considère qu'il faut être moins strict du moment que l'atteinte portée au cadre de vie n'est pas définitive.

Ces activités ou manifestations sont :

“des manifestations exceptionnelles à caractère culturel ou touristique ou des opérations exceptionnelles de moins de trois mois,”

“des travaux publics ou des opérations immobilières de lotissement, construction, réhabilitation, location et vente de fonds de commerce”.

B LE REGIME APPLICABLE AUX ENSEIGNES ET PREENSEIGNES TEMPORAIRES

Ces enseignes et préenseignes temporaires peuvent être installées trois semaines avant le début de la manifestation ou de l'opération qu'elles signalent, et doivent être retirées une semaine au plus tard après la fin de la manifestation ou de l'opération.

Les enseignes temporaires suivent quasiment le même régime que celui des enseignes et n'appellent pas de commentaires particuliers.

Lorsqu'elles sont installées dans un lieu mentionné à l'article 4 de la loi, ou qu'elles sont sur “portatif” dans un lieu mentionné à l'article 7, de la loi, les enseignes temporaires sont soumises à autorisation¹¹⁰.

¹¹⁰ Voir Partie II, chapitre II, section I : Le régime d'autorisation.

Les préenseignes temporaires suivent un régime très proche de celui de préenseignes dérogatoires. Elles peuvent être scellées au sol hors agglomération et dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants n'appartenant pas à un ensemble multicommunal de plus de 100 000 habitants. Dans ces lieux, leur nombre est limité à 4 par opération ou manifestation, et leur dimension est limitée à un mètre de haut et 1.5 mètre de large.

Le cadre national de la réglementation relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes prend des dispositions de nature à protéger le cadre de vie. Ces dispositions, tout en garantissant le respect de la liberté de l'affichage, prennent en compte les différents degrés de sensibilité propres à chaque lieu ou immeuble à protéger.

Mais comment cette réglementation est-elle appliquée, adaptée et sanctionnée ? C'est ce que nous verrons dans la deuxième partie intitulée : la mise œuvre de la réglementation.

DEUXIEME PARTIE

LA MISE EN ŒUVRE DE LA

REGLEMENTATION

INTRODUCTION

L'adaptation de la réglementation nationale aux exigences locales que la loi de 1979 a organisée, dans le droit fil de celle de 1943, est un atout majeur pour organiser l'activité publicitaire tout en protégeant le cadre de vie de la façon la plus efficace qu'il soit.

Afin que cette réglementation atteigne son objectif, il est absolument indispensable que son application soit attentivement contrôlée.

Chapitre I

L'ADAPTATION DE LA REGLEMENTATION AUX CIRCONSTANCES LOCALES

INTRODUCTION

Le cadre national de la réglementation peut être affiné et corrigé en fonction des circonstances locales, c'est ce qui confère au système sa souplesse mais aussi sa complexité. L'idée d'aménager localement des règles fixées au niveau national avait déjà été adoptée par l'ancienne loi, mais avec la réforme de 1979, les possibilités d'adaptations sont accrues et la compétence de cette réglementation locale, suivant le projet gouvernemental de développement des responsabilités des collectivités locales, est transférée des Préfets vers les élus locaux. En cela on peut dire que cette loi est décentralisatrice et qu'elle préfigure les profondes modifications engagées au niveau national à partir de 1982. Toutefois, les nouveaux pouvoirs reconnus aux maires ne sont jamais exclusifs de ceux du Préfet qui, dans plusieurs cas peut se substituer au Maire. Il s'agit ici de parer à une éventuelle inertie des autorités municipales et aussi de les protéger contre le risque de pressions, qui peuvent être considérables ¹¹¹.

Les autorités locales peuvent donc réaliser des adaptations locales ponctuelles assez variées.

Le Maire (après avis du conseil municipal et de la commission compétente en matière de sites), ou à défaut le Préfet peuvent interdire toute publicité sur des immeubles présentant un *“caractère esthétique, historique ou pittoresque”*.

¹¹¹ Louis de GASTINES, *“La réforme du droit de la publicité, des enseignes et des préenseignes”*, RDP 1981 p 697.

Par immeuble on entend immeuble bâti ou non bâti, aussi est-il possible d'user de ce droit pour protéger certains ronds-points aménagés qui sont des éléments esthétiques du paysage, et parfois même de véritables œuvres d'art. Ils font partie intégrante du paysage, et représentent, pour les communes, des investissements importants aussi bien pour leur création que pour leur entretien.

Cette possibilité d'adaptation ponctuelle, bien qu'étant un instrument très utile à la mise en œuvre de la réglementation, est très peu utilisée par les municipalités qui la connaissent peu.

Pourtant, elle revêt un intérêt certain, surtout dans les petites communes : elle permettrait de réaliser des protections ponctuelles sans engager une procédure lourde et complexe.

L'adaptation de la réglementation des enseignes par arrêté du Maire¹¹² est, elle aussi, peu utilisée.

C'est pourquoi cette étude est orientée vers le principal outil qui permet d'adapter aux circonstances locales le régime national (étudié dans la première partie) : le règlement local, ou spécial, de publicité.

“POS publicitaire”, “Plan de réglementation de la publicité”, “Plan d'Occupation Publicitaire”, telles sont les qualificatifs donnés depuis le début des années quatre vingt au règlement communal qui institue, conformément à la loi du 29 décembre 1979, une ou plusieurs Zone de Publicité Restreinte (ZPR), Zone de Publicité Elargie (ZPE), ou Zone de Publicité Autorisée (ZPA)

Tous ces qualificatifs témoignent de la ressemblance de ce règlement avec le POS.

D'une part quant aux objectifs : l'un tend à maîtriser l'implantation de dispositifs publicitaires, l'autre tend à maîtriser l'urbanisation future.

D'autre part quant à la procédure : le caractère paritaire du groupe de travail, associant les représentants de la commune, de l'Etat, des professionnels de la publicité et de certaines associations.

Cependant, il ne faut pas surestimer ce parallélisme. Sur certains points, par exemple sur la procédure, on note des différences : contrairement au POS, le règlement local de publicité n'est pas soumis à une enquête publique. De plus, sur le fond, même si les deux documents procèdent d'un même besoin d'organisation du cadre de vie et de protection de l'esthétique, ils ne représentent ni les mêmes enjeux, ni les mêmes impacts sur le paysage urbain. En outre, en poussant ce parallèle jusqu'au bout, “il faudrait soumettre les dispositifs

¹¹² Voir dans la première partie la section réservée aux enseignes.

publicitaires au régime de l'autorisation préalable afin d'assurer un contrôle à priori de la réglementation'' . Or cette solution a été écartée par le législateur pour la plupart des dispositifs, en même temps qu'il décidait que l'implantation de dispositifs publicitaires scellés au sol échapperait au régime du permis de construire ¹¹³.

Mais, il faut noter que depuis 1995 l'implantation et la modification des dispositifs sont soumis à un régime déclaratif.

Aujourd'hui, certaines communes élaborent des règlements locaux de publicité de troisième génération, qui, tirant des leçons du passé, sont beaucoup plus évolués et surtout bien plus exigeants quant à la protection du cadre de vie que leurs prédécesseurs.

En effet, nombre de règlements, élaborés à l'époque de la parution des décrets d'application de la loi de 1979 ont déjà été refondus au moins une fois, et parfois même deux fois.

Avant de s'intéresser au contenu d'un règlement local de publicité, il convient d'aborder sa procédure d'élaboration.

SECTION I ELABORATION DU REGLEMENT

LOCAL DE PUBLICITE

La procédure d'élaboration du règlement local de publicité est fixée par l'article 13 de la loi du 29 décembre 1979, complété par le décret n 80-924 du 21/11/80. La modification de la délimitation des zones et des prescriptions qui s'y appliquent suit la même procédure.

Celle-ci se décompose en cinq étapes : la prescription, l'élaboration du projet par le groupe de travail, le passage en commission des sites, le vote du règlement et, pour finir, sa publication.

La loi n'envisage aucune procédure d'application anticipée d'une réglementation locale de publicité en cours d'élaboration¹¹⁴. Pendant toute la procédure d'élaboration du

¹¹³ RFDA Septembre-Octobre 1985 p 741.

¹¹⁴ T.A Amiens 17/01/91 Société LIOTE contre Préfet de l'Aisne, Req N°86 14374. cité dans ''Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997'', Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.EN.

règlement, comme en matière de plan d'occupation des sols, c'est le règlement local de publicité précédent ou bien le règlement national de la publicité qui s'applique sur le territoire de la commune.

I LA PRESCRIPTION

A L'AUTORITE COMPETENTE

Sous l'empire de la loi de 1943, il n'appartenait pas au Maire de réglementer l'affichage sur le territoire de la commune dans un but de protection de l'environnement. Il ne pouvait intervenir sur les affiches que pour réglementer les taxes d'affichage ou dans le cadre de ses pouvoirs de police générale. Les pouvoirs en matière d'affichage étaient concentrés entre les mains du Préfet.

Depuis la réforme de 1979, l'initiative d'élaborer ou de modifier un règlement local de publicité appartient au conseil municipal¹¹⁵. Le Préfet ne peut intervenir qu'en cas de carence du Conseil Municipal, en s'y substituant et en constituant d'office le groupe de travail, après consultation du Maire. Tout au long de la procédure, le Maire dispose, comme l'avaient souhaité les parlementaires, d'une assez grande initiative.

B L'OPPORTUNITE

L'élaboration d'un règlement local de publicité n'est pas forcément nécessaire, il doit être utilisé à bon escient.

La DI. R. EN. peut conseiller les communes dans ce choix important : Elle doit leur apporter des solutions adaptées aux caractéristiques locales, aux dispositifs publicitaires implantés et à la réglementation applicable sur le territoire communal.

¹¹⁵Loi du 29 décembre 1979, article 13 *''la délimitation des ZPA, des ZPR ou des ZPE, ainsi que les prescriptions qui s'y appliquent, sont établies à la demande du conseil municipal. ''*.

La Direction Départementale de l'Équipement est souvent très proche des municipalités, de plus elle connaît très bien le terrain : elle est donc à même de fournir un conseil de qualité quant à l'opportunité d'élaborer un tel règlement.

La préfecture, elle aussi peut être amenée à conseiller les communes pour cette décision.

Avant de décider d'élaborer un tel règlement, il faut d'abord faire appliquer le règlement national de la publicité, ou, au moins en réaliser une simulation.

Dans de nombreux cas, le cadre national de la réglementation suffit à résoudre l'engorgement publicitaire dont est victime la commune. En effet, il est suffisamment complet et complexe pour répondre aux besoins pourtant très variés de différentes agglomérations¹¹⁶

C'est souvent le cas pour *les agglomérations de moins de 10. 000 habitants qui ne font pas partie d'un ensemble multicommunal de plus de 100. 000 habitants*¹¹⁷, où *les dispositifs non lumineux, scellés au sol ou installés directement sur le sol, sont interdits*¹¹⁸.

Les surfaces et les hauteurs maximum des panneaux sont aussi réglementées en fonction du nombre d'habitants par agglomération.

Très protectrices du cadre de vie, ces dispositions traduisent un souhait du législateur :

*"la publicité doit être réduite au minimum nécessaire à l'information de leurs habitants, dans les petites agglomérations rurales qui sont particulièrement sensibles aux atteintes de la publicité abusive"*¹¹⁹.

Le contrôle d'une bonne application de la loi permet alors, à lui seul, d'assurer la préservation du cadre de vie dans ce type de communes.

La décision de modifier un règlement demande aussi réflexion : rien ne sert d'élaborer un règlement de deuxième ou troisième génération si celui qui est en vigueur n'est pas appliqué.

¹¹⁶ Note de Martine Lombard se référant à la circulaire du Ministre de l'environnement du 12/05/81, RFDA Septembre/Octobre 1985.

¹¹⁷ Selon la définition de l'INSEE.

¹¹⁸ D. N°80-923 du 21/11/80, précité, Art 9.

¹¹⁹ Projet de loi réglementant la publicité extérieure et les enseignes, Sénat seconde session ordinaire de 1977-1978, N°339.

Une forte volonté politique est nécessaire pour faire appliquer la loi, il en est de même pour ce qui est de l'application du règlement local de publicité qui, sans cette volonté, restera lettre morte.

Aussi, la prescription d'un règlement local de publicité ne doit pas être considérée comme une solution miracle, mais plutôt comme engagement à discuter, à élaborer et voter un projet, et surtout à le faire appliquer.

Elle est plus particulièrement recommandée¹²⁰ dans trois cas :

lorsque le règlement national est insuffisant (par exemple aux entrées de ville pour réglementer l'espacement des panneaux),

hors agglomération (à proximité des zones d'activité industrielles ou artisanales, ou de zones d'habitation, pour réintroduire la publicité),

dans les sites inscrits ou protégés de grande étendue.

La délibération du conseil municipal prescrivant l'élaboration d'un règlement local fait l'objet de mesure légale de publicité.

L'affichage en mairie et l'inscription sur le registre des actes administratifs du département par les services de la préfecture, doivent être accompagnés, sur l'initiative de la commune, d'une mention dans deux journaux locaux ou régionaux diffusés sur le département.

II LE GROUPE DE TRAVAIL

Ce groupe de travail, dont le Préfet arrête la composition, va préparer le projet de règlement. Cet arrêté doit être pris au minimum 15 jours après la dernière publication réalisée, afin de permettre aux personnes souhaitant y participer d'en informer la préfecture.

¹²⁰ Colloque d'ECHIROLLES "La commune et la maîtrise de l'affichage et de la publicité", janvier 1984, documentation interne D.I.R.EN.

A COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

La loi prévoit une élaboration du projet dans le dialogue mais c'est l'équipe municipale seule qui adopte le projet. C'est pourquoi le groupe de travail se compose de membres de droit et de personnes associées.

Le Maire, en tant que président du groupe, dispose d'une voix prépondérante.

1 Les membres de droit

Les participants de droit ont une voix délibérative, se sont : les élus et les représentants des services de l'Etat, représentés à parité.

Le plus souvent sont représentés : la Direction Départementale de l'Équipement (Direction Départementale de l'Équipement), la Direction Régionale de l'Environnement (DI. R. EN.), le Préfet, le Service Départemental de l'Architecture (SDA), et de la Gendarmerie Nationale.

Le représentant du SDA intervient tout particulièrement si sur la commune se trouve un site ou un monument protégé. Sa mission est d'insérer la publicité le mieux possible pour le respect de la valeur esthétique des espaces.

Le représentant de la DI. R. EN. a en charge la protection de l'environnement, il veille à ce que la réglementation projetée soit à même d'assurer cette protection. Sa maîtrise des textes applicables, et même de la jurisprudence, en fait un conseiller précieux pour les communes.

Lors des réunions du groupe, surtout lorsqu'il s'agit de la première, il est souvent amené à expliquer le fonctionnement de la loi, ses grandes lignes, la définition des termes (enseignes, préenseignes, publicité), précision sur les zonages possibles et leur réglementation.

Le représentant de la Direction Départementale de l'Équipement joue un rôle comparable pour l'explication des textes.

2 Les personnes associées

La discussion est largement ouverte autour de l'élaboration du projet de règlement local de publicité.

Peuvent être associés avec voix consultatives, s'ils le demandent :

les Chambres de Commerce et d'Industrie, les Chambres des Métiers, les Chambres d'Agriculture, les Associations agréées de Protection de l'Environnement et du Cadre de Vie, ainsi que les représentants des professions directement intéressées choisis après consultation des organisations représentatives, en fonction de ce que les représentants peuvent apporter au groupe de travail et non en fonction par exemple de l'ordre d'arrivée des réponses en Préfecture¹²¹.

La mobilisation des représentants de la profession n'est pas constante, elle varie en fonction de l'intérêt qu'ils portent à la commune. Leur participation est indispensable car, s'ils participent pour défendre leur outil de travail, ils peuvent aussi apporter au groupe de travail leurs connaissances des besoins des annonceurs qui sont pour partie des annonceurs locaux et auxquels il faut assurer des possibilités de signalisation et de publicité.

La consultation par le Préfet des organisations professionnelles représentatives pour la désignation des représentants des professions directement intéressées est obligatoire¹²². Son absence entraîne l'irrégularité de la procédure et l'annulation du règlement. Il s'agit donc d'un vice substantiel dont les conséquences sont extrêmement graves pour l'autorité administrative.

B L'ELABORATION DU PROJET PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

Le Maire qui préside le groupe de travail est maître du déroulement des réunions. Il est entièrement libre sur le choix de la méthode à utiliser. Cependant afin d'éviter des discussions inutiles et sans fin, il est intéressant de commencer par un constat des infractions présentes dans la commune et par la présentation des souhaits de la municipalité, avant d'entamer les discussions avec les différents participants.

1 La mise en conformité des panneaux en infraction

¹²¹ CE 14/03/86 société d'affichage GIRAUDY, Rec, T, p 386.

¹²² CE 25/01/85, Société d'Affichage GIRAUDY, Rec, T, p 490, et T.A Montpellier, 15/12/95, MONTAIGNAC contre Préfet de l'HERAULT, cité dans "Commission juridique", juin 1996-juin 1997, service juridique de l'UPE.

La première réunion d'un groupe de travail est souvent l'occasion de faire le point des infractions recensées sur la commune.

Un diagnostic peut être réalisé afin de définir les problèmes concrets à résoudre et d'inciter les professionnels présents à se mettre en conformité avec les règles applicables dans la commune (régime national ou règlement local de publicité existant). Les représentants des afficheurs, qui ne souhaitent pas se faire mauvaise presse dans le groupe de travail avant de commencer à élaborer le projet de règlement, acceptent, avec plus ou moins de bonne volonté, de mettre leurs dispositifs en conformité. Cependant les actes ne suivent pas toujours, et quand la mise en conformité avance, ils oublient parfois qu'il ne s'agit pas d'une bonne action de leur part, mais d'une obligation légale à laquelle ils sont tenus sans disposer de délais de mise en conformité.¹²³

Par contre, ils disposeront d'un délais de 2 ans à partir de l'arrêté du Maire, pour mettre leurs panneaux en conformité avec le nouveau règlement.

La tendance de certains publicitaires à confondre les deux mises en conformité a parfois été constatée.

Lors de la mise en conformité des panneaux en infraction au début de l'élaboration du règlement local de publicité, il est nécessaire que les élus fassent preuve de fermeté pour que la loi s'applique à tous et que ceux qui coopèrent, c'est à dire la plupart des afficheurs représentant la profession au sein du groupe de travail, ne soient pas pénalisés.

2 La présentation d'un avant-projet par la municipalité

La municipalité peut, dans un premier temps présenter un tableau idéal de ce qu'elle souhaite obtenir en matière de publicité, d'enseignes et de préenseignes sur son territoire afin de protéger le cadre de vie.

Il est souhaitable que les élus mènent cette réflexion avant de débiter les réunions en groupe de travail, ne serait ce que pour se mettre d'accord entre eux. Les tâtonnements, hésitations, discussions inutiles seront ainsi évités.

Deux cas peuvent se présenter : soit la municipalité réalise ce travail avec l'aide de certains services de l'Etat ou d'un bureau d'étude, soit elle fixe ses objectifs seule. Dans le

¹²³ Hormis celui impartit par l'arrêté du Maire ou du Préfet ordonnant la suppression, la mise en conformité du dispositif ou la remise en état des lieux : Art 24 et 25 de la loi du 29 décembre 1979.

premier cas, les souhaits de la commune seront déjà organisés en tenant compte du cadre juridique existant, déchiffré par le technicien. L'élaboration du projet par le groupe de travail pourra être assez rapide puisqu'une trame a déjà été élaborée.

Par contre, dans le deuxième cas, il faudra à la fois intégrer dans un cadre juridique le projet communal, et prendre en compte les propositions et suggestions des participants qui seront d'autant plus nombreuses que le projet communal sera vague.

Certaines municipalités, dans un but d'ouverture, sollicitent les publicitaires pour proposer un règlement au groupe qui l'amende par la suite. Cette démarche est risquée : si la municipalité n'adhère pas au projet des professionnels, le groupe de travail devra le reprendre point par point et mécontentera les professionnels.

La conception d'un projet adapté aux problèmes locaux par les élus conditionne la vitesse et la facilité d'élaboration du projet définitif par le groupe de travail.

3 La concertation

Le groupe de travail, dans lequel l' élu ne doit pas perdre de vue son rôle de pilotage, constitue un lieu de concertation entre les différents participants.

Toutes les dispositions sont réellement "négociées" avec les professionnels, point par point. L'intérêt de tous est de trouver un consensus.

Pour les professionnels, l'intérêt est évident : conserver un maximum de possibilités d'implantations pour leurs dispositifs.

De son côté la mairie aura plus de facilités à faire appliquer un règlement si les professionnels ont participé à son élaboration. De plus, elle espère, par cette "négociation", éviter au maximum les risques de contentieux.

Si certaines dispositions telles que la délimitation des zones réglementée ne posent pas de problèmes particuliers, il en est d'autres, celles qui sont potentiellement réductrice de possibilités d'implantation des dispositifs, qui suscitent assez souvent des discussions mouvementées.

a. La densité d'implantation des dispositifs

La densité d'implantation des dispositifs n'est pas prévue dans le règlement national de publicité. Sur ce point, les communes qui désirent éviter un engorgement du paysage disposent donc d'une grande marge de manoeuvre dans la rédaction du règlement.

Pour limiter la densité des dispositifs, différentes dispositions peuvent être prises pour réglementer la distance minimum des panneaux par rapport à un giratoire (généralement 50 mètres), l'interdistance minimale entre les dispositifs, le nombre de dispositifs par unité foncière, ou encore le linéaire de façade des unités foncières pouvant recevoir des dispositifs scellés au sol¹²⁴.

Les premières générations de règlements locaux de publicité dans les années 80, aujourd'hui en révision, prescrivaient des interdistances d'implantation des dispositifs qui, par la suite, se sont révélées insuffisantes. Les règlements les plus récents prévoient généralement des interdistances de 50, 80, voire 100 mètres entre chaque dispositif. Ils combinent diverses dispositions pour réglementer encore plus strictement cette densité.

Les questions d'interdistance sont celles qui créent les plus vives polémiques lors de leur discussion en groupe de travail avec les afficheurs.

b. Le choix des dispositifs

Le groupe de travail va réaliser, pour chaque zone, en fonction de la protection désirée, un choix du type de dispositifs qui pourront être implantés¹²⁵. Là aussi, les discussions peuvent être mouvementées.

Le règlement peut aussi prendre des dispositions pour obliger les afficheurs à planter des dispositifs de meilleure qualité esthétique. Par exemple, de nombreuses municipalités se sont penchées sur le problème des passerelles destinées à l'entretien des panneaux bipieds, dont l'aspect est pour le moins inesthétique. Ce montage a tendance à

¹²⁴ Exemple : une unité foncière dont le linéaire de façade est supérieure à 20 mètres peut recevoir un dispositif, et une unité foncière dont le linéaire de façade atteint 60 mètres peut en recevoir deux au maximum.

¹²⁵ Pour les dispositifs scellés au sol, différentes possibilités : monopieds ou bipieds, simple face, double face, doublon, doublon double face...

diminuer avec le remplacement par les afficheurs des panneaux bipieds par des monopieds. Cependant, étant donné l'importance de l'investissement que représente ce remplacement pour les afficheurs, il faudra encore longtemps avant que la totalité des panneaux bipieds ne soient supprimés. En attendant, il était nécessaire de prendre des mesures.

Avant 1997, aucun règlement en région PACA n'avait interdit purement et simplement les passerelles sur les panneaux bipieds.

Le règlement de l'ISLES sur la SORGUE a donc innové en insérant, dans son article 9 (publicité sur des supports spéciaux), une exclusion totale des passerelles visibles. Il s'agit d'un petit pas pour cette commune, mais d'une innovation importante pour la protection du cadre de vie.

Après plusieurs réunions de travail, lorsque le projet est prêt, il doit être adopté par le groupe par un vote des membres de droit (élus et représentants de l'Etat, le Maire a une voix prépondérante) pour lequel aucun texte n'impose de quorum minimum.

III LA COMMISSION DEPARTEMENTALE DES SITES

Le projet de règlement local de publicité voté par le groupe de travail est soumis pour avis à la commission compétente en matière de sites, plus souvent dénommée "commission départementale des sites".

A/ LA COMPOSITION DE LA COMMISSION DEPARTEMENTALE DES SITES

Lorsqu'elle est consultée pour donner son avis sur un règlement local de publicité, la commission est complétée¹²⁶ par le Maire de la commune concernée ou son représentant¹²⁷, qui a une voix délibérative ainsi que par trois représentants des entreprises de publicité et un représentant des fabricants d'enseignes qui siègent avec voix consultative.

L'avis de la municipalité qui prime dans le vote du groupe de travail, puisque le Maire qui préside le groupe de travail y a une voix prépondérante, passe ici en second plan derrière celui de l'Etat.

¹²⁶ D. N°82-723 du 13/08/82, publié au JO du 19/08/82.

¹²⁷ Le Maire ou le président du groupe de travail dans le cas d'un projet de règlement multicomunal, peuvent se faire représenter s'ils ne sont pas déjà membres délibérants de la commission.

B/ L'AVIS DE LA COMMISSION DEPARTEMENTALE DES SITES

Une fois voté par le groupe de travail, le projet ne peut, au risque d'être annulé pour procédure irrégulière, subir de modification (telles que des modifications de découpage des zones de publicité), il doit être soumis tel quel à la commission.

1 L'avis favorable

L'avis de la commission départementale des sites est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de deux mois.

Un avis favorable qui ne serait accordé que sous réserve de nombreux amendements *‘dont certains revêtent un caractère substantiel’*, et qui modifierait ainsi le projet adopté par le groupe de travail, ne pourrait être qualifié de favorable¹²⁸.

2 L'avis défavorable

En cas d'avis défavorable de la Commission départementale des sites, aucun appel n'est possible mais un nouveau groupe de travail délibère sur un nouveau projet.

Contrairement au groupe de travail initial où le Maire détenait une voix prépondérante, dans ce nouveau groupe de travail, c'est le Préfet qui présente le nouveau projet, et c'est aussi lui qui préside avec une voix prépondérante.

La reconstitution du groupe de travail en cas de modification du règlement local de publicité a *‘pour objet de permettre aux représentants des professions directement intéressées qui n'auraient pu être associées aux travaux du groupe de travail précédemment constitué, d'avoir connaissance du projet de modification de la réglementation et de demander à être associées à la préparation du nouveau projet’*¹²⁹. L'absence de reconstitution du groupe de travail entraîne donc l'irrégularité de la procédure et l'annulation du règlement.

¹²⁸ T.A GRENOBLE, 06/05/92, Req N°912324, 912710, 912712 et 912714, cité dans *‘Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997’*, Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, documentation interne D.I.R.EN.

¹²⁹ T.A VERSAILLES, 06/12/95, LONGJUMEAU, *ibid.*

Aucun texte ne précise si ce nouveau projet doit être présenté pour avis à la commission, cependant, afin de s'assurer un consensus maximum, de nombreuses préfectures choisissent de le faire passer une seconde fois devant la commission.

En cas d'échec du nouveau projet adopté par le nouveau groupe de travail, *“la délimitation des zones et les prescriptions qui s'y appliquent sont fixées par arrêté préfectoral ou, sur demande du Maire, sur arrêté ministériel”* (article 13 de la loi).

Lors de l'élaboration du projet de règlement, il faut donc tout faire pour éviter que ce texte n'obtienne un avis défavorable de la commission car la procédure qui s'ensuit est longue, incertaine, et suscite souvent des implantations anarchiques de dispositifs.

La commission effectue un contrôle juridique du règlement et vérifie aussi sa capacité à assurer la protection du cadre de vie.

Ce passage obligé est indispensable pour épurer le règlement des dispositions subjectives ou discriminatoires qui auraient pu être prises sous pressions au niveau local.

Le règlement local de publicité de la ville de Toulon, a récemment reçu un avis négatif de la commission. Celle-ci a refusé d'accepter une des dispositions qui prévoyait le maintien du mobilier urbain existant, en zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP).

IV LE VOTE DU REGLEMENT

Quand le projet a obtenu un avis favorable de la commission, il est arrêté par le Maire après délibération du conseil municipal. Cet arrêté instituant une réglementation locale de publicité constitue un acte réglementaire qui n'a pas à être motivé¹³⁰, par contre le juge contrôle le contenu de ce règlement dont les dispositions doivent être motivées par la protection du cadre de vie.

Si le Conseil Municipal est en désaccord avec le projet, la réglementation est fixée par arrêté préfectoral ou, sur demande du Maire par arrêté ministériel.

¹³⁰ CE 30/01/91, Ministre de l'Équipement contre Chambre Syndicale Française de l’Affichage, Req N°86 358, cité dans *“Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997”*, Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, documentation interne D.I.R.EN.

Lorsqu'il prend cet arrêté, le Maire agit-il au nom de la Commune ou de l'Etat ?

Faisant suite à une série de décisions des Tribunaux Administratifs qui affirmaient que le Maire agissait au nom de l'Etat, lorsqu'il édictait un règlement d'affichage, l'arrêt du Conseil d'Etat "Commune du grand QUEVILLY"¹³¹, en date du 10/11/97, décide au contraire, que le Maire agit au nom de la commune.

Désormais le Maire, puisqu'il agit au nom de la commune quand il réglemente la publicité, peut faire appel d'un jugement du Tribunal Administratif qui annule son règlement. Le Ministre, en principe, n'a plus le droit d'interjeter appel.

Par contre, le Maire agit toujours au nom de l'Etat lorsqu'il prend un arrêté de mise en demeure, il n'a donc pas qualité pour interjeter appel quand les sociétés d'affichage soulèvent, par voie d'exception, l'illégalité d'un règlement local de publicité et obtiennent l'annulation de l'arrêté de mise en demeure sur cette base.

La situation juridique et procédurale est donc devenue très complexe.

Une fois voté par le conseil municipal et arrêté par le maire, la dernière phase de l'élaboration du règlement est sa publication.

V LA PUBLICATION DU REGLEMENT LOCAL

A/ LA FORME DE LA PUBLICATION

L'acte établissant ou modifiant une zone de publicité particulière fait l'objet d'une publication dans deux journaux régionaux ou locaux publiés dans tout le département, et d'un affichage en mairie.

En outre, il est publié au Journal Officiel quand il est pris par arrêté ministériel, et publié au recueil des actes administratifs du département quand il est pris par le Maire ou le Préfet.

B/ LES EFFETS DE LA PUBLICATION

¹³¹ CE 10/11/97, *ibid.*

Dès sa publication, le règlement local de publicité est opposable aux tiers : les nouveaux dispositifs doivent immédiatement être mis en conformité avec le règlement de publicité.

La mise en conformité des dispositifs légaux devenus non conformes à la nouvelle réglementation devra être effectuée dans un délai de deux ans à compter de cette publicité¹³².

La ville d'Avignon se trouve actuellement dans cette période de deux ans de transition¹³³. Après avoir obtenu un avis positif devant la Commission Départementale des Sites, Perspectives et Paysages en décembre 1997, et l'unanimité du conseil municipal le mois suivant, le règlement local de publicité d'Avignon a été arrêté. Ce règlement de deuxième génération devrait faire disparaître plus de la moitié des panneaux publicitaires, enseignes et préenseignes d'ici l'an 2000. Les afficheurs disposent de deux ans pour mettre en conformité les dispositifs qui peuvent l'être et pour supprimer les autres. Par contre le règlement est immédiatement applicable à tous les dispositifs qui s'implantent depuis qu'il a été arrêté par le Maire.

SECTION II LE CONTENU DU REGLEMENT LOCAL DE PUBLICITE

Chaque zone de publicité doit être géographiquement délimitée en fonction de divers éléments. Ensuite, elle sera dotée d'une réglementation spécifique.

I LA DELIMITATION DES ZONES DE PUBLICITE

A ELEMENTS A PRENDRE EN COMPTE

Pour réaliser le zonage du règlement local de publicité, il convient de prendre en compte un certain nombre d'éléments propres à la commune.

¹³² Loi N°79-1150 du 29 décembre 1979, Art 40.

¹³³ Nedjma VAN EGDMON, 'Affichage publicitaire: une difficile application de la loi', La Provence, 09/04/98, p3, 'Vu du point', Le magazine d'AVIGNON, N°12, Mars 1998.

1 Les lieux protégés

Sur le territoire de la commune, certains lieux peuvent déjà faire l'objet d'une protection réglementaire particulière.

La loi de 1979 vient se greffer sur ces protections pour les compléter en matière de publicité, d'enseigne et de préenseignes.

Ces législations sont, par exemple, la loi du 2 mai 1930 sur le classement des sites relative à la protection des *''monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général''*, la loi du 18/07/85, qui crée les ZPPAU devenues depuis les ZPPAUP, ou encore la législation sur les monuments classés monuments historiques ou inscrits sur l'inventaire supplémentaire.

2 Le plan d'occupation des sols

La loi de 1979 fait expressément référence au POS. Pourtant l'indépendance¹³⁴ du droit de l'urbanisme et de l'affichage a été consacrée par cette même loi qui exclu du champ d'application du permis de construire les dispositifs publicitaires scellés au sol ou installés directement au sol. De plus elle utilise des notions différentes de celles du droit de l'urbanisme (la zone de protection établie aux abords des monuments historiques, la notion d'agglomération).

Si aujourd'hui encore, il subsiste des liens entre ces deux législations, c'est que le législateur en 1979 souhaitait intégrer la publicité au paysage urbain. Ainsi certaines dispositions telles que les règles de recul imposées aux dispositifs publicitaires scellés au sol rappellent singulièrement les règles de prospect du droit de l'urbanisme. En outre, en plusieurs points, la loi de 1979 se rapporte au droit de l'urbanisme : l'article 42 prévoit l'obligation, pour les décrets d'application, de préciser celles des règles d'urbanisme qui s'appliqueront à l'implantation, la hauteur et l'aspect, le mode de clôture des constructions ou dispositifs appelés à supporter des enseignes ou des préenseignes¹³⁵.

¹³⁴Jean-Philippe STREBLER, "Les publicités scellées au sol doivent-elles être implantées en recul par rapport au domaine public", Dr Adm 1993, N° 7.

¹³⁵ "Urbanisme", Presses Universitaires de France, p 140.

De même dans les espaces boisés classés et les zones ND (à protéger en raison de la qualité du site) du POS, la publicité sur dispositifs scellés au sol est interdite.¹³⁶

En plus de ces références au POS imposées par la loi, la réglementation d'une zone de publicité réglementée, quelle qu'elle soit, doit, afin d'éviter de briser les perspectives urbaines des rues, prendre en compte le projet urbain que traduit le POS. Lors de l'élaboration de ces règlements, les techniciens municipaux font souvent remarquer qu'il est inutile de penser la ville en terme de lignes, d'axes et d'architecture, pour laisser des panneaux publicitaires s'implanter n'importe où et n'importe comment. Pourtant, le règlement qui renverrait directement et expressément au POS en vigueur comporterait un risque : celui de voir geler ses dispositions dans le cas d'annulation du POS.

Si le droit de l'urbanisme et celui de l'affichage sont distincts, il n'en reste pas moins que la prise en compte du POS est absolument indispensable à l'élaboration d'un règlement local de publicité.

3 Les entrées de ville

Conscient des problèmes qui se posent aux entrées de ville en matière d'urbanisme et par suite en matière d'affichage, le législateur est intervenu en 1995 pour prendre des dispositions particulières à ces zones.

a La situation des entrées de ville

La dégradation des paysages aux entrées de ville est un phénomène qui a d'abord touché les grandes agglomérations. Aujourd'hui généralisé, il a envahi même les villes les plus modestes, et a fait des entrées de ville des 'vitrines dégradées'.

Le plus souvent, l'urbanisation s'y est faite sous la forme d'une mince bande le long de l'emprise routière pour capter cet effet vitrine, sans aucune liaison avec les espaces environnants, ni continuité en arrière plan.

L'affichage publicitaire est un facteur dégradant majeur dans ces zones car il y est trop dense. Tous les éléments sont réunis pour obtenir une telle densité. D'abord, le phénomène

¹³⁶ D. N°80-923 du 21/11/80, Art 8.

publicitaire suit le développement de l'activité commerciale : *''les désordres urbains que l'on constate aujourd'hui le long des voies routières et des autoroutes, et notamment dans les entrées de ville sont dus à une forte pression économique, essentiellement d'ordre commercial. L'activité commerciale alliée à la fréquentation de la voie appelle souvent une excessive surenchère de la publicité et de l'enseigne.* ¹³⁷,

De plus, la loi de 1979 interdit la publicité en dehors des agglomérations et les noyaux des villes, qui sont souvent des centres anciens, bénéficient de protections particulières : la publicité se trouve repoussée en périphérie.

Nos voisins européens, qui disposent de législations différentes, ne se trouvent pas dans la même situation.

Dés le début du siècle, le Royaume Uni a intégré l'affichage dans une loi d'urbanisme. Puis, en GRANDE-BRETAGNE, des ''ceintures vertes'' ont été érigées aux abords des villes¹³⁸ afin de revitaliser les centres ville et de préserver les zones rurales. Les constructions ainsi que les publicités sont interdites dans ces zones.

En ALLEMAGNE, l'implantation de dispositifs publicitaires est soumise, au même titre que toute construction, à la délivrance d'une autorisation. Celle-ci est délivrée par une commission technique relevant du Land, tandis que les enseignes et préenseignes dépendent de la commune.

¹³⁷ Circ. N°96-32 du 13/05/96, Ministère de l'équipement, application de L111-1-4 CU.

¹³⁸ La première ''ceinture verte'' a été instituée en 1938 autour de Londres par le ''Green Belt Act'', puis les abords des autres villes ont fait l'objet des mêmes mesures.

L'ALLEMAGNE, l'Italie, la SUISSE et le Royaume Uni ont abordé le problème de l'affichage d'une façon opposée à celle de la France et la Belgique. En effet, comme la France, la Belgique a décidé de protéger spécifiquement des implantations publicitaires, certaines zones en fonction de leur intérêt paysager, naturel, historique... Une telle réglementation doit, en principe être plus facile à appliquer, mais elle laisse les espaces résiduels, tels que les entrées de ville, sans protection. Par contre les autres pays ont mené une réflexion étendue à l'ensemble des paysages, y compris les paysages urbains, ce qui évite la multiplication anarchique de panneaux publicitaires, même dans les cas où l'autorisation préalable n'est pas requise.

b L'intervention de la loi BARNIER

Il ne faut pas conclure trop vite à la nécessité de modifier la loi de 1979. En effet ce n'est pas tant son contenu qui est en cause mais plutôt le laisser aller des autorités locales à qui il appartient de la faire appliquer. A ce sujet, le Sénateur Dupont, qui a rédigé en octobre 1994, un rapport sur les entrées de ville, regrettait que les taxes sur les affiches perçues par les communes le soient même pour les panneaux en infraction. Les Maires se trouvent devant le choix suivant : poursuivre l'infraction ou bien les tolérer pour des considérations financières.

“La publicité fait l'objet dans ces lieux d'un état de non droit “. Les afficheurs et les acteurs économiques saturent ces espaces “de messages publicitaires pour se faire entendre, faute de régulation¹³⁹”.

La ville de Nîmes s'est préoccupée très tôt de la question en réalisant l'opération “Nîmes Ville Active” ; qui visait à réintroduire l'entrée de ville dans la ville par une maîtrise de l'espace entre les deux voies majeures qui longent Nîmes d'Est en Ouest. Ville Active s'organise autour d'espaces publics : longue allée centrale plantée de lampadaires, voies inscrites dans la logique urbaine, mobilier urbain soigné.

Le Sénateur DUPONT s'est inspiré de cette expérience concluante lors de l'élaboration de son rapport sur les entrées de ville. Il y avait formulé un certain nombre de propositions tendant à organiser les espaces situés en périphérie des villes.

¹³⁹ J. C. GALLETY, architecte CERTU, “Entrées de ville”, METROPOLIS N°101/102.

Concernant la publicité, il préconisait, comme d'autres l'avaient déjà suggéré, l'introduction des règlements publicitaires dans les POS, ainsi que l'instauration d'un régime d'autorisation préalable.

D'une part, si la loi du 02 février 1995 n'a pas adopté la fusion des deux documents, l'idée de mener en parallèle une réflexion sur l'urbanisme et sur la publicité pour traiter les problèmes particuliers des entrées de ville mérite d'être retenue.

D'autre part, si le législateur s'est refusé à soumettre la publicité à autorisation, il a tout de même choisi d'adopter un régime de déclaration préalable pour toute implantation ou modification de dispositif publicitaire (voir chapitre II), espérant ainsi améliorer l'application de la loi de 1979.

Concernant l'urbanisme, la loi BARNIER a suivi ses propositions en prévoyant, dans son article 52-1 dit "Amendement DUPONT", l'inconstructibilité sur 100 mètres de part et d'autre des axes des autoroutes, voies express, déviations, et sur 75 mètres des autres voies à grande circulation. Cet article qui modifie l'article L111-1-4 du Code de l'Urbanisme s'applique à tous les espaces non urbanisés des communes¹⁴⁰. Cependant, une possibilité de dérogation a été aménagée : l'inconstructibilité est levée quand les règles concernant ces zones, contenues dans le POS, ou tout document d'urbanisme en tenant lieu, est justifié et motivé au regard notamment des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, et de la qualité de l'urbanisme et du paysage. Cette disposition est destinée à inciter les communes à engager une réflexion sur les entrées de ville que traduirait un projet urbain intégré au document d'urbanisme. Elle devrait permettre de trouver, pour chaque commune des solutions adaptées. On peut se demander si cette disposition "*esthétique n'intervient pas trop tardivement*"¹⁴¹.

La réflexion menée dans chaque commune pourrait être l'occasion de s'interroger sur l'intégration des panneaux de publicité et de préenseignes, ainsi que sur l'intégration des enseignes, particulièrement liées aux implantations commerciales. L'important est d'éviter

¹⁴⁰ Cette disposition s'applique depuis le 01/01/97. Le 29/07/96, Mme le Ministre de l'Environnement (JO AN Q) précisait : "*Le caractère urbanisé ou non d'espaces doit s'apprécier au regard de la réalité physique, et non en fonction des limites de l'agglomération au sens du code de la voirie routière, ni du zonage opéré par un plan d'occupation des sols.*" Il faut se référer à un faisceau d'indices dégagés par la jurisprudence relative à la notion des parties actuellement urbanisées.

¹⁴¹ Précis Dalloz, "Droit de l'Urbanisme", p 23.

une trop forte concentration, et de privilégier une implantation rythmée le long des axes suivant une densité raisonnable permettant une couverture publicitaire de qualité ¹⁴².

Un règlement local de publicité pourrait instituer des zones de publicité réglementée adaptées aux grandes orientations définies par le projet urbain.

B DIFFERENTS TYPES DE ZONES

Le règlement local de publicité qui adapte les règles du cadre national aux circonstances locales, peut instituer des zones de publicité réglementée en agglomération, où la publicité est en principe autorisée, ou bien hors agglomération, où elle est en principe interdite.

Ce ‘zonage’ est établi en fonction des caractéristiques propres à chaque lieu.

1 Le zonage en agglomération

En agglomération, les autorités locales qui choisissent d’adapter le règlement national, peuvent le faire dans deux sens opposés. Soit elles instituent une Zone de Publicité Restreinte dite ZPR où les règles applicables seront plus strictes que celles du régime général, soit elles instituent une Zone de Publicité Elargie où les règles applicables seront moins restrictives que celles du régime général.

Les règles relatives aux différentes zones qu’il est possible d’instituer en agglomération, sont fixées par la loi dans ses articles 9 et 10 pour les Zones de Publicité Restreinte (ZPR), 9 et 11 pour les Zones de Publicité Elargie (ZPE).

L’article 7 II 2 de la loi prévoit une autre possibilité de dérogation par l’institution d’un secteur particulier soumis au régime général fixé en application de l’article 8. Il s’agit là d’un cas d’école, inconnu de la plupart des participants à un groupe de travail.

¹⁴² ‘Intégration de la publicité dans l’Environnement Urbain’, intervention de Monsieur GUTTON, Avenir Havas Média, Directeur du Patrimoine, 2èmes Assises Nationales du Paysage, AIX-les-BAINS, 4 et 5 octobre 1995, documentation D.I.R.EN.

a. Les Zones de Publicité Restreinte

Dans les ZPR, les dispositions du règlement local de publicité sont plus restrictives que celles du régime général. Elles peuvent, soit restreindre la publicité dans tout ou partie d'une agglomération en durcissant les règles dans les secteurs soumis au règlement national fixé à l'article 8, soit réintroduire la publicité dans des secteurs protégés mentionnés à l'article 7, sous réserve que ces prescriptions soient plus restrictives que celles du régime général.

Dans les Parcs Naturels Régionaux, l'institution d'une ZPR permet la réintroduction de la publicité et des préenseignes.

Celui du Lubéron est le plus peuplé des Parcs de France : avec 150 000 habitants répartis dans 67 villes ou villages¹⁴³, il ne peut se passer de ce moyen d'information et de signalisation. Aussi a-t-il mené une politique volontariste en réalisant une charte signalétique afin d'organiser les préenseignes dans les 63 communes rurales de moins de 10. 000 habitants. *''Les principes de base sont l'application de formats réduits, des codes couleur et graphiques d'identification des panneaux, et des regroupements ''*¹⁴⁴. Cette charte a aussi eut pour effet de sensibiliser ces petites communes au problème de l'envahissement publicitaire et à la dégradation du cadre de vie qu'il occasionne.

Aujourd'hui 10 communes du Parc dont celle de MENERGUE ont entamé une procédure pour se doter d'une ZPR afin de réglementer les préenseignes.

D'autre part, les quatre villes de plus de plus de 10 000 habitants de ce parc (APT, CAVAILLON, MANOSQUE et PERTUIS) bénéficieront d'une charte propre qui leur servira de tronc commun pour réviser leurs règlements.

Les ZPR qui durcissent les règles du régime général sont les plus utilisées, elles peuvent être instituées pour protéger un quartier historique.

¹⁴³, A. P. X *''Le Lubéron fait la chasse aux panneaux publicitaires''*, La Provence AVIGNON, 12/06/98.

¹⁴⁴, N. V. E, *''L'action volontariste du parc naturel du Lubéron''*, La Provence VAUCLUSE, 09/04/98.

b. Les Zones de Publicité Elargie

Les Zones de Publicité Elargie (ZPE) peuvent être instituées dans des lieux où la publicité paraît contribuer à l'activité économique ou à l'animation, c'est à dire dans des secteurs industriels ou de grande animation comme le voisinage des gares. Elle soumet la publicité à des prescriptions moins restrictives que celles du régime fixé en application de l'article 8 de la loi.

Il existe une ZPE particulière, en pratique très peu fréquente mais qui devait cependant être évoquée : la ZPE Ministérielle qui n'est pas soumise à la même procédure d'institution que les autres Zones de Publicité Réglementée puisqu'elle est prise par arrêté ministériel.

Mais elle ne peut être instituée que dans les lieux cités à l'article 7 II de la loi, et permet, à titre exceptionnel, de déroger aux interdictions de cet article et de soumettre la publicité à un régime moins restrictif que le régime général, lorsqu'elle est un "*élément déterminant de l'animation des lieux considérés*".

2 Le zonage hors agglomération

La Zone de Publicité Autorisée (ZPA) est la seule zone qui puisse être instituée en dehors des agglomérations. Deux réglementations différentes s'y trouvent en conflit ce qui pose un problème particulier.

a. Les caractéristiques de la Zone de Publicité Autorisée

En dehors des agglomérations¹⁴⁵, la publicité est en principe interdite, elle ne peut être autorisée que par l'institution d'une Zone de Publicité Autorisée (ZPA). Ces zones peuvent être instituées sous réserve des interdictions légales générales, à proximité immédiate des établissements commerciaux et industriels ou des centres artisanaux ou dans des groupements d'habitations. La justification avancée est *qu'il s'agit de paysages réputés déjà pollués par la civilisation urbaine*¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Pour la notion d'agglomération, voir Partie I, Chapitre I : Le cadre général de la réglementation.

¹⁴⁶ A De LAUBADERE, "Chronique générale de législation", AJDA 1980, 20/04/80.

Elles ne peuvent répondre à tous les problèmes qui se posent en dehors des agglomérations : entre autres, il leur est impossible de réglementer les préenseignes dérogatoires qui, pourtant, sont souvent implantées de façon anarchique.

b. Le Problème du Décret du 11/02/76 relatif à la circulation routière

Au cours des réunions de groupe de travail, les discussions concernant l'institution et la réglementation de cette zone reviennent toujours sur le même point : celui de savoir si les dispositions du décret de 1976¹⁴⁷ relatif à la sécurité routière doivent s'appliquer concurremment à celles de la loi de 1979, c'est à dire ici, concurremment à la réglementation de la ZPA.

En principe, ces deux textes sont cumulatifs, c'est à dire que pour chaque implantation de dispositif publicitaire, c'est le plus contraignant de deux qui doit être appliqué.

Mais le décret de 1976 édictait une interdiction particulière difficilement applicable dans une ZPA : en dehors des agglomérations, les enseignes publicitaires, et les préenseignes visibles des routes nationales, des chemins départementaux et des voies communales qui n'ont pas le caractère de route express sont exclues de part et d'autres de celles-ci sur une largeur de vingt mètres mesurés à partir du bord extérieur de la chaussée. En 1983¹⁴⁸, un arrêté a supprimé cette distance obligatoire de 20 mètres, et lui a substitué une distance de cinq mètres applicable seulement aux préenseignes.

La rédaction originale du décret de 1976 avait été élaborée sous l'empire de la loi de 1943, rien d'étonnant donc, qu'elle ait été inadaptée à la législation de 1979. Par contre depuis 1983, ce décret devrait être adapté à la logique de la loi de 1979. Or, ce n'est pas tout à fait le cas. En effet, en 1976, les publicités étaient admises hors agglomération mais seulement sur les murs existants, c'est pourquoi ce décret, dont l'objectif est la sécurité routière, n'avait pas eu à restreindre davantage leurs possibilités d'implantation. Par contre depuis la loi de 1979, les dispositifs publicitaires hors agglomérations sont interdits, sauf dans les ZPA où elles

¹⁴⁷D. N°76-148, du 11/02/76 relatif à la publicité et aux enseignes visibles des voies ouvertes à la circulation publique, JO du 14/02/76.

¹⁴⁸ Arrêté Ministère des Transports du 17/01/83, fixant en dehors des agglomérations, les conditions d'implantation des enseignes publicitaires et des préenseignes visibles des routes nationales, des chemins départementaux et des voies communales n'ayant pas le caractère de route express, dans le projet de règlement de TOULON.

peuvent être implantées même sur un dispositif scellé au sol. Le décret de 1976 modifié n'a pas pris en compte les dispositifs publicitaires, mais seulement les préenseignes.

La situation actuelle est donc la suivante.

En l'absence de ZPA, les préenseignes (il s'agira alors de préenseignes dérogatoires), visibles des routes nationales, des chemins départementaux et des voies communales qui n'ont pas le caractère de route express sont exclues de part et d'autres de celles-ci sur une largeur de cinq mètres mesurés à partir du bord extérieur de la chaussée.

En présence d'une ZPA, puisqu'en principe c'est le plus contraignant des deux textes qui doit être appliqué, les publicités peuvent être implantées le long des voies (le décret de 1976 modifié ignore la publicité), tandis que les préenseignes doivent respecter un recul de cinq mètres par rapport au bord extérieur de la chaussée.

Cette différence de traitement est très regrettable. D'abord, elle est difficilement justifiable quant à la protection de l'environnement, on peut même considérer que cette différence d'alignement constitue à elle seule une agression visuelle. Ensuite, elle est quasiment impossible à mettre en œuvre : en effet un même dispositif, de 12m² par exemple, peut supporter de la publicité durant une semaine et une préenseigne la semaine suivante. A moins d'appliquer aux publicités le régime des préenseignes, ce qui reviendrait à créer une règle là où il n'y en a pas, il semble donc difficile d'obtenir un résultat cohérent.

On voit bien toute la difficulté d'application de ce décret en même temps que la réglementation d'un ZPA. Cependant, aussi critiquable que soit son contenu, le décret de 1976 devrait en principe être appliqué. Alors, en pratique, qu'en est-il ?

Son application sur le territoire national est aussi peu homogène que celle des autres dispositions de la loi de 1979 : dans certains départements, les Directions Départementales de l'Équipement qui sont responsables de sa mise en œuvre, admettent l'application de la réglementation relative la ZPA issue de la loi de 1979, à l'exclusion du décret de 1976. C'est le cas du VAR où, du moment qu'une ZPA est créée sur une zone, le décret de 1976 n'y est plus appliqué. Par contre, il est des départements comme les BOUCHES du RHÔNE où toutes les dispositions du décret de 1976 sont strictement appliquées.

Une solution réside dans la rédaction du règlement de cette zone : un règlement local de publicité peut instituer une règle de recul obligatoire par rapport au bord de la chaussée

pour l'implantation des dispositifs quels qu'ils soient, du moment qu'il ne fait pas expressément référence au décret de 1976¹⁴⁹. Cette disposition a le mérite de clarifier les choses, de placer les préenseignes et les enseignes dans la même situation, et de mettre fin à la confusion soulevée par la question parmi les participants au groupe de travail. Il semble qu'à l'heure actuelle, cela soit le seul moyen d'obtenir une application effective et cohérente des textes visant à la protection du cadre de vie et à la sécurité routière.

II LE CONTENU DU REGLEMENT : LES OPTIONS DE LA COMMUNE

Le maire dispose d'une large marge de manœuvre, tant quant à l'étendue et la forme du règlement que quant à son contenu.

A L'ETENDUE ET LA FORME DU REGLEMENT

1 l'étendue du règlement

La municipalité a toute latitude pour décider de l'étendue du règlement local de publicité.

Elle peut souhaiter obtenir un document très complet qui se suffira à lui-même, et servira de seule et unique référence pour toute question relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes. Ce règlement reprendra la totalité des dispositions en vigueur dans la commune, c'est à dire non seulement les aménagements qu'elle réalise mais aussi règles du régime général.

La municipalité peut aussi souhaiter obtenir un règlement très simple à utiliser. Dans ce cas il comportera seulement les dispositions relatives aux adaptations locales instituées. Pour savoir si telle ou telle implantation est possible, il faudra disposer du règlement mais aussi de l'ensemble des textes en vigueur.

Le législateur a aménagé la possibilité, pour plusieurs communes limitrophes, de présenter un projet commun. L'intérêt d'une réflexion intercommunale est d'aborder le

¹⁴⁹ Voir plus loin, dans le contenu du règlement, le large pouvoir de réglementation du Maire : la sécurité routière.

problème de façon globale, en évitant le déplacement de dispositifs publicitaires d'une commune à l'autre. En effet, le démontage massif de panneaux consécutif à l'adoption d'un règlement local de publicité strict dans une commune, est souvent suivi d'une augmentation sensible de dispositifs publicitaires aux alentours.

Cependant, dans l'ensemble, et surtout en région Provence Alpes Côte d'Azur, l'intercommunalité, tant en ce qui concerne l'urbanisme que la publicité, n'a pas rencontré le succès escompté.

2 La forme du règlement

Les textes prévoyant l'institution de zones de publicité réglementée n'imposent aucune organisation formelle du document, si ce n'est qu'à chaque zone doit correspondre un règlement.

Le document peut être présenté de diverses façons. En pratique les règlements locaux de publicité suivent la même logique que les règlements des POS.

Le plan de règlement utilisé pour la commune de SAINT MAXIMIN à la SAINTE BAUME par exemple, est très classique et pratique : il débute par des dispositions préliminaires et un rappel des définitions (publicité, enseignes et préenseignes), puis le règlement se décompose en cinq chapitres, suivis d'annexes.

Le premier chapitre est consacré aux dispositions générales : objet du règlement ainsi que dispositions applicables sur l'ensemble de la commune, relatives à l'entretien des dispositifs, les matériaux à utiliser, la non visibilité du dos des panneaux...

Le chapitre II présente le zonage. Le chapitre suivant fixe les dispositions applicables à chaque zone, puis le chapitre IV prescrit des dispositions spéciales telles que celles applicables aux véhicules publicitaires ou à l'affichage d'opinion. Pour finir, le chapitre V traite des sanctions et de leur mise en œuvre.

Pour obtenir une bonne lisibilité et une plus grande facilité d'application du règlement, sa rédaction doit être claire et simple.

En règle générale, il faut donc éviter de faire des règlements trop compliqués.

Un règlement clair est immédiatement applicable, sans ambiguïté, il peut donc être facilement mis en œuvre et sanctionné.

Un règlement portant à confusion ne sera pas correctement appliqué et risque d'être attaqué devant les tribunaux, il ne pourra atteindre son objectif de protection du cadre de vie.

B / LE CONTENU DU REGLEMENT LOCAL DE PUBLICITE

Le règlement local de publicité aménage le régime général de la publicité, des enseignes et des préenseignes, en fonction des besoins propres à chaque commune. Ces possibilités d'aménagement sont assez étendues.

1 L'aménagement du régime général de la publicité, des enseignes et des préenseignes.

a. L'aménagement du régime général

Le régime général est celui fixé par l'article 8 de la loi et son aménagement ne peut porter que sur des dispositions qui en prévoient la possibilité. Ainsi, il n'est pas question de déroger aux interdictions de la publicité sur les monuments naturels (article 4 de la loi).

Par contre, dans ces zones de publicité réglementée, des aménagements peuvent être réalisés *"en matière d'emplacement, de surface, de hauteur et d'entretien"* et *"en fonction des procédés, des dispositifs utilisés (monopieds, bipieds, simples ou doubles faces, lumineux ou non.. .), des caractéristiques des supports (mur d'habitation, mur de clôture, dispositifs scellés au sol...) et de l'importance des agglomérations concernées."*

b. La publicité, les préenseignes et les enseignes

Le plus couramment, les règlements locaux de publicité comportent surtout des dispositions applicables à la publicité et donc aux préenseignes puisqu'elles suivent en principe le même régime.

Cependant, ils peuvent tout à fait comporter des dispositions relatives aux enseignes ainsi qu'aux préenseignes. Un règlement local de publicité peut prendre des dispositions particulières applicables aux enseignes. Plus encore, le Conseil d'Etat a considéré qu'une réglementation locale pouvait même adapter les conditions d'installation des préenseignes dérogatoires.¹⁵⁰

Ainsi que le faisait récemment¹⁵¹ remarquer un représentant de la DI. R. EN., *‘on réglemente de plus en plus les panneaux publicitaires de 4 mètres sur 3 mètres, et l'on oublie de s'intéresser aux enseignes’* qui ont un fort impact visuel.

Les enseignes non lumineuses peuvent avoir un impact aussi fort puisqu'elles peuvent atteindre 16 m² lorsqu'elles sont scellées au sol¹⁵², et qu'elles ne sont pas soumises aux dispositions qui régissent les dispositifs publicitaires scellés au sol.

Les enseignes apposées sur d'autres supports ne sont pas limitées quant à leur surface. Elles devraient aussi, lors de l'élaboration d'un règlement local de publicité, faire l'objet d'une attention particulière.

En 1996, le Tribunal Administratif de VERSAILLES, a pris position dans ce sens, il a estimé qu'en se plaçant du point de vue de la protection de l'environnement, il n'était pas justifié de fixer des contraintes aux publicités et de laisser aux enseignes toute latitude pour porter atteinte au cadre de vie.

Afin d'obtenir un projet cohérent et efficace quant à la protection du cadre de vie, l'adaptation de la réglementation sur les enseignes aux circonstances locales est tout à fait

¹⁵⁰ CE 31/07/96 QUETIGNY contre union des chambres syndicales de la publicité extérieure, cité dans *‘Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997’*, Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne DI.R.EN., et cité dans *‘Commission juridique’*, juin 1996-juin 1997, service juridique de l'UPE.

¹⁵¹ Compte rendu de la commission départementale des sites, perspectives et paysages du 08/07/97, Préfecture du VAUCLUSE.

¹⁵² D. N°82-211 du 24/02/82, précité, Art 6.

souhaitable, tout particulièrement si elle vient en complément des adaptations des règles relatives aux enseignes et aux préenseignes.

Cependant, si une réglementation locale des enseignes est souvent nécessaire, son contenu et son application peuvent rencontrer deux obstacles. Le premier d'entre eux est purement juridique : la loi de 1979 consacre un véritable droit à l'enseigne, et des modifications trop importantes apportées à cette réglementation seraient considérées comme une atteinte à ce droit.

Le second obstacle tient plus à l'opportunité pour un élu, de restreindre les possibilités utilisées par ceux qui exercent une activité sur la commune, d'attirer l'attention des passants qui sont des clients potentiels.

En outre, hors agglomération, il n'est possible d'imposer une réglementation particulière pour les enseignes à travers l'institution d'une zone de publicité autorisée que lorsqu'il y a une zone d'activité.

Les enseignes sont les préoccupations les plus récentes dans les groupes de travail.

La particularité du village des BAUX de PROVENCE, qui tient aux protections réglementaires existantes ¹⁵³, a poussé la municipalité, consciente de cette nécessité de réglementer les enseignes, à se doter d'un règlement local de publicité. Il s'agit d'un règlement très particulier qui ne porte pas sur la publicité (puisqu'elle est interdite par l'article 7 de la loi de 1979 et que la commune maintient cette interdiction), mais uniquement sur les enseignes et les préenseignes dérogatoires.

S'agissant d'un village touristique, les activités commerciales et artisanales sont très développées, il existe donc un fort besoin de signalisation qui doit être canalisé afin de ne pas dénaturer ce cadre pittoresque.

Ainsi la partie en agglomération où la publicité devrait en principe être autorisée, est protégée : aucun panneau publicitaire ne peut donc être implanté sur la commune des BAUX de PROVENCE.

¹⁵³ le château est classé monument historique, et autour de celui-ci, est établie une zone de protection divisée en deux secteurs (secteurs A et B, le secteur A étant le plus proche du château), projet de règlement local de publicité des BAUX de PROVENCE.

2 Le large pouvoir de réglementation du Maire

La loi de 1979 laissait aux Maires, dans leur pouvoir de réglementation des zones de publicité, une grande liberté qui ne manqua pas d'occasionner de nombreux abus. Aussi la jurisprudence a-t-elle été amenée à préciser les limites de ce pouvoir de réglementation. Selon certains tribunaux le pouvoir accordé au maire est un pouvoir d'appréciation discrétionnaire quant à l'institution des ZPR, sans condition quant à la nature de l'environnement qu'il convient de protéger¹⁵⁴.

Depuis plusieurs années le Conseil d'Etat a clairement exprimé sa position sur l'étendue du contrôle juridictionnel qui devait être réalisé sur les arrêtés de zonage : le Juge Administratif n'exerce qu'un contrôle restreint sur la délimitation des zones de publicité et sur les prescriptions édictées dans ces zones : il censure à ce titre l'erreur manifeste d'appréciation, l'erreur de droit ou le détournement de pouvoir.¹⁵⁵

Ainsi, même si certains Tribunaux Administratifs procèdent à un contrôle de la proportionnalité entre les mesures restrictives édictées et les objectifs visés de protection du cadre de vie, le Conseil d'Etat refuse tout contrôle de proportionnalité selon la théorie du bilan¹⁵⁶. C'est pourquoi l'atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie n'a jamais permis jusqu'ici au juge de fonder l'annulation d'une réglementation locale de publicité.

a. Les dispositions restrictives

Le Conseil d'Etat, particulièrement hostile à toute interdiction générale et absolue, a précisé¹⁵⁷ qu'une réglementation locale est entachée d'erreur manifeste d'appréciation si elle a pour objet ou pour effet d'instituer une interdiction générale et absolue de la publicité. Pourtant, si les tribunaux ont pu voir dans certains règlements locaux une telle interdiction, le

¹⁵⁴ TA VERSAILLES, Commune de CHATOU, 06/12/95, cité dans "Commission Juridique", juin 1996-juin 1997, Service Juridique de l'UPE.

¹⁵⁵ CE 10/02/95 Union des Chambres Syndicales de la Publicité Extérieure, cité dans "Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997", Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.EN., CE 31/07/96 QUETIGNY, précité.

¹⁵⁶ CE 30/01/91, Ministre de l'Equipeement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports contre Chambre Syndicale Française de l'Affichage, Dr Adm mars 1991 N°111

¹⁵⁷ CE 10/02/95 Union des Chambres Syndicales de la Publicité Extérieure,

Conseil d'Etat a, jusqu'ici et encore dans cet arrêt, toujours estimé que les règles locales, pour sévères qu'elles soient, ne comportaient pas de telles interdictions.

Le principe du large pouvoir de réglementation du Maire en matière d'affichage se trouve ainsi consacré.

De plus, dans l'arrêt Commune de GRAND QUEVILLY¹⁵⁸ du 10/11/97, le Conseil d'Etat. précise que l'institution par le Maire d'une ZPR dans une agglomération ne présentant aucun caractère particulier, ne constitue pas un détournement de pouvoir. En effet, le domaine d'application de la loi de 1979 ne se limite pas aux lieux faisant l'objet d'une protection particulière et aucun texte ne prévoit de limiter l'institution des zones de publicité à ces seuls lieux.

La jurisprudence a donc assez largement admis les dispositions très restrictives de certains règlements locaux de publicité.

Ainsi, dans l'arrêt Commune de QUETIGNY contre Union des Chambres Syndicales de la Publicité Extérieure du 31/07/96¹⁵⁹, le Conseil d'Etat a admis, dans des quartiers d'habitat individuel, l'interdiction de la publicité à l'exception des parcelles où une activité s'exerce dans plus de 70% des locaux bâtis.

Dans le même sens, l'arrêt commune du GRAND QUEVILLY, admet clairement des interdictions locales de toute publicité dans des secteurs géographiques étendus, en l'espèce 70% du territoire communal.

b. Les mesures discriminatoires

La publicité sur mobilier urbain dispose d'un atout de taille dans l'élaboration du règlement : le Maire, qui préside le groupe de travail chargé d'élaborer le projet de règlement local de publicité, et qui conclut aussi avec les publicitaires les contrats de mobilier urbain.

Aussi de nombreux règlements présentent-ils des dispositions moins restrictives pour ce type de publicité.

Les professionnels de l'affichage ont souvent essayé de faire annuler ces règlements locaux de publicité qui prenaient des dispositions favorisant la publicité sur mobilier urbain par rapport à la publicité sur d'autres supports.

CE 31/07/96 QUETIGNY contre Union des Chambres Syndicales de la Publicité Extérieure, précités.

¹⁵⁸ CE 10/11/97 Commune du GRAND QUEVILLY, JCP 25/03/98 N°13 p555.

¹⁵⁹ CE 31/07/96 QUETIGNY contre Union des Chambres Syndicales de la Publicité, précité.

Les Tribunaux Administratifs de PARIS et de VERSAILLES notamment se sont engagés dans cette voie, estimant qu'il est possible dans une ZPR de prendre des dispositions différentes selon les types de supports, si et seulement si cette différence est justifiée par le souci de protection du cadre de vie.

Le Tribunal de VERSAILLES¹⁶⁰, a annulé un règlement local de publicité qui interdisait la publicité mais admettait les enseignes jusqu'à 16 m². En effet, il considère que *''s'il est loisible à l'autorité publique d'opérer, au sein d'une zone de publicité restreinte, des discriminations entre les différentes catégories de publicité, elle ne peut légalement le faire que dans le but de protection de l'environnement et du cadre de vie poursuivi par la loi''* du 29 décembre 1979.

Suivant le même raisonnement, le Tribunal de PARIS¹⁶¹ annule un règlement qui imposait un recul par rapport à la voie égal à la hauteur du panneau publicitaire alors que la publicité sur mobilier urbain restait possible sur le domaine public.

A l'opposé, le Conseil d'Etat, de manière tout à fait constante, considère que le régime particulier qui peut être réservé à la publicité sur mobilier urbain dans le règlement local de la commune de ROMANS ne constitue pas une discrimination irrégulière¹⁶² : le mobilier urbain publicitaire peut ainsi n'être soumis qu'au règlement national de la publicité alors que les portatifs seraient interdits¹⁶³.

Il admet ainsi tout régime favorisant le mobilier urbain, même quand il ne peut se prévaloir d'aucune motivation relative à la protection du cadre de vie.

Par contre, il refuse d'admettre les mesures discriminatoires entre dispositifs de même catégorie : la discrimination entre les publicités existantes fondées sur leur date de

¹⁶⁰ T.A 30/01/96 Versailles, Chambre Syndicale Française de l'Affichage contre M le Préfet des YVELINES, req N°93 6490, cité dans ''Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997'', Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne DI.R.EN.

¹⁶¹ T.A PARIS 15/05/96 Société AVENIR HAVAS Média et la Société LUTECE, req N°9417586/7 et 9417592/7, cité dans ''Commission juridique'', juin 1996-juin 1997, service juridique de l'UPE.

¹⁶² CE 30/01/91, Ministre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoire et des Transports contre Chambre Syndicale Française de l'Affichage Dr Adm mars 1991 N°111.

¹⁶³ CE 03/07/95, Société Anonyme DAUPHIN Req N°133 505, cité dans ''Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997'', Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne DI.R.EN. et CE 10/11/97, Commune du GRAND QUEVILLY, précité.

déclaration, est illégale puisqu'elle n'est pas fondée sur une différence de situation entre les publicités ¹⁶⁴.

c. La sécurité routière

Le Décret N°76-148 du 11/02/76 ¹⁶⁵ réglemente aussi la publicité et les enseignes visibles des voies ouvertes à la circulation, pourtant cette réglementation est tout à fait autonome de celle prise en application de la loi de 1979. En effet, il s'agit de deux législations dont les objectifs sont distincts : le décret de 1976 concerne la sécurité routière, tandis que la loi de 1979 concerne la protection de l'esthétique et du cadre de vie, et les applications sanctionnées par des autorités différentes : les Direction Départementale de l'Equipement pour le décret de 1976, les Mairies et la Préfecture pour la loi de 1979.

Les règlements locaux de publicité qui sont pris en application de la loi sur la protection sur le cadre de vie peuvent-ils prendre des dispositions relatives à la sécurité routière ?

La jurisprudence accepte de plus en plus dans les règlements locaux, des dispositions réglementant l'affichage dont les motivations font apparaître la sécurité routière.

Depuis plusieurs années déjà, les Tribunaux Administratifs admettent ce type de dispositions et le Conseil d'Etat en 1992¹⁶⁶ avait déjà pris position, qu'il a récemment confirmé¹⁶⁷ : *''La circonstance que l'arrêté attaqué aurait également pour effet d'améliorer la sécurité de la circulation routière n'est pas révélatrice d'un détournement de pouvoir''*.

En pratique, et par prudence, il est recommandé d'éviter d'invoquer des motifs de sécurité routière dans un règlement local de publicité.

¹⁶⁴ CE 29/03/96 société anonyme MARIGNAN Publicité, Req N°157 678 et 157 679, *ibid.*.

¹⁶⁵D. N°76-148 du 11/02/76 relatif à la publicité et aux enseignes visibles des voies ouvertes à la circulation publique JO du 14/02/76.

¹⁶⁶ CE 13/11/92 Dr Adm décembre 1992, N°509, CE 13/11/92 Sté Affichage FIANCCHETTI, puis Conseil d'Etat 10/02/95 Union des Chambres Syndicales de la Publicité Extérieure, précité.

¹⁶⁷ CE 10/11/97 Commune du GRAND QUEVILLY, précité.

La frontière est très mince entre “la disposition ayant pour effet d’améliorer la sécurité routière” et “la disposition qui a également pour effet d’améliorer la sécurité routière”, qui est admise par la jurisprudence.

Ce large pouvoir laissé aux autorités locales pour adapter les règles applicables, s’exerce donc, non seulement sous le contrôle de l’administration : commission des sites, intervention du Préfet en cas de carence du Maire, Préfet et Maire responsables de l’application de la loi, mais aussi sous le contrôle du juge qui veille à la protection de la liberté d’affichage et en même temps, à la protection du cadre de vie.

Entre le cadre fixé au niveau national et ses adaptations locales, le droit de l’affichage se présente comme un droit particulièrement bien adapté ou adaptable, tout à fait capable, même s’il souffre de quelques lacunes, de protéger efficacement le cadre de vie.

Mais l’effectivité de cette protection repose sur le contrôle de l’application de la réglementation.

chapitre II

LE CONTROLE DE L'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION

INTRODUCTION

Le contrôle de l'application de la réglementation s'exerce non seulement en amont de l'implantation des dispositifs, par des régimes de déclaration et d'autorisations préalables, mais aussi en aval, afin de réprimer et surtout de mettre fin aux infractions qui portent atteinte au cadre de vie.

SECTION I DECLARATION ET AUTORISATIONS

PREALABLES

Le projet de loi faisait une place relativement importante aux autorisations. La commission spéciale de l'Assemblée Nationale les a réduites au minimum nécessaire, estimant qu'elles contribuent au développement de la bureaucratie et qu'elles risquent de conduire à l'arbitraire.¹⁶⁸

Les publicités, enseignes et préenseignes sont exclues des autorisations délivrées au titre du code de l'urbanisme, qu'il s'agisse de permis de construire ou de déclaration préalable de travaux. Le permis de construire n'est pas exigé pour l'implantation de dispositifs scellés au sol.

¹⁶⁸ Louis de GASTINES, "La Réforme du Droit de la Publicité, des Enseignes et des Préenseignes", RDP 1981, p 697.

Faisant suite au constat d'échec de l'application de la loi de 1979, la loi 02/02/95 relative au renforcement de la protection de l'environnement, texte transversal modifiant diverses législations existantes, intervient pour modifier la loi de 1979.

A l'origine, la modification de la loi de 1979 relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes n'était pas inscrite dans le projet de loi. Mais les parlementaires estimèrent que 40 à 50% des dispositifs publicitaires étaient en infraction¹⁶⁹. Devant l'inapplication flagrante et généralisée de la loi, le gouvernement déposa un amendement visant non pas à réformer le contenu du droit de l'affichage, mais à renforcer son efficacité. Le régime de déclaration préalable qui fut adopté est une nouveauté importante pour l'application du droit de l'affichage.

I LE REGIME D'AUTORISATION

En 1979, la loi avait limité le régime d'autorisation à l'installation dans trois cas : la publicité lumineuse, les enseignes dans des lieux sensibles, et enfin, certains dispositifs scellés au sol qui devaient être définis par un décret en Conseil d'Etat. Ce dernier cas devait permettre aux dispositifs publicitaires d'être implantés en harmonie avec les dispositions des documents d'urbanisme, et éviter qu'ils ne perturbent l'ordonnancement architectural et urbain. Cependant, le décret n'ayant jamais été pris, cette prescription est restée lettre morte.

La loi du 02/02/95, relative au renforcement de la protection de l'environnement a intégré à ce régime d'autorisation les enseignes à faisceau de rayonnement laser.

La loi a prévu que toute autorisation est délivrée au nom de l'Etat, et que son refus doit toujours être motivé.

A. LES DISPOSITIFS DE PUBLICITE LUMINEUSE

D'après l'article 8 II de la loi, l'installation de dispositifs de publicité lumineuse autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence est soumise à autorisation du Maire.

Les autorités locales peuvent aussi soumettre à autorisation la publicité sur véhicules terrestres, sur l'eau ou dans les airs.

¹⁶⁹ JP STREBLER, "Nouvelles dispositions en matière d'affichage publicitaire", JCP 1995, édition E, N° 18, I p195.

La procédure d'autorisation est fixée par les articles 26 à 29 du décret N°80-923¹⁷⁰ portant règlement national de la publicité : la demande d'autorisation et le dossier doivent être adressés au Maire, au Directeur Départemental de l'Equipement ainsi que, dans le cas où le dispositif publicitaire est installé sur une toiture ou terrasse, au Chef du SDA. Dans les quinze jours de la réception, dans le cas où le dossier est incomplet, le Maire invite le demandeur à fournir les pièces complémentaires à tous les destinataires de la demande.

A partir du moment où le Chef du SDA et le Directeur Départemental de l'Equipement sont en possession du dossier complet, ils ont quinze jours pour faire connaître leur avis au Maire (au-delà ils sont réputés favorables).

Le Maire, qui est libre de suivre ou non de ces avis, a deux mois à compter de la réception du dossier complet pour notifier sa réponse au demandeur.

En cas de refus de l'autorisation, le Maire devra motiver sa décision.

En l'absence de notification avant l'expiration de ce délai, l'autorisation est considérée comme acquise. Dans l'arrêt Sarl Pub Espace du 29/03/96¹⁷¹, le Conseil d'Etat précise que *''le Maire se trouve dessaisi et ne peut plus légalement rapporter l'autorisation en cause''*. Il étend ainsi en la matière une règle jurisprudentielle classique destinée à garantir l'intangibilité des autorisations tacites. Un tel retard dans la décision du Maire peut être très préjudiciable au cadre de vie, puisque le Maire ne pourra retirer cette autorisation tacite même s'il invoque la protection de l'environnement.

B LES ENSEIGNES

L'installation des certaines enseignes est soumise à une autorisation, accordée après une procédure fixée par les articles 8 à 13 du décret N°82- 211.

1 Le champ d'application de l'autorisation d'enseigne

¹⁷⁰ D. N°80-923, du 21/11/80, précité.

¹⁷¹ CE 29/03/96 SARL Pub Espace, Req N°157678, cité dans *''Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997''*, Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.EN.

L'installation de certaines enseignes, ainsi que leur changement d'aspect extérieur¹⁷², sont soumis à autorisation.

Les enseignes concernées sont :

les enseignes installées dans les lieux mentionnés aux articles 4 et 7 de la loi, ainsi que dans les zones de publicité restreinte (article 17 de la loi), certaines enseignes temporaires (articles 18 et 19 du décret du 24/02/82), et, depuis la Loi BARNIER, les enseignes à faisceau de rayonnement laser.

Rappelons que les lieux mentionnés au titre des articles 4 et 7 sont des lieux dont l'intérêt a été reconnu et qui bénéficient d'une protection réglementaire particulière¹⁷³. Les lieux mentionnés à l'article 7 se trouvent toujours en agglomération.

Si une activité est implantée hors agglomération dans un parc naturel régional par exemple, l'installation de son enseigne ne requiert aucune autorisation, elle doit seulement se conformer aux prescriptions générales relatives aux enseignes fixées par le décret N°82-211 du 24/02/82. En dehors des cas où il est possible d'instituer une ZPA, et des cas où le Maire peut prendre un arrêté concernant les enseignes (comme nous l'avons vu dans la première partie) lorsqu'elles *''contribuent de façon déterminante à la mise en valeur des lieux considérés ou aux activités qui y sont exercées''*¹⁷⁴, il n'existe pas de possibilité de contrôler l'atteinte qu'elles peuvent porter au paysage.

Il s'agit là d'une des lacunes de cette réglementation.

Seules les certaines enseignes temporaires sont soumises à autorisation ; il s'agit des enseignes temporaires installées sur un immeuble ou dans un lieu mentionné à l'article 4 de la loi, et des enseignes temporaires scellées au sol ou installées sur le sol dans un lieu mentionné à l'article 7 de la loi.

2 La procédure d'instruction et de délivrance des autorisations d'enseignes

¹⁷² T.A PARIS 05/07/96, société *''Air Sud Découverte''* Req N°93 10536/7, cité dans *''Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997''*, Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.EN.

¹⁷³ Voir Première partie : les interdictions absolues et les interdictions relatives.

¹⁷⁴ D. N°82-211 du 24/02/82, précité Art 7.

Il existe deux procédures différentes : une procédure de droit commun et une procédure spéciale pour les enseignes à faisceau de rayonnement laser.

a. La procédure de droit commun

Le dossier de demande doit être adressé en deux exemplaires à la Mairie. Dans les quinze jours suivant sa réception, dans le cas où le dossier est incomplet, le Maire invite le demandeur à fournir les pièces complémentaires.

A partir du moment où le Maire est en possession du dossier complet, il a quinze jours pour faire connaître au demandeur la date avant laquelle la décision lui sera notifiée. A l'expiration de ce délai, qui est généralement de deux mois, le défaut de notification de la décision vaut octroi d'autorisation. Ce délais peut être porté à quatre mois quand le site présente un intérêt très particulier dans des cas énumérés par la loi.

Dans certains cas l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France est requis, le Maire lui transmet alors un exemplaire du dossier. Son avis est réputé favorable s'il n'a pas été communiqué au Maire quinze jours avant l'expiration du délai fixé par le Maire pour notifier la réponse au demandeur.

L'avis de l'Architecte des Bâtiments de France n'a pas toujours la même force juridique : selon les cas le Maire est tenu ou non par cet avis.

L'autorisation est accordée après avis conforme de l'Architecte des Bâtiments de France, lorsqu'elle concerne l'installation d'une enseigne sur un immeuble ou dans un lieu mentionné à l'article 4 de la loi, et dans un secteur sauvegardé.

Par contre l'autorisation est délivrée après avis simple de l'Architecte des Bâtiments de France, lorsqu'elle concerne l'installation d'une enseigne sur un immeuble ou dans un lieu mentionné à l'article 7 de la loi, à l'exception des secteurs sauvegardés.

Comme les refus d'autorisation de publicité, les refus d'autorisation d'enseignes du Maire doivent être motivés. Par exemple, un Maire est fondé à refuser cette autorisation à une

enseigne qui *''par ses caractéristiques, et notamment eu égard à sa mauvaise intégration par rapport à la façade de l'immeuble, était de nature à porter atteinte à l'environnement''*¹⁷⁵,

Selon le Conseil d'Etat, le Maire de PARIS a pu prendre en compte *''l'intérêt qui s'attachait à la préservation de l'aspect esthétique de l'immeuble considéré''*¹⁷⁶, pour refuser l'autorisation demandée, estimant que la présence de dix enseignes supplémentaires sur la façade de cet immeuble aurait altéré son aspect

En règle générale, le Maire, et l'architecte des bâtiments de France s'il doit donner son avis, apprécie l'opportunité d'accorder cette autorisation au regard de la compatibilité de l'enseigne avec les caractéristiques esthétiques du secteur où elle doit être implantée.

b. La procédure d'autorisation des enseignes à faisceau de rayonnement laser

Les enseignes à faisceau de rayonnement laser sont généralement utilisées par les discothèques pour signaler leur présence. Récemment, elles ont fait l'objet d'une attention toute particulière du législateur.

Un régime d'autorisation des enseignes à faisceau de rayonnement laser a été institué par la loi du 02/02/95, précisée par le décret N°96-946 du 24/10/96.

Pour justifier le choix d'un régime particulier pour ce type d'enseignes, le Ministre de l'Environnement invoquait le fait qu'elles *''provoquent souvent des mécontentements et des perturbations pour les riverains ou les voisins''*¹⁷⁷.

Dans ses grandes lignes leur régime suit celui des autres enseignes, mais le Préfet a compétence exclusive pour délivrer l'autorisation. Ce choix est étonnant, dans la mesure où toutes les autres autorisations délivrées au titre de la loi de 1979, le sont par le Maire au nom de l'Etat et que toute la mise en œuvre de cette législation est assurée concurremment par le Maire et le Préfet.

C'est donc le Préfet, a qui la demande d'autorisation doit être adressée, qui l'instruit et la délivre, mais le décret n'apporte aucune précision quant aux conditions dans lesquelles

¹⁷⁵ T.A VERSAILLES 12/04/94, Société SAYAG ELECTRONIC contre Préfet des Yvelines, Req N°88 2248, cité dans *''Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997''*, Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.EN.

¹⁷⁶ CE 03/10/97 SARL MIL MIKE, JCP, Ed G, 1997, N°50, IV Tableaux de jurisprudence N2473.

¹⁷⁷ JO Sénat, débats parlementaires, 2^{ème} session extraordinaire 1994-1995, 17/01/95 p 397.

l'autorisation sera accordée. Il semble qu'il faille se référer à l'objectif de protection du cadre de vie poursuivi par la loi de 1979.

Par contre, les documents devant figurer dans la demande au Préfet ont été précisés, alors que les textes ne précisait pas le contenu du dossier à présenter au Maire, ce qui avait d'ailleurs retardé nombre d'instructions.

II LE REGIME DECLARATIF

Afin d'améliorer l'application du droit de l'affichage, la loi du 02/02/95 relative au renforcement de la protection de l'environnement, intervient le plus en amont possible, c'est à dire dès l'implantation des panneaux, et soumet les dispositifs publicitaires à une déclaration préalable, alors qu'en 1979, le législateur s'y était refusé. Le choix de ce régime de déclaration préalable suscita d'ailleurs de nombreuses discussions et de nombreuses critiques.

Cette loi a également pris diverses dispositions visant au renforcement des sanctions que nous aborderons plus loin.

L'ensemble des modifications de la loi de 1979 réalisées par la loi BARNIER, sont regroupées en son article 53, dans le titre III relatif à la connaissance, la protection et la gestion des espaces naturels.

A LA NATURE DU REGIME DE DECLARATION PREALABLE

1 Le rejet des autres régimes

a. Le régime d'autorisation préalable

L'autorisation préalable est l'expression d'un régime préventif, où l'administration a la possibilité d'empêcher l'exercice de la liberté. C'est pourquoi, dans le cadre de la loi de 1979, il n'a été adopté qu'à titre exceptionnel et seulement pour certains modes d'affichages comportant un risque important d'atteinte au cadre de vie. En 1995, le rapport du Sénateur DUPONT constatait l'échec de l'application de la loi de 1979, et proposa d'adopter un régime d'autorisation, au titre de travaux divers prévus par le code de l'urbanisme, pour toute

implantation de dispositif. Cependant, le législateur refusa de nouveau d'avoir recours à ce régime d'une façon généralisée.

b. Le "certificat d'affichage"

Certains¹⁷⁸ auraient préféré l'adoption d'un "certificat d'affichage", comparable au certificat d'urbanisme qui aurait informé son destinataire des règles applicables sur le terrain désigné. Pourtant, ce choix ne semble pas adapté aux causes du problème de la violation généralisée de cette réglementation.

En effet, les destinataires de ce certificat, les afficheurs, sont généralement des professionnels avertis et rarement des particuliers incultes en la matière. Le plus souvent, ils maîtrisent parfaitement les grandes lignes de la réglementation nationale et se renseignent sur l'existence d'un règlement local de publicité avant d'implanter un de leurs panneaux. Ils savent donc, lorsqu'ils implantent un panneau, s'il est illégal. Du moins, s'ils s'étaient posé la question, en imaginant par exemple que le panneau est celui d'un de leur concurrent, ils en auraient conclu à l'illégalité. L'ignorance des textes se trouve plutôt du côté des agents de l'administration qu'il aurait fallu former pour délivrer de tels certificats.

2 Le choix du régime de déclaration préalable

Le régime de la déclaration préalable a pour objectif de renforcer la protection des paysages urbains et d'intervenir le plus possible en amont en agissant sur l'installation, le remplacement et la modification des dispositifs publicitaires.¹⁷⁹

La déclaration préalable va permettre au Maire et au Préfet à qui elle est adressée d'être informés de l'existence et de l'emplacement des panneaux.

Leur mission de contrôle d'application de la loi devrait s'en trouver facilitée.

¹⁷⁸ Philippe ZAVOLI, "A propos des nouvelles dispositions en matière d'affichage", Petites Affiches, 4/08/95, N°93, p 8.

¹⁷⁹ Pierre BONFILS, Directeur Juridique de la SA GIRAUDY, "Le décret BARNIER : une simple question de déclaration", Droit de l'Environnement, décembre 1996 N°44 p 12.

B L'APPLICATION DU REGIME DECLARATIF

1 Le champ d'application du régime déclaratif

Les modalités d'application de la nouvelle déclaration préalable sont fixées par un décret pris plus de dix huit mois après l'adoption de la loi du 2 février 1995, il s'agit du décret N°96-946 du 24/10/96¹⁸⁰ qui modifie les décrets N°80-923 du 21 novembre 1980 portant règlement national de la publicité en agglomération et N°82-211 du 24/02/82 portant règlement national des enseignes.

a. Les dispositifs concernés

Sont soumis à déclaration préalable : *“les dispositifs et matériels qui supportent de la publicité”*¹⁸¹ ne faisant pas déjà l'objet d'une autorisation et les préenseignes de plus d'un mètre de hauteur sur un mètre et demi de largeur.

L'emploi du terme *“matériel”* permet de soumettre à déclaration le mobilier urbain qui supporte de la publicité.

Les préenseignes, qui suivent en principe les mêmes règles que la publicité, entrent aussi dans le champ d'application de la déclaration préalable. Cela est d'autant plus logique d'un point de vue environnemental, puisque le dispositif les supportant peut être similaire en tout point à celui supportant une publicité, et qu'ainsi son impact sur le paysage est identique.

Par contre, les enseignes, la publicité lumineuse à l'exception des dispositifs qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence, déjà soumise à autorisation, ainsi que les *“petites préenseignes”* parmi lesquelles les préenseignes dérogatoires, ne sont pas concernées par ce nouveau régime.

Si l'exclusion des petites préenseignes qui suivent le même régime que la publicité n'appelle pas de remarques particulières, on peut regretter que les préenseignes dérogatoires,

¹⁸⁰ JO 31/10/96.

¹⁸¹ Nouveaux articles 5-1 de la loi de 1979, et 30-1 du D. du 21/11/80.

dont la surface est limitée à un mètre de hauteur et un mètre et demi de largeur, soient exemptées de déclaration¹⁸². Ces préenseignes particulières méritaient en effet toute l'attention nécessaire : comme nous l'avons vu, afin de signaler certaines activités, elles peuvent s'implanter dans des lieux plutôt 'sensibles', même sur des dispositifs scellés au sol là où ce type de support est interdit¹⁸³. Leur nombre et leur éloignement du lieu de l'activité signalée sont aussi limités en fonction de l'activité signalée.

En dehors de ces règles, leur implantation est libre. Elle se révèle abusive, anarchique, et particulièrement préjudiciable à l'environnement, tout particulièrement aux entrées de ville qui sont littéralement prises d'assaut par ces types de dispositifs.

D'une part ce type de préenseignes, qui ne peuvent subir de restrictions du fait d'un zonage publicitaire, sont implantées dans des paysages qui doivent être particulièrement protégés. D'autre part, le contrôle du nombre et de l'emplacement des préenseignes demanderait de parcourir un périmètre étendu autour de chaque lieu d'activité et de réaliser un comptage précis des préenseignes implantées, il représente donc, pour les autorités qui souhaitent l'exercer, un investissement important.

Inclure ce type de préenseigne dans le champ d'application du régime déclaratif aurait au moins permis de centraliser en préfecture un suivi du nombre de préenseignes dérogatoires par activité.

¹⁸² J.P. STREBLER, 'Les publicités à l'heure de la déclaration préalable', AJPI 10/04/97.

¹⁸³ Dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants n'appartenant pas à un ensemble multicommunal de plus de 100 000 habitants, et en dehors des agglomérations.

b. Les cas de déclaration préalable

Selon la loi, sont soumis à déclaration préalable ‘‘l’installation, le remplacement, ou la modification ‘‘des dispositifs précités.

Tous les dispositifs existants avant le premier novembre 1996 en sont dispensés tant qu’ils ne seront ni modifiés, ni remplacés.

Par modification, on entend une transformation, même minime, susceptible de changer la situation du dispositif à l’égard des règles, nationales ou locales qui lui sont applicables. Par exemple la transformation d’un support bipieds en monopied, l’installation d’une hampe permettant l’éclairage.

Par remplacement, on entend l’enlèvement d’un dispositif ou d’un matériel existant et son remplacement par un autre, pas nécessairement identique¹⁸⁴.

Par contre, la dépose définitive de panneaux, c’est à dire la dépose qui n’est pas suivie de remplacement, ne donne pas lieu à déclaration préalable.

2 La mise en œuvre de la déclaration préalable

a. La procédure de la déclaration préalable

C’est à la personne ou l’entreprise qui exploite le dispositif ou le matériel qu’il incombe de procéder à la déclaration préalable destinée à la fois au Maire et au Préfet.

Elle doit être adressée en recommandée à la mairie de la ville d’implantation ainsi qu’à la préfecture du département¹⁸⁵ concerné ou déposée en mairie et préfecture contre décharge.

Dans un souci de simplification le ‘‘guichet unique’’, retenu pour les autorisations d’urbanisme, avait été évoqué sans toutefois être retenu. Ce choix, qui exige des

¹⁸⁴Pierre BONFILS, Directeur Juridique de la SA GIRAUDY, ‘‘Le décret BARNIER sur l’affichage publicitaire : une simple question de déclaration’’, précité.

¹⁸⁵ Plusieurs préfectures se sont déchargées de la mission de contrôle des déclarations préalables auprès des Directions Départementales de l’Equipement.

professionnels une déclaration simultanée aux deux destinataires, se justifie par le partage des pouvoirs réalisé par cette législation. En effet, du moment que le Préfet dispose de pouvoirs concurrents à ceux du Maire pour faire respecter la loi de 1979, il est tout à fait normal qu'il soit informé, au même titre que le Maire, des déclarations. Au sein de chaque département, la préfecture désigne et fait connaître aux professionnels de la publicité et de l'affichage, le service chargé de vérifier la déclaration préalable : en règle générale il s'agit de la Direction Départementale de l'Équipement.

b. Le contenu du dossier de déclaration préalable

Le décret d'application de la loi BARNIER fixe un contenu de déclaration différent selon que le dispositif sera implanté sur le domaine privé ou le domaine public. Ce dernier bénéficie d'un régime de déclaration allégé qui, vraisemblablement, a dû être adopté en considérant que l'autorisation d'occupation du domaine public, absolument nécessaire dans ce cas là, contiendrait les éléments nécessaires. Cependant, cela ne simplifie pas la vérification de ces déclarations : il faut alors réaliser des manipulations et des recherches supplémentaires au sein des services concernés, et diminue d'autant l'effectivité du contrôle.

Lorsque le dispositif ou le matériel est implanté sur une propriété privée, la déclaration contient six rubriques à remplir :

- l'identité et l'adresse du déclarant,
- la localisation et la superficie du terrain,
- la nature du dispositif ou du matériel,
- l'indication de la distance de l'installation projetée par rapport aux limites séparatives et aux baies des immeubles situées sur les fonds voisins,
- l'indication du nombre et de la nature des dispositifs déjà installés sur le terrain¹⁸⁶,
- un plan de situation du terrain, un plan de masse côté et la représentation graphique du dispositif ou du matériel cotée en trois dimensions.

Par contre, lorsqu'il est implanté sur le domaine public, la déclaration ne contient que quatre rubriques :

¹⁸⁶ Par terrain, il faut entendre unité foncière, c'est à dire l'ensemble continu de parcelles constituant une même propriété.

- l'identité et l'adresse du déclarant,
- l'emplacement du dispositif ou du matériel,
- la nature du dispositif ou du matériel, et la représentation graphique du dispositif ou du matériel cotée en trois dimensions.
- l'indication de la distance de l'installation projetée par rapport aux baies des immeubles situés sur les fonds voisins.

Les différences entre les deux dossiers de déclarations portent sur plusieurs points.

*''On peut regretter que les dispositifs sur domaine public aient été exemptés de l'indication des distances par rapport aux limites séparatives''*¹⁸⁷, car si la jurisprudence avait précisé que les règles de recul ne s'appliquent pas par rapport aux voies de circulation¹⁸⁸, elle n'a toujours pas pris position quant à l'application du recul par rapport au domaine public. Quelle que soit cette position, il reste qu'un dispositif implanté sur le domaine public doit respecter un recul par rapport aux propriétés privées riveraines.

c. L'attitude des professionnels

Voici un extrait d'une circulaire du 18/11/96, adressée à tous les adhérents de la Chambre Syndicale Française de l'Affichage, par J. P. DUVAL, Délégué Général. Il témoigne de la bonne volonté des afficheurs à l'égard de ce nouveau régime : *''L'institution de la déclaration préalable compliquera vos taches quotidiennes et augmentera nos coûts ; en revanche, elle contribuera par sa transparence, à améliorer nos relations de confiance avec les pouvoirs publics, elle distinguera les entreprises responsables des autres. Nous vous demandons, dans l'intérêt de l'environnement et de la profession, d'en respecter la lettre et l'esprit. ''*

La Chambre a élaboré pour tous ses membres un modèle de déclaration préalable, qui leur facilite la tâche et évite les oublis dans la composition du dossier.

3 Les effets de la déclaration préalable

¹⁸⁷ J.P. STREBLER, "Les publicités à l'heure de la déclaration préalable", AJPI 10/04/97.

¹⁸⁸ Voir première partie, CE 10/12/93 MONTAIGNAC, JCP1994 II 22242.

La déclaration de l'installation, du remplacement, ou de la modification d'un dispositif ou matériel supportant de la publicité emporte deux effets juridiques principaux.

a. La possibilité de réaliser l'implantation projetée

''A compter de la date de réception la plus tardive de la déclaration, le déclarant peut procéder sous sa responsabilité, à la réalisation du projet déclaré. ''

L'implantation du dispositif peut donc avoir lieu sans délai minimum ni délai maximum dès retour des avis de réception postaux ou la délivrance des récépissés de dépôt.

Cette déclaration est différente de celle utilisée en urbanisme où le commencement des travaux n'est possible qu'après un délai d'un mois si l'administration n'a pas formulé d'objections. Ici, il n'existe pas de procédure d'opposition de l'administration : elle n'a aucun document à fournir, elle n'a même pas à se manifester.

Certains Maires, mal informés de la procédure, envoient des réponses négatives, motivées ou non, aux afficheurs. Ces derniers n'ont pas à en tenir compte

b. Le contrôle de la régularité de l'installation projetée

La déclaration a un rôle d'information des autorités locales, de ''signal d'alerte'' qui permettra l'exercice par la collectivité de la régularité de l'installation envisagée.

Si le dispositif déclaré est illégal, le Maire ou le Préfet doit engager la procédure répressive classique prévue par la loi de 1979, à cela près qu'il est dispensé de faire constater l'infraction par procès verbal. L'arrêté de mise en demeure enjoignant le déclarant à déposer ou à mettre en conformité le dispositif en cause dans un délai de 15 jours peut donc être adopté sur la base de la déclaration.

Si *''les fonctionnaires qui se sentent concernés par la mise en œuvre de cette réglementation à travers une action répressive sont rares''*¹⁸⁹, ils sont encore plus rares à maîtriser parfaitement cette réglementation. Or la déclaration préalable ne pourra atteindre son objectif que si elle est suivie d'un contrôle effectif et sérieux de l'administration.

¹⁸⁹ JP STREBLER, ''Nouvelles dispositions en matière d'affichage publicitaire'', JCP 1995, édition E, N°18, I p195.

On peut concevoir que des variations de quelques centimètres ou de quelques degrés d'angle entre le terrain et le plan, soient tolérées au titre d'adaptations mineures traditionnellement acceptées en matière d'urbanisme et d'architecture.

A l'opposé, il semble que les infractions qui portent une atteinte importante au cadre de vie puissent être considérablement réduites par le nouveau régime de déclaration préalable. En effet, on imagine mal un exploitant déclarant l'implantation d'un dispositif publicitaire hors agglomération ou encore l'implantation d'un dispositif scellé au sol dans une agglomération de moins de 10 000 habitants. On espère ainsi mettre fin aux infractions particulièrement préjudiciables à l'environnement.

Afin de s'assurer du respect de la déclaration préalable, le législateur a institué une amende administrative spéciale qui s'applique sans préjudice des autres sanctions.

Son montant maximal est de cinq mille francs pour chaque dispositif installé sans déclaration préalable ou sur la foi d'une déclaration frauduleuse ou inexacte ¹⁹⁰.

Cette possibilité d'amende administrative a été étendue par un amendement du Sénat, aux cas d'infractions aux articles 4 de la loi du 29 décembre 1979 interdisant la publicité sur les monuments historiques ou naturels, les arbres et les sites protégés, 5 de la loi qui prescrit l'obligation d'indiquer le nom et l'adresse de la personne qui a apposé ou fait apposer la publicité, 23 de la loi qui impose l'accord du propriétaire pour pouvoir afficher sur la propriété. Ce champ d'application restreint, introduit une sorte de hiérarchisation dans les infractions traduisant le souci d'efficacité de la protection des espaces les plus sensibles, et de lutte contre l'affichage sauvage.

Elle ne peut être prononcée qu'à l'encontre de la personne qui a apposé ou fait apposer un dispositif irrégulier, sur le fondement d'un procès verbal de constatation¹⁹¹, et après avoir invité le contrevenant à présenter ses observations écrites sur le projet de sanction dans le délai d'un mois.

Le Préfet est tenu de prononcer cette amende qui sera recouvrée au profit de la commune sur le territoire de laquelle le dispositif a été installé. Cette sanction est susceptible d'un recours de pleine juridiction et d'un référé.

Rien n'est prévu pour le cas d'une déclaration incomplète, mais on peut considérer qu'elle serait sanctionnée de la même façon. Cependant, en pratique, cette hypothèse ne

¹⁹⁰ Article 23-1 de la loi du 29 décembre 1979, modifié par la loi du 02/02/95.

¹⁹¹ sauf dans le cas où la déclaration préalable elle-même suffit à constater l'irrégularité du dispositif.

devrait pas se présenter très fréquemment. En effet, ne pas faire la déclaration préalable, c'est prendre le risque qu'un agent qualifié remarque le dispositif sur le terrain et remarque aussi l'absence de déclaration correspondante. Par contre, adresser en mairie et en préfecture une déclaration incomplète, c'est, à coup sur, attirer l'attention de l'agent chargé des déclarations et susciter un contrôle. Le déclarant risque alors la même amende qu'en cas d'absence de déclaration, ainsi que la mise en œuvre de la procédure répressive au titre de l'infraction qui l'a conduit à "omettre" de déclarer certains éléments.

La loi BARNIER institue, comme nous venons de le voir, un régime de déclaration préalable qui devrait permettre aux autorités administratives, en leur donnant l'outil nécessaire pour contrôler l'état du parc et son évolution, de faire totalement respecter les réglementations nationales et locales par les entreprises d'affichage.

Cependant, afin d'atteindre l'objectif de protection du cadre de vie que s'est fixé la loi, il est aussi nécessaire de mettre en œuvre les sanctions qu'elle a prévues.

SECTION II LES SANCTIONS

Le mécanisme de sanctions organisé par la loi de 1979 a été amélioré par la loi BARNIER, intervenant pour renforcer la protection de l'environnement, qui durci le régime des sanctions administratives et pénales.

Ce dispositif de sanction complexe et sévère, dont la mise en œuvre a été confiée aux mairies et aux préfectures, fait l'objet d'une application peu homogène.

I LES PROCEDURES DE SANCTIONS

La loi de 1979 remplace celle de 1943 dont l'efficacité avait été compromise par le caractère exclusivement pénal du dispositif répressif. Elle restitue au Maire la police de l'affichage qui est une police spéciale de l'esthétique, et institue un régime de sanctions pénales et administratives cumulatives, où les sanctions administratives des articles 24 et suivants sont au premier plan. La loi du 02/02/95, dans sa réforme du droit de l'affichage,

prend des dispositions pour durcir les sanctions existantes tout en conservant, plus que jamais, la primauté de la procédure administrative.

La constatation par un procès verbal de l'infraction aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur est le point de départ des deux procédures.

A/ LA CONSTATATION DE L'INFRACTION

La constatation par un procès verbal de l'infraction aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur est le point de départ de la procédure administrative et de la procédure pénale, sauf dans le cas envisagé par la loi du 2 février 1995 concernant l'installation d'un dispositif dont la déclaration préalable a révélé l'irrégularité et dont la seule déclaration permet de prendre un arrêté de mise en demeure.

L'absence de procès verbal de constatation entacherait la procédure administrative d'irrégularité, de même qu'un procès verbal réalisé par une personne non habilitée.

La loi de 1979, dans son article 36 dresse une longue liste de ces personnes, il s'agit des officiers et agents de police judiciaire, les gardes champêtres, certains fonctionnaires des ponts et chaussée...

Cet article n'a pour fonction que d'habiliter, en plus des officiers de police judiciaire et des agents de police judiciaire normalement compétents pour constater par procès verbaux les infractions, plusieurs catégories de fonctionnaires qui se voient concurremment reconnaître la possibilité de constater les infractions aux articles 24, 29 et 34 de la loi. Il opère une extension de compétence, et n'a pas pour fonction de limiter le mode de preuve des infractions à la loi de 1979. Ainsi a été reconnue la validité d'un constat réalisé par un huissier¹⁹².

Le procès verbal est soumis à certaines règles de forme : il doit être écrit, mentionner le nom et la qualité de son rédacteur, préciser les faits constitutifs de l'infraction d'une façon claire et précise, et porter la signature de son auteur. Ce procès verbal fait foi jusqu'à preuve du contraire. En conséquence, il appartient au requérant de prouver l'inexactitude matérielle des faits.

¹⁹² Chambre d'Accusation de la CA Colmar, arrêt N°80/97 du 06/02/97, cité dans "Commission Juridique", juin 1996-juin 1997, service juridique de l'UPE.

Si le procès verbal est irrégulier, la procédure est viciée et la mise en demeure prise sur son fondement est annulée par le juge administratif.

Ce procès verbal est transmis au Maire de la Commune sur le territoire de laquelle le dispositif en infraction est implanté, au Préfet du Département où se trouve la commune, et au Procureur de la République.

Toute infraction régulièrement constatée au droit de l'affichage, quelle qu'en soit la gravité, déclenche la procédure administrative, par contre, elle ne sera pas toujours pénalement sanctionnée.

B / LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE

Avant 1995, l'astreinte était le fer de lance de la procédure administrative, depuis la Loi Barnier l'exécution d'office a été renforcée pour permettre la suppression rapide des dispositifs en infraction.

1 La mise en demeure

L'arrêté de mise en demeure est pris sur le fondement du procès verbal et doit être transmis au Procureur de la République.

Seules les infractions à la loi du 29 décembre 1979 et aux règlements nationaux et locaux pris en application de cette loi, permettent cette mise en demeure. Une infraction au décret de 1976 relatif à la sécurité routière ne pourrait donner lieu à une telle mise en demeure.

a. La compétence

En 1979, il fallu choisir quelle autorité serait compétente pour prendre les arrêtés de mise en demeure, c'est à dire à qui reviendrait la lourde charge de veiller au respect de la loi, et donc, à la protection du cadre de vie.

Investir les seuls préfets de faire respecter la volonté du législateur, c'est confier la répression des publicités irrégulières à une autorité beaucoup trop éloignée du terrain, donc inefficace.¹⁹³.

D'un autre coté, la défense du paysage et la protection du cadre de vie dépassent largement les enjeux locaux. Lors de la préparation de la loi de 1979, Monsieur Foyer soulignait les risques inhérents à une décentralisation totale de l'application du droit de l'affichage : arbitraires des choix municipaux, inertie des autorités communales et incohérence des réglementations locales. C'est pourquoi la majeure partie des compétences relatives à cette loi ont été attribuées au Maire et au Préfet concurremment.

La mise en demeure n'échappe pas à la règle : dans le mois qui suit la réception du procès verbal constatant l'infraction, le Maire prend un arrêté de mise en conformité ou de suppression du dispositif, s'il ne le fait pas, le Préfet se substitue au Maire.

Le Conseil d'Etat a précisé dans un arrêt de 1990 confirmé depuis que lorsque le Maire prend un arrêté mettant en demeure une société d'affichage et de publicité de supprimer des panneaux en infraction, il agit au nom de l'Etat¹⁹⁴, et la Commune n'est donc pas partie aux instances qui peuvent survenir. Le Maire n'a donc pas qualité pour interjeter appel quand les sociétés d'affichage soulèvent, par la voie de l'exception, l'illégalité d'un règlement local de publicité et obtiennent l'annulation de l'arrêté de mise en demeure sur cette base.

Dès la constatation de la publicité, la préenseigne ou l'enseigne irrégulière, le Maire ou le Préfet met en demeure le contrevenant, et s'il est inconnu, la personne pour le compte de laquelle la publicité est réalisée, de supprimer ou de mettre en conformité le dispositif publicitaire litigieux.

¹⁹³ Jacques CAILLOSSE ''la Publicité vue du droit'', AJDA 1985, N°9, p 459.

¹⁹⁴ CE 07/12/90 Ville de PARIS contre société MULTIPROMOTION, Ed techniques, DR Adm, février 1991, N°55.

et CE 03/02/92 Commune de CHALLES les Eaux contre société Art-Vision EURL, JCP, Ed G, 1992, N°18-19 p 143.

Le Maire peut à tout moment après le constat de l'infraction, prendre un arrêté de mise en demeure, même plusieurs mois plus tard. Le Préfet peut, quant à lui, prendre un tel arrêté dès le constat de l'infraction, sans attendre d'avoir constaté la carence du Maire au bout d'un mois.

Leur compétence est donc concurrente, ce qui devrait favoriser la répression des infractions à la loi de 1979.

Cette compétence est aussi une compétence liée puisque le Maire, comme le Préfet, n'ont aucun pouvoir d'appréciation sur la gravité des faits constatés dans le procès verbal. Dès réception de ce dernier et constat de sa régularité, ils sont tenus de prendre l'arrêté de mise en demeure.

La loi a prévu un cas où ils sont obligés d'intervenir alors même qu'aucun procès verbal ne leur a encore été communiqué. L'article 27 prévoit qu'ils sont tenus d'intervenir si une association agréée pour l'amélioration du cadre de vie (énumérées à l'article 35 de la loi) ou le propriétaire de l'immeuble sur lequel le panneau est apposé sans son accord, en font la demande : ils doivent alors faire constater l'infraction par une personne habilitée puis, sans attendre, prendre l'arrêté de mise en demeure.

La loi du 2 février 1995, dans son titre premier relatif à la participation du public et des associations en matière d'environnement, opère un élargissement du nombre d'associations pouvant recueillir l'agrément de l'autorité administrative, ce qui devrait accroître le nombre d'associations susceptibles d'inviter l'administration à faire respecter la loi.¹⁹⁵

b. L'arrêté de mise en demeure

L'arrêté de mise en demeure ordonne la suppression ou la mise en conformité de la publicité irrégulière dans un délai précis. La loi de 1979 avait laissé aux autorités locales une certaine latitude quant à la détermination de ce délai, mais la loi de 1995, a imposé un délai uniforme de quinze jours¹⁹⁶. Il doit être notifié soit à la personne qui a apposé ou fait apposer le dispositif irrégulier, soit en l'absence d'identité de cette personne, ce qui risque d'être le cas pour l'affichage sauvage, à la personne pour le compte de laquelle la publicité est réalisée.

¹⁹⁵ Philippe ZAVOLI, 'A propos des nouvelles dispositions en matière d'affichage', Les petites affiches 04/08/95, N°93, p8.

¹⁹⁶ Art 24 nouveau de la loi du 29 décembre 1979.

Précisons aussi qu'une mise en demeure doit être notifiée pour chaque dispositif en infraction. Une mise en demeure "groupée" indiquant la localisation de plusieurs panneaux en infraction notifiée à une même personne ne serait pas régulière.

"La procédure de mise en demeure n'impose aucune communication au contrevenant du constat d'infraction, mais le nouvel article 23-1 de la loi du 29 décembre 1979 prévoit qu'une copie du procès verbal doit être adressée à la personne visée, lorsqu'il s'agit d'une infraction susceptible d'être sanctionnée par une amende administrative de 5 000 francs, c'est à dire dans les cas de défaut de déclaration préalable, de non respect de la déclaration, ou d'infraction aux articles 4, 5 et 23 de la loi. Cependant, dans ces trois derniers cas, le défaut de communication du procès verbal serait sans effet sur la légalité de l'arrêté de mise en demeure et n'entacherait que la légalité de l'amende administrative",¹⁹⁷.

La circulaire du 12/05/81 prévoyait qu'un avertissement préalable devait être adressé au contrevenant avant la mise en œuvre de la procédure de mise en demeure.

Les professionnels de l'affichage ont invoqué ce texte à diverses reprises, et, plusieurs fois, le juge administratif a rappelé que cette circulaire n'avait pas été publiée, qu'elle n'avait donc aucune valeur réglementaire, et qu'elle ne pouvait modifier la procédure fixée par la loi du 29 décembre 1979 et le décret du 21 novembre 1980.

La question de la motivation des arrêtés de mise en demeure a aussi été posée.

Les Tribunaux Administratifs ont considéré qu'un arrêté de mise en demeure devait, au regard de la loi du 11 juillet 1979, être motivé. Le Conseil d'Etat estime désormais que, dans la mesure où le Maire est tenu de prendre un arrêté de mise en demeure en cas d'infraction, les moyens tirés d'une absence ou d'une insuffisance de motivation sont inopérants.

Il suit le même raisonnement quant au caractère contradictoire de la procédure précédant l'arrêté de mise en demeure. Certains tribunaux, comme le Tribunal Administratif de LYON en 1989, ont jugé que l'arrêté du Maire mettant une société d'affichage en demeure de supprimer un panneau devait, en vertu du décret du 28 novembre 1983, être précédé d'une

¹⁹⁷ J.P. STREBLER, "Synthèse de la jurisprudence Administrative 1980-1997", Rapport final, document interne D.I.R.EN.

procédure contradictoire¹⁹⁸. Mais le Conseil d'Etat a écarté la possibilité d'une procédure contradictoire permettant au contrevenant de présenter ses observations écrites, d'abord au motif que la mise en demeure ne constitue pas une sanction¹⁹⁹, puis au motif que le Maire ou le Préfet ont une compétence liée qui leur impose d'ordonner la suppression ou la mise en conformité d'un dispositif irrégulier²⁰⁰ et que cet arrêté n'a pas le caractère d'une décision susceptible de recours.

Sont donc écartées : la transmission du procès verbal, la procédure contradictoire préalable, ainsi que la motivation de l'arrêté de mise en demeure. Ce qui laisse en suspens, pour la personne à qui est notifiée l'arrêté, la question de savoir en quoi son dispositif est irrégulier.

En pratique, les professionnels s'intéressent plus aux délais qui leur sont octroyés et sollicitent souvent des services concernés, un délai supplémentaire, afin de pouvoir organiser le démontage du dispositif irrégulier. Généralement ils obtiennent gain de cause.

2 L'astreinte

L'astreinte est une conséquence automatique de la mise en demeure, mais les afficheurs disposent de recours pour contester l'arrêté de mise en demeure sous astreinte.

a. La mise en œuvre de l'astreinte

L'inexécution de l'arrêté notifié à l'auteur de l'infraction dans le délai déclenche, à sa charge, l'assujettissement d'une astreinte de cinq cents francs par jours et par publicité, enseigne ou préenseigne maintenue²⁰¹.

Elle est réévaluée chaque année en fonction de la variation de l'indice des prix à la consommation des ménages publié par l'Institut National de la Statistique Economique.

¹⁹⁸ Dr Adm, mai 1990 N°292 T.A LYON 30/11/89 Sté LEVY-TOURNAY, Sté LIOTE.

¹⁹⁹ CE 15/06/87 SARL O. D. I. P. Publicité routière, Req N°68 417, cité dans "Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997", Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.EN.

²⁰⁰ CE 04/11/83 Société PUBLIMONTRE LIOTE Req N°35 430, *ibid.*

²⁰¹ Art 25 nouveau de la loi du 29 décembre 1979.

Initialement fixé à 100 francs par jours et par dispositif, le montant de l’astreinte avait été réévalué conformément à la loi, pour atteindre 207,40 francs en 1994. Ce montant a été plus que doublé par la loi BARNIER. Ainsi, les Maires ont entre les mains un outil très dissuasif qui consiste à faire peser une astreinte économiquement insupportable au contrevenant.

Une exception a été aménagée pour l’affichage d’opinion, qui, avec la publicité relative aux activités des associations, échappent à l’astreinte.

Comme nous l’avons vu dans la première partie, ses conditions de forme font du procès verbal un outil totalement inadapté pour sanctionner les véhicules publicitaires. Le Conseil d’Etat a admis en 1991²⁰² et confirmé en 1998²⁰³ la légalité de l’astreinte administrative pour imposer aux véhicules publicitaires la mise en conformité avec la réglementation. Cependant cette mise en conformité n’a de sens que s’il s’agit, comme c’était le cas en l’espèce, de modifier le support du dispositif destiné à recevoir la publicité : la Société Multypromotion avait été mise en demeure de réduire à 16 m² la surface totale du support d’un véhicule utilisé à des fins publicitaires.

Par contre, la lutte contre les autres infractions relatives aux véhicules publicitaires, celles concernant le lieu d’implantation du dispositif, pose un problème qui n’est toujours pas résolu.

b. Les recours

La suppression de l’astreinte, qui intéresse particulièrement les professionnels de l’affichage, surtout depuis l’augmentation de son montant, donne lieu à un contentieux assez abondant. Le professeur BOUYSSOU note qu’en l’absence de moyens sérieux et dans un but dissuasif et pédagogique, le Conseil d’Etat condamne fréquemment la société requérante au paiement d’une somme au titre des frais irrépétibles engagés par l’Etat²⁰⁴.

²⁰² CE 18/01/91 Société MULTYPROMOTION, Rec 1991, p 16.

²⁰³ CE 08/04/98 Ville de STRASBOURG, cité dans ‘‘Bilan annuel de jurisprudence’’ de l’UPE, juin 1998, Maître CAMPANA DOUBLET.

²⁰⁴ CE 26/10/92 SAYAG ELECTRONIC, Req N°112 107, cité dans ‘‘Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997’’, Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.EN.

Si le publicitaire ou le propriétaire bénéficiaire du bail estime l'arrêté de mise en demeure illégal, il peut en demander l'annulation par la voie de l'excès de pouvoir au Tribunal Administratif et sa suspension par la voie du référé, dans un délai de huit jours auprès du président du Tribunal Administratif ou du magistrat délégué. Le requérant peut obtenir une ordonnance imposant la suspension de l'astreinte jusqu'à la décision à intervenir au principal, si les moyens énoncés dans la requête paraissent sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'arrêté.

Cette ordonnance intervient dans les quinze jours de la saisine et elle est exécutoire nonobstant appel devant le Conseil d'Etat.

Le délai de recours contre l'arrêté de mise en demeure est de huit jours, ce qui est assez bref, mais il ne court que s'il a été indiqué, ainsi que les voies de recours, lors de la mise en demeure. De plus, l'intervention d'un recours gracieux pendant cette période est sans effet sur le délai de huit jours²⁰⁵.

Puisque le Maire agit au nom de l'Etat lorsqu'il prend un arrêté de mise en demeure, il n'a pas qualité pour faire appel d'un jugement d'un Tribunal Administratif annulant un arrêté de mise en demeure d'un tel arrêté pris par le Maire. Il appartient à l'Etat de relever appel d'une ordonnance suspendant l'astreinte. Selon les règles habituelles de représentation de l'Etat devant le juge d'appel²⁰⁶, le Préfet ne peut attaquer un jugement rendu sur une demande de sursis que lorsqu'il est l'auteur de l'acte litigieux. Le Ministre, à qui revient cette qualité, peut toujours régulariser le pourvoi introduit par le Préfet en s'en appropriant les termes, même après l'expiration du délai de recours contentieux.

²⁰⁵ CE 04/12/91, Préfet de HAUTE GARONNE contre SA DAUPHIN Ota et autres, RFDA mars avril 1993.

²⁰⁶ DUTREIL "La procédure de référé en suspension des astreintes en matière d'installations publicitaires", RFDA 1993, p 309.

c. Le recouvrement de l'astreinte

L'astreinte est recouvrée au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle ont été commis les faits constatés. Le Maire doit liquider le produit de l'astreinte, dresser l'état nécessaire à son recouvrement et le faire parvenir au Préfet dans le mois qui suit l'invitation qui lui en est faite par celui-ci. S'il ne le fait pas, la créance est liquidée et recouvrée au profit de l'Etat.

Ces autorités disposent de la possibilité de consentir une remise ou un versement partiel du produit de l'astreinte quand les afficheurs n'ont pas pu démonter les panneaux en infraction dans les délais, pour une raison indépendante de leur volonté. Rappelons que les astreintes peuvent représenter des sommes substantielles puisqu'on applique une l'astreinte de 500 francs par jour et par dispositif en infraction. L'astreinte est donc particulièrement dissuasive pour les afficheurs dans la plupart des cas.

3 L'exécution d'office

a. La procédure d'exécution d'office

Le Maire ou le Préfet peut faire exécuter d'office les travaux prescrits par l'arrêté, aux frais de frais de la personne à qui a été notifié l'arrêt, s'il n'a pas été procédé à leur exécution dans le délai de quinze jours.

Il s'agit là d'une possibilité, laissée à l'appréciation des autorités locales, de faire disparaître ces dispositifs.

L'administration est tenue de notifier au moins huit jours à l'avance, à la personne privée propriétaire ou occupant des lieux, la date de commencement des travaux. Ces derniers doivent être réalisés sous le contrôle d'un officier de police judiciaire. De plus, il faut veiller à ce que les dispositifs ne subissent aucune détérioration et qu'ils soient entreposés dans un endroit où ils pourront être conservés en bon état et sous surveillance²⁰⁷.

²⁰⁷ G. GHAYE, '' Une loi qui gagne à s'afficher'', Etudes foncières, N°63, juin 1997.

b. Les améliorations apportées par la loi BARNIER

D'une part, le nouvel article 26 rend obligatoire la dépose d'office des dispositifs irréguliers s'ils n'ont pas été mis en conformité dans le délai de quinze jours. Cette nouvelle disposition pose la question de l'utilité de l'astreinte qui incitait financièrement le contrevenant à l'exécution de l'arrêté de mise en demeure, mais ne commençait à courir qu'au terme du délai de quinze jours. Puisque la loi ne donne aucun délai à l'autorité administrative pour s'exécuter, on peut considérer qu'elle n'est pas obligée d'user de son pouvoir de dépose immédiatement après le quinzième jour. Cette possibilité a été utilisée dans le département du VAL d'OISE où le Préfet '*conseille de laisser courir l'astreinte administrative pendant une durée de 15 à 21 jours avant d'engager les travaux d'enlèvement*'²⁰⁸.

D'autre part, une dépose immédiate d'office a été instituée dans les cas d'infractions aux articles 4, 5 et 23 qui peuvent faire l'objet, comme nous l'avons vu, d'une amende administrative de 5 000 francs perçue au profit des communes.

L'enlèvement immédiat peut aussi être utilisé pour l'affichage d'opinion et l'affichage des associations alors qu'ils échappent à l'astreinte. Cette dépose d'office peut avoir lieu dès que l'irrégularité du dispositif a été constatée²⁰⁹, sans préavis de huit jours, et à la demande ou après information du propriétaire. Un minimum de 48 heures est à respecter avant de commencer les travaux.

Cette disposition est destinée à lutter efficacement contre la publicité sauvage qui consiste en l'installation de dispositifs sur des immeubles ou des terrains sans l'autorisation du propriétaire et tout particulièrement sans bail conforme aux dispositions de la loi.

Dans le cas du non respect de l'article 23 de la loi, le Maire n'a pas à prendre d'arrêté de mise en demeure puisque l'on ignore l'identité de la personne ou de la société qui a fait installer le dispositif en infraction. Dans le cas d'infraction aux articles 4 et 5, l'arrêté de mise en demeure n'est pas exigé non plus. Ces dispositions particulières n'écartent pas la possibilité, pour le Maire ou le Préfet de diligenter la procédure classique de mise en demeure sous astreinte journalière.

²⁰⁸ Philippe ZAVOLI, 'A propos des nouvelles dispositions en matière d'affichage', Les petites Affiches, 4/08/95, N°93, p8.

²⁰⁹ Soit par procès verbal, soit par la déclaration préalable qui ferait apparaître la non conformité du dispositif par rapport à la réglementation applicable.

Désormais la démarche la plus efficace à adopter pour supprimer l’affichage sauvage est donc la suivante.

Il faut faire dresser un procès verbal avant d’informer la personne sur le terrain de laquelle se trouve le dispositif, s’il s’agit d’une personne privée. Ensuite, on procède à la dépose d’office, et enfin, il convient d’établir un rôle des frais de l’exécution d’office qui sont supportés par la personne ayant fait apposer la publicité en cas d’identification de cette dernière, ou par la personne pour le compte de laquelle la publicité a été réalisée.

C/ LA PROCEDURE JUDICIAIRE

La procédure judiciaire est longue et beaucoup moins efficace que la procédure administrative pour mettre fin aux infractions à la loi relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes.

Les sanctions pénales, qui viennent s’ajouter aux sanctions administratives sont fixées par les articles 31, 32 et 33 de la loi, complétés par le décret N°80-923 du 21 novembre 1980.

Nous évoquerons les différentes catégories d’infractions, puis le régime des poursuites, et enfin les peines encourues.

1 Les infractions

Les infractions à cette réglementation, constituent selon les cas, des délits ou des contraventions de 3^{ème} ou 4^{ème} classe.

a. Les incriminations délictuelles

L’article 29 de la loi détermine les agissements incriminés qu’il est possible de regrouper en trois catégories.

D’abord, constitue un délit l’installation d’une publicité, enseigne ou préenseigne, au mépris de l’une des interdictions imposées par la loi.

Il s’agit des interdictions : absolues (article 4), hors agglomération (article 6), en agglomération (article 7), mais aussi les procédés interdits pour la publicité sur véhicules

terrestres, sur l'eau ou dans les airs (article 14), et les interdictions d'enseignes ou de préenseignes (articles 17 et 18).

Ensuite, constitue un délit : le défaut d'autorisation préalable prévue en matière de publicité d'enseignes et de préenseignes ou l'inobservation des conditions qu'elle pose.

Enfin la méconnaissance d'une limitation, c'est à dire l'inobservation des règles instituées dans une ZPR, constitue aussi un délit.

b. Les incriminations contraventionnelles

Les contraventions sont prévues par le décret N°80-923 du 21 novembre 1980 portant règlement national de la publicité en agglomération.

Toutes les infractions à ce décret constituent des contraventions de 4^{ème} classe.

L'article 23 de la loi qui exige l'autorisation écrite du propriétaire d'un immeuble pour y apposer une publicité, une enseigne ou une préenseigne. Le défaut d'autorisation est constitutif d'une contravention de 3^{ème} classe. De même, est constitutif d'une contravention de 3^{ème} classe, la violation de l'obligation d'entretien du dispositif publicitaire.

Une contravention nouvelle d'un montant de 50 à 10 000 francs a été instituée par la loi du 02/02/95 (article 29), à l'encontre de quiconque s'oppose à l'exécution des travaux d'office après une mise en demeure ou qui met obstacle aux contrôles ou à l'exercice des fonctions des agents habilités à constater les infractions à la loi de 1979.

Cette contravention permet de renforcer l'efficacité de la procédure administrative en dissuadant les propriétaires d'interdire l'accès à leur propriété aux agents chargés de constater l'infraction ou de déposer les dispositifs irréguliers.

Jusque là en effet, les procédures de dépose étaient souvent entravées par ce refus du propriétaire de laisser les agents pénétrer sur sa propriété. Une décision de justice était alors nécessaire, ce qui ralentissait considérablement les déposes.

Les propriétaires veulent éviter qu'il soit mis fin au contrat qui les lie aux professionnels de l'affichage. Sur des voies de circulation entre des centres de vie de plus de 20 000 habitants, où passent en général entre 1 500 et 3 000 véhicules par jour, les emplacements pour des dispositifs de 4 à 8 m², se négocient en général entre 750 et 2000 francs par an. Le loyer de ces baux, conclus pour une durée de un à six ans renouvelables par

tacite reconduction, varie en fonction des qualités de l'emplacement, des circonstances et... de la négociation.

2 Le régime des poursuites

Quatre points caractérisent ce régime de poursuite²¹⁰.

La constatation des infractions est réalisée, comme nous l'avons vu plus haut, à travers un procès verbal dont la régularité conditionne la régularité des poursuites.

La personne pénalement responsable est *“celui qui aura apposé, fait apposer ou maintenu, après mise en demeure, le dispositif irrégulier”*. Dans le cas où l'identité de cette personne est inconnue, c'est celui pour le compte duquel la publicité est réalisée qui est responsable. L'article 3 de la loi de 1979 prévoit ainsi une présomption de complicité qui doit permettre de lutter activement contre l'affichage sauvage.

Cette nouveauté par rapport à la loi de 1943 avait alimenté de vives discussions lors de l'élaboration du projet de loi : le Sénat, invoquant notamment le principe selon lequel la complicité ne se présume pas, avait repoussé cette proposition qui fut finalement adoptée.

Les associations agréées par l'administration, sont autorisées à se porter partie civile pour les faits constituant une infraction aux dispositions de la loi ou de ses décrets d'application et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre. Cependant, elles sont assez peu présentes dans le déclenchement des procédures de sanction. Les poursuites peuvent, et c'est généralement le cas, être engagées à l'initiative du parquet.

Avant la loi de 1979, et en l'absence de qualification législative contraire, les tribunaux considéraient que l'infraction d'affichage s'accomplissait instantanément, indépendamment de la permanence de ses effets²¹¹. Cette solution, on s'en doute, était loin d'améliorer la répression des infractions au droit de l'affichage. Pourtant la proposition de changer ce système en qualifiant l'infraction d'affichage d'infraction continue souleva de

²¹⁰ Gabriel ROUJOU DE BOUBEE, “Les dispositions répressives de la loi du 29 décembre 1979”, RDI, Janvier, Mars 1981.

²¹¹ Cass 16/12/64, BLOCH et société BENDIX PHILBIX, JCP 1965, II, 14086.

vives oppositions, en particulier au Sénat, où cette qualification était considérée comme contraire à la prescription²¹², notion traditionnelle de notre droit pénal.

Malgré ces réticences, le projet fut adopté, et aujourd'hui les infractions à la loi de 1979 ont un caractère continu puisque la prescription de l'action publique ne court que du jour où la publicité irrégulière est supprimée (article 33 de la loi).

3 Les pénalités

Qu'il s'agisse de délits ou bien de contraventions, le législateur a estimé que les infractions d'affichages, bien que devant être réprimées pour l'atteinte qu'elles portent à l'environnement, ne pouvaient être sanctionnées de peines de prison. Les peines encourues sont donc des amendes, mais aussi des mesures de restitution afin de rendre aux paysages leur aspect d'origine.

a. Les amendes

Une discussion sur l'amende répétitive journalière, considérée comme faisant la part trop belle à l'arbitraire de l'administration, agita les débats et fut rejetée pour partie puisque l'amende est appliquée autant de fois qu'il y aura de publicité, mais une seule fois pour toute la période où a duré l'infraction.

Les contraventions sont frappées des amendes classiques correspondant à leur classification. Les délits sont frappés d'une amende de 50 à 10 000 francs, ce qui laisse au juge une certaine latitude pour apprécier la gravité de l'infraction quant à la protection du cadre de vie. Cette amende est doublée en cas de récidive, et affectée d'une majoration de 50% perçue au bénéfice des collectivités locales.

²¹² A DE LAUBADERE, "Chronique générale de législation", AJDA 1980, 20/04/80.

b. Les mesures de restitution

En cas de condamnation, le Tribunal ordonne soit la suppression, soit leur mise en conformité, et, le cas échéant la remise en état des lieux.

La suppression des dispositifs irréguliers doit être exécutée dans le délai d'un mois, passé ce délai, le contrevenant s'expose à une astreinte de 50 à 500 francs par jour de retard.

Le Tribunal ne peut en réviser le montant que dans la mesure où seules des circonstances indépendantes de la volonté du redevable ont empêché ce dernier d'exécuter ses obligations.

Cette astreinte judiciaire et l'astreinte administrative, dont nous avons traité plus haut, se cumulent, représentant parfois de lourdes sommes qui devraient avoir un effet dissuasif sur les afficheurs.

Pour conclure, on peut dire que la voie judiciaire, qui passe par l'information du procureur de la république et tend à obtenir un jugement qui, étant donné l'engorgement des juridictions, ne pourra être obtenu que deux ans après le constat de l'infraction, est peu adaptée pour faire face aux infractions à la loi relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, et tout particulièrement aux infractions des véhicules publicitaires.

II LA MISE EN OEUVRE DES SANCTIONS

A/ UNE MISE EN ŒUVRE INSUFFISANTE

Dans l'ensemble, et malgré un système d'astreintes et de dépose d'office sévère des dispositifs en infractions, on ne peut que constater une mise en œuvre des sanctions insuffisante. En 1997, Monsieur MAGNAT, président d'une association pour la protection de l'environnement, estimait au cours d'une réunion de la commission départementale des sites "Perspectives et Paysages"²¹³ que la moitié des dispositifs posés dans le VAUCLUSE l'étaient de façon illégale. Or, faute de sanctions la réglementation n'est pas respectée, et son but, la protection de l'esthétique, ne peut être atteint.

²¹³ Compte rendu de la commission départementale des sites, perspectives et paysages du 08/07/97, préfecture du VAUCLUSE, intervention du président de l'APARE, document interne D.I.R.EN.

Comme en matière d'urbanisme, en matière d'affichage, il ne sert à rien d'édicter sur le territoire des règles si leur respect n'est pas assuré. Si dès la première infraction, il n'y a pas d'intervention des pouvoirs publics afin d'y mettre un terme, le phénomène de constitution des infractions ne peut que s'amplifier. De plus, ce phénomène est accéléré par le jeu de la concurrence entre afficheurs. En effet, devant un dispositif d'un confrère implanté en toute irrégularité mais aussi en toute impunité, les autres afficheurs sont tentés de suivre le mauvais exemple, si l'on peut dire. Une violation de la réglementation appelle une autre violation et ainsi de suite, le paysage est rapidement envahi. Dès lors, même si des sanctions sont appliquées, la remise en état des lieux peut prendre un certain temps pendant lequel l'atteinte portée au cadre de vie subsiste. C'est pourquoi cette réglementation requiert une attention et une surveillance régulière toute particulière. Dans la plupart des cas, elle est loin de l'obtenir.

La vigilance des associations devrait aussi contribuer à protéger le cadre de vie, surtout depuis que la loi BARNIER a permis à un nombre encore plus grand d'entre elles d'intervenir en la matière. Cependant, dans l'ensemble, elles sont rarement à l'origine des procédures de sanction engagées contre des dispositifs illégaux. Leur rôle réside plutôt dans la sensibilisation des autorités locales afin qu'elles interviennent plus efficacement pour faire respecter le droit de l'affichage, et en amont dans la participation à l'élaboration des règlements locaux de publicité.

Il convient maintenant de s'interroger sur les causes de la mise en œuvre insuffisante des sanctions.

B/ LES CAUSES

L'incertitude quant aux règles applicables, le manque de moyens techniques et surtout le manque de volonté de sanctionner sont à l'origine de la médiocrité de la mise en œuvre du droit de l'affichage.

1 Un droit incertain

La réglementation nationale relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes est très complexe, mais aussi parfois imprécise. Elle pose donc, encore aujourd'hui, des problèmes d'interprétation, source d'un contentieux abondant qui paralyse partiellement l'application des textes.

Au niveau local, les premières générations de règlements locaux de publicité se sont fait l'écho de ces hésitations. La jurisprudence qui a posé des jalons et éclairci certains points, notamment quant à la marge de manœuvre dont dispose le Maire dans l'institution du règlement, n'a pas totalement pallié les insuffisances de la loi.

Il faudrait obtenir un maximum de cohérence et de continuité entre les prescriptions légales, réglementaires d'ordre national, et les prescriptions locales, car le flou juridique est une entrave à la mise en œuvre des sanctions prévues par la loi.

Le manque de moyens techniques de certaines communes vient s'ajouter au flou juridique pour freiner la bonne application de la réglementation.

2 Le manque de moyens techniques

Le contrôle du respect de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes, est en principe assuré par le Préfet et par le Maire.

Pour réaliser un contrôle effectif de l'application de cette législation, il est nécessaire de disposer de suffisamment de personnel, mais encore faut-il que celui-ci soit formé et connaisse parfaitement les textes.

Or, rares sont les communes, surtout celles de taille modeste, qui disposent d'agents formés à l'application de cette loi. Il peut arriver que ce soit le chargé de mission de la Direction Régionale de l'Environnement qui en assure le contrôle. Il est ainsi appelé à réaliser des relevés d'infraction : tant à petite échelle dans des communes modestes, qu'à plus grande échelle, dans des communes plus importantes mais qui, pour autant, ne disposent pas forcément de personnel formé à cet effet.

Toutes les communes ne sont donc pas sur un pied d'égalité : le système est à double vitesse. En effet, il y a d'une part les communes importantes qui possèdent des moyens conséquents et peuvent disposer, si elles le souhaitent, d'une personne formée à la publicité, et d'autre part les communes de taille plus modestes qui, bien souvent, ne disposent d'aucun personnel qualifié en matière d'affichage.

Il est regrettable pour l'effectivité de la règle, et donc pour la protection du cadre de vie, que les autorités locales soient si peu avisées des dispositions applicables en la matière. Encore aujourd'hui, il arrive que des déclarations préalables soient traitées comme des demandes d'autorisation. Les afficheurs se voient alors retourné leur déclaration, établie en bonne et due forme, au motif que le Maire refuse l'implantation du dispositif. Ce dernier est bien désappointé lorsque le dispositif est tout de même monté, malgré ses protestations, mais en toute légalité. Certaines administrations, disposant pourtant de tous les moyens nécessaires, ont fait échouer des procédures répressives par manque de connaissances juridiques, notamment quant aux règles à respecter pour les mises en demeure.

C'est pourquoi, il ne faut pas généraliser la distinction de communes en fonction de leur taille. En effet, certaines d'entre elles, pourtant de taille modeste, ont réagi face aux abus des afficheurs. C'est notamment le cas de la commune de SAINT REMY de PROVENCE. Consciente de la nécessité d'intervenir pour mettre fin aux infractions, elle s'est dotée d'un personnel qualifié dont la mission a été de lutter contre l'affichage illégal. Localement, et comme sur tous les sites touristiques, les infractions relevées concernaient surtout les préenseignes. Celles-ci sont nécessaires à la signalisation, des hôtels et restaurants notamment, mais ne doivent pas pour autant s'approprier le paysage, sans quoi le site serait dénaturé et perdrait son attrait touristique. La qualification du personnel chargé de cette mission a permis d'obtenir des résultats significatifs.

Au-delà du problème de compréhension des textes et de celui du manque de moyens, apparaît le manque d'initiative des autorités compétentes pour sanctionner les infractions.

3 Le manque d'initiative des autorités compétentes

C'est au Préfet et au Maire qu'il revient d'assurer le respect des objectifs prévus par les règles d'affichage et de publicité. Or, le préfet est souvent trop éloigné du terrain pour exercer un contrôle efficace²¹⁴. Le Maire, lui, est plus au fait des infractions sur le territoire de sa commune, mais l'application du droit de l'affichage ne fait pas toujours partie de ses priorités.

²¹⁴ Jacques CAILLOSSE ''la Publicité vue du droit'', AJDA 1985, N°9, p 459.

En attribuant un pouvoir concurrent à ces deux autorités, le législateur pensait pouvoir équilibrer le système. Aujourd'hui, cette complémentarité n'a pas produit les effets escomptés. Plusieurs facteurs contribuent à l'inertie des autorités communales.

D'une part, la fiscalité communale liée aux emplacements publicitaires s'applique aussi bien aux dispositifs réguliers qu'à ceux implantés en infraction à la réglementation protectrice du cadre de vie. La commune peut prélever une taxe sur les affiches publicitaires (art L.233-15 et suivants du Code des communes) ou une taxe sur les emplacements publicitaires fixes (art L.233-88 et suivants du Code des communes). Les tarifs de la première sont répartis en cinq catégories en fonction du type d'affiche, et sont doublés dans les agglomérations où la population communale dépasse les 100 000 habitants. Pour la seconde, les tarifs maximum fixés par la loi sont classés en quatre catégories.

Jusqu'à la loi de 1995 qui institue le régime de déclaration préalable, l'utilité de la taxe sur les emplacements publicitaires fixes était double puisqu'elle permettait d'obtenir, une fois par an, une liste des tous les panneaux implantés sur la commune. Cette liste aurait pu être utilisée pour contrôler l'application des textes mais il n'en était rien.

Les recettes de ces taxes sont substantielles, mêmes si les Mairies s'en défendent systématiquement. Selon le Ministère de l'Intérieur²¹⁵, la taxe sur les affichages publicitaires a rapporté 68 millions de francs pour 39 communes bénéficiaires, et 2025 communes ont perçu en 1992 la taxe sur les emplacements fixes pour une recette de 140 millions de francs. Cette taxe est perçue sur déclaration annuelle des afficheurs, et, en cas de création d'un dispositif publicitaire en cours d'année, elle s'applique au prorata temporis.

Si on considère que la moitié ou au mieux un tiers des dispositifs sont irréguliers, on peut aisément imaginer le manque à gagner que réaliseraient les communes si tous ces dispositifs illégaux étaient supprimés.

D'autre part, les communes, contractuellement liées à l'entreprise de publicité qui leur fournit le mobilier urbain, tirent un avantage de ce type de publicité dans la commune.

²¹⁵ Direction Générale des Collectivités Locales, Bureau de la Fiscalité locale, cité dans la Revue Etudes Foncières N°63 juin 1994, "Une loi qui gagne à s'afficher".

Selon le contrat, cet avantage peut être un service (une surface mise à disposition gratuite pour l'affichage municipal, et un service d'entretien gratuit du mobilier) ou un revenu. Dans tous les cas, la commune se trouve dans une position délicate pour exercer pleinement et objectivement son rôle dans l'application des sanctions des infractions à la loi de 1979 à laquelle, rappelons le, le mobilier urbain doit se conformer.

Enfin, le Maire peut être soumis à diverses pressions conjoncturelles.

Il existe des réalités économiques incontournables, en particulier de nos jours. Une entreprise exerce son activité sur le territoire d'une commune, elle génère ainsi d'une part de l'emploi, d'autre part une taxe professionnelle. Sera-t-elle toujours sanctionnée pour une enseigne ou une préenseigne irrégulière par l'autorité locale la plus proche, c'est à dire le Maire ?

Le cadre du droit est dépassé, mais pour autant ces relations de force, même si elles ne sont pas apparentes, sont pourtant bien réelles. Elles jouent d'autant plus que l'entreprise est importante et que la commune est de taille et de revenus modestes. Souvent ce sont les préenseignes signalant une activité s'exerçant sur la commune qui sont insuffisamment contrôlées. Quant aux autres préenseignes et aux préenseignes dérogatoires, il est souvent matériellement difficile de vérifier leur régularité (nombre limité par activité et éloignement géographique limité par rapport au lieu d'activité).

La loi BARNIER a renforcé les astreintes journalières pour les dispositifs d'affichages non conformes à la réglementation, et a rendu possible, pour les infractions les plus graves, la dépose d'office directe des dispositifs publicitaires sans mise en demeure. Le mécanisme des sanctions du droit de l'affichage peut être particulièrement sévère et dissuasif mais il n'y aura pas d'application de la loi et pas de protection effective du cadre de vie sans volonté forte des autorités locales.

CONCLUSION

En premier lieu, force est de constater que le droit de l'affichage souffre, comme nous l'avons vu, de lacunes qui sont autant d'entraves à la protection du cadre de vie. Parmi elles : l'incertitude de la notion de visibilité, d'équipement public de circulation autre que routière, le recul des dispositifs publicitaires scellés au sol par rapport au domaine public, la nature du contrat de mobilier urbain ou encore le régime applicable aux préenseignes dérogatoires hors agglomération en sites fragiles

La jurisprudence pourtant abondante n'a pas encore réussi à clarifier certains points de la réglementation. Différentes zones d'ombre subsistent et nuisent à la réalisation de l'objectif de protection du cadre de vie fixé à la loi de 1979.

En second lieu, l'application du droit de l'affichage n'est pas homogène : elle varie en fonction du département et de la commune concernée. Les autorités locales font des appréciations différentes des points que les Tribunaux Administratifs n'ont pas précisés, et témoignent d'un intérêt variable face aux nuisances publicitaires. Ainsi les atteintes les plus graves à l'esthétique, l'implantation de dispositifs publicitaires scellés au sol en dehors des agglomérations, ne sont pas sanctionnées sur tout le territoire.

Il serait tout à fait souhaitable d'une part, en amont, que les déclarations préalables instituées par la Loi Barnier soient correctement contrôlées et que les règlements locaux de publicité soient de meilleure qualité. Sur ce dernier point, les progrès réalisés sont d'ailleurs significatifs. D'autre part, en aval, une mobilisation des autorités locales pour sanctionner systématiquement les violations de la réglementation est absolument indispensable.

Enfin, la protection du cadre de vie étant l'affaire de tous, il appartient à chacun de se remettre en cause.

Les associations protectrices de l'environnement avec la possibilité dont elles disposent d'actionner la procédure répressive et l'aide des médias pourraient être des acteurs encore plus actifs qu'elles ne l'ont été jusqu'à présent.

Les afficheurs qui, certes ont été victimes de leurs débordements, font des efforts particuliers dans le choix des matériaux des dispositifs : le bois a disparu au profit des moulures en aluminium et des fonds inoxydables, les peintures utilisées ont une durée de vie supérieure. L'entretien des panneaux est ainsi facilité. Les nouveaux dispositifs, moins agressifs au niveau visuel sont des monopieds. De plus en plus, les formats s'adaptent à l'environnement : les panneaux de 16m² se raréfient, et les quatre et huit mètres carrés, plus adaptés à l'échelle de certaines communes, se développent en milieu urbain. Les dispositifs à défilement et les dispositifs trivision, supportant pour un même emplacement plusieurs messages, devraient permettre une réduction progressive du nombre des dispositifs, la qualité remplaçant ainsi la quantité.

Ces exigences de qualité des panneaux permettent d'obtenir une amélioration durable d'esthétique. Elles sont devenues des dispositions classiques des règlements locaux de publicité qui exigent aussi généralement que les dos des panneaux soient recouverts. Les peintures murales constituent une solution alternative aux dispositifs publicitaires : elles s'intègrent mieux au paysage, du moment qu'elles font l'objet d'un entretien correct et régulier. Cependant, leur utilisation est peu répandue.

Afin d'imposer certaines règles au sein de la profession, la Chambre Syndicale Française de l'Affichage a élaboré un "Code des pratiques loyales en matière d'emplacements publicitaires". Il fixe un cadre que les entreprises membre de la chambre doivent respecter. Ces règles sont relatives à la location d'emplacement, au masquage, ainsi qu'au respect de la loi du 29 décembre 1979.

Ces entreprises s'interdisent de masquer, même partiellement, depuis un fonds voisin, l'emplacement d'un confrère préalablement installé. Par masquage, il faut entendre le fait que le panneau ne soit plus entièrement visible sur une distance correspondant à sa longueur de visibilité, c'est à dire 20 fois sa plus grande dimension.

Elles s'engagent aussi à respecter la réglementation de la profession dans son interprétation syndicale et conformément aux engagements pris en leur nom par la chambre syndicale vis à vis des autorités locales ou nationales.

Des sanctions disciplinaires sont prévues pour les cas de manquements à ces obligations. Elles peuvent être prises par le Conseil National de la Chambre, relayé par une commission d'arbitrage et une commission de discipline interne à la profession. Si ces règles étaient correctement appliquées, elles permettraient de palier au problème d'interprétation de

la loi sur la notion de visibilité, et la question des sanctions par les autorités locales des violations de la loi de 1979 ne se poserait plus. Mais cela n'est pas le cas.

Les afficheurs ont prouvé ponctuellement leur bonne volonté, notamment lors de l'opération autour de la charte de qualité de l'affichage réalisée en partenariat avec l'Etat en 1992-1993. Au cours de cette opération, de nombreux dispositifs illégalement implantés en dehors des plaques des agglomérations, portant des atteintes particulièrement graves à l'environnement, ont été supprimés. Les professionnels sont d'avantage responsabilisés depuis l'institution par la Loi Barnier de la déclaration préalable. Cependant, étant donné la concurrence que se livrent les afficheurs, même syndiqués, on ne peut espérer qu'une déontologie professionnelle, à elle seule, suffise à faire respecter la réglementation relative à la publicité, aux enseignes, et aux préenseignes. D'ailleurs, il serait pour le moins étonnant de confier ce rôle à une organisation professionnelle alors qu'il appartient aux autorités locales : Maires et Préfets.

Les limites du tolérable en matière de laideur et d'atteinte au cadre de vie sont désormais dépassées. Les médias s'en font l'écho. Les autorités locales commencent, depuis peu, à s'intéresser aux débordements publicitaires et aux agressions visuelles qu'ils occasionnent. Ca et là, des municipalités font le choix de faire appliquer la loi et s'en donnent les moyens. Les améliorations de l'esthétique se font sentir plus rapidement dans les agglomérations de petite taille, mais des opérations sont aussi lancées au niveau départemental. La Préfecture d'Indre et Loire qui a récemment recensé 1200 dispositifs en infraction, a décidé de mettre en œuvre des mesures draconiennes pour supprimer ces panneaux irréguliers.

Cette récente prise de conscience de certaines autorités locales les a poussés à s'engager dans la lutte contre l'affichage irrégulier. Mais la prise de conscience doit se poursuivre au niveau national pour que, sur la totalité du territoire, les paysages soient sauvegardés de la même façon, et afin d'atteindre le but de protection du cadre de vie poursuivi par le législateur en 1979.

TABLE DES MATIERES

ABREVIATIONS	3
SOMMAIRE	5
INTRODUCTION GENERALE	6
PREMIERE PARTIE : LE CADRE NATIONAL DE LA REGLEMENTATION	10
CHAPITRE I : LE CADRE GENERAL DE LA REGLEMENTATION	14
<i>SECTION I LES INTERDICTIONS DE LA PUBLICITE</i>	<i>15</i>
I. LES INTERDICTIONS ABSOLUES DE LA PUBLICITE	15
II. L'INTERDICTION DE LA PUBLICITE EN DEHORS DES	
AGGLOMERATIONS	17
A/ LE PRINCIPE DE L'INTERDICTION DE LA PUBLICITE EN DEHORS DES AGGLOMERATIONS	17
1/ Le fondement du principe	17
2/ Application du principe	17
a. La charte de qualité de l'affichage	17
b. La notion d'agglomération	18
B/ L'EXCEPTION AU PRINCIPE D'INTERDICTION DE LA PUBLICITE HORS AGGLOMERATION :	
L'ADMISSION DE LA PUBLICITE	21
<i>SECTION II LE REGLEMENT NATIONAL DE LA PUBLICITE EN AGGLOMERATION</i>	<i>22</i>
I. LES CAS D'INTERDICTION DE LA PUBLICITE EN	
AGGLOMERATION	22
A/ LES INTERDICTIONS N'ADMETTANT QU'UNE SEULE DEROGATION	23
1 Les interdictions	23
2 La possibilité de dérogation	24
B/ INTERDICTIONS ADMETTANT PLUSIEURS DEROGATIONS	24
1 Les interdictions	24
2 Les possibilités de dérogations	26
II. REGLEMENTATION DE LA PUBLICITE EN AGGLOMERATION	26
A/ LA PUBLICITE SUR SUPPORT EXISTANT	27
1 Les supports interdits	27
a. Généralités	27
b. Les équipements publics de circulation autre que routière	28
c. Les murs d'habitation	31
2 Les modalités d'implantation	31
3 Les surfaces et hauteurs des dispositifs	33
a. La réglementation par catégories de communes	33
b. Le critère de distinction entre les communes	34
B/LA PUBLICITE SUR DISPOSITIFS SCÉLLES AU SOL	34
1 Les agglomérations et secteurs interdits	35

a. Les agglomérations.....	35
b. Les secteurs interdits.....	37
2 Les modalités d'implantation des dispositifs scellés au sol.....	38
a. La visibilité des dispositifs scellés au sol.....	38
b. Le recul des dispositifs publicitaires scellés au sol.....	40
3 Les surfaces et hauteurs des dispositifs.....	42
CHAPITRE II : LES REGIMES PARTICULIERS DE LA REGLEMENTATION.....	44
SECTION I LES MODES D’AFFICHAGE PARTICULIERS.....	44
I. AFFICHAGE D’OPINION ET AFFICHAGE ASSOCIATIF.....	45
A / LA NECESSITE D’UN REGIME PARTICULIER.....	45
B / LES EMPLACEMENTS RESERVES A L’AFFICHAGE D’OPINION.....	46
1 Les emplacements spéciaux réservés à l’affichage d’opinion.....	46
2 Les palissades de chantier.....	47
II. LA PUBLICITE LUMINEUSE.....	48
A / LES SECTEURS INTERDITS A LA PUBLICITE LUMINEUSE.....	48
B / LES MODALITES D’INSTALLATION DE LA PUBLICITE LUMINEUSE.....	49
III. LA PUBLICITE SUR SUPPORTS MOBILES.....	49
A / LES VEHICULES PUBLICITAIRES.....	50
1 La réglementation relative aux véhicules publicitaires.....	50
2 Les problèmes posés par les véhicules publicitaires.....	50
B / LA PUBLICITE SUR L’EAU.....	51
1 Réglementation de la publicité sur les eaux intérieures.....	51
2 La publicité aux abords des côtes.....	52
IV. LA PUBLICITE SUR MOBILIER URBAIN.....	53
A / LA NOTION DE MOBILIER URBAIN PUBLICITAIRE.....	53
B / LE REGIME DU MOBILIER URBAIN PUBLICITAIRE.....	54
1. Le “contrat de mobilier urbain”.....	54
a. La nature du “contrat de mobilier urbain”.....	55
b. Le régime des “contrat de mobilier urbain”.....	57
2 Les modalités d’implantation du mobilier urbain publicitaire.....	58
a. Dispositions générales.....	58
b. Dispositions particulières à chaque type de mobilier urbain.....	59
SECTION II LES ENSEIGNES ET LES PREENSEIGNES.....	61
I. LES ENSEIGNES.....	62
A / LE DROIT A L’ENSEIGNE.....	61
1 La définition de l’enseigne.....	62
2 Le droit à l’enseigne.....	62
B / LE CADRE DE L’EXERCICE DU DROIT A L’ENSEIGNE.....	62
1 L’aspect de l’enseigne.....	64
2 Les modalités d’implantation de l’enseigne.....	64
a. Les enseignes sur supports existants.....	65
b. Les enseignes scellées au sol ou installées directement sur le sol.....	67
I. LES PREENSEIGNES.....	68

A LE PRINCIPE.....	68
B LES EXCEPTIONS : LES PREENSEIGNES DEROGATOIRES	69
1 Les activités concernées.....	69
2 Les modalités d'implantation.....	71
a. La limitation des implantations de préenseignes dérogatoires.....	71
b. L'organisation des implantations des préenseignes dérogatoires.....	72
3 Les préenseignes dérogatoires hors agglomération dans des sites fragiles	73
III. LES ENSEIGNES ET PREENSEIGNES TEMPORAIRES.....	75
A LA DEFINITION DES ENSEIGNES ET PREENSEIGNES TEMPORAIRES.....	75
B LE REGIME APPLICABLE AUX ENSEIGNES ET PREENSEIGNES TEMPORAIRES.....	75
DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGLEMENTATION	77
<u>CHAPITRE I : L'ADAPTATION DE LA REGLEMENTATION AUX CIRCONSTANCES LOCALES</u>	<u>78</u>
<i>SECTION 1 ELABORATION DU REGLEMENT LOCAL DE PUBLICITE</i>	<i>80</i>
I. LA PRESCRIPTION.....	81
A / L'AUTORITE COMPETENTE.....	81
B / L'OPPORTUNITE.....	81
II. LE GROUPE DE TRAVAIL.....	83
A / COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL	84
1 Les membres de droit.....	84
2 Les personnes associées.....	84
B / L'ELABORATION DU PROJET PAR LE GROUPE DE TRAVAIL	85
1 La mise en conformité des panneaux en infraction.....	85
2 La présentation d'un avant-projet par la municipalité	86
3 La concertation	87
a. La densité d'implantation des dispositifs.....	88
b. Le choix des dispositifs.....	88
III. LA COMMISSION DEPARTEMENTALE DES SITES.....	89
A / LA COMPOSITION DE LA COMMISSION DEPARTEMENTALE DES SITES	89
B / L'AVIS DE LA COMMISSION DEPARTEMENTALE DES SITES	90
1 L'avis favorable	90
2 L'avis défavorable	90
IV. LE VOTE DU REGLEMENT.....	91
V. LA PUBLICATION DU REGLEMENT LOCAL.....	92
A / LA FORME DE LA PUBLICATION.....	92
B / LES EFFETS DE LA PUBLICATION.....	92

<i>SECTION II LE CONTENU DU REGLEMENT LOCAL DE PUBLICITE</i>	93
I. LA DELIMITATION DES ZONES DE PUBLICITE.....	94
A / ELEMENTS A PRENDRE EN COMPTE	93
1 Les lieux protégés	94
2 Le plan d'occupation des sols.....	94
3 Les entrées de ville	95
a. La situation des entrées de ville.....	95
b. L'intervention de la loi Barnier.....	97
B / DIFFERENTS TYPES DE ZONES.....	99
1 Le zonage en agglomération	99
a. Les Zones de Publicité Restreinte.....	100
b. Les Zones de Publicité Elargie.....	101
2 Le zonage hors agglomération.....	101
a. Les caractéristiques de la Zone de Publicité Autorisée.....	101
b. Le problème du décret du 11/02/76 relatif à la circulation routière.....	102
II. LE CONTENU DU REGLEMENT : LES OPTIONS DE LA COMMUNE.....	104
A / L'ETENDUE ET LA FORME DU REGLEMENT	104
1 l'étendue du règlement	104
2 La forme du règlement.....	105
B / LE CONTENU DU REGLEMENT LOCAL DE PUBLICITE.....	106
1 L'aménagement du régime général de la publicité, des enseignes et des préenseignes.	106
a. L'aménagement du régime général.....	106
b. La publicité, les préenseignes et les enseignes.....	107
2 Le large pouvoir de réglementation du Maire.....	109
a. Les dispositions restrictives.....	109
b. Les mesures discriminatoires.....	110
c. La sécurité routière.....	112
<u>CHAPITRE II : LE CONTROLE DE L'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION</u>	114
<i>SECTION I DECLARATION ET AUTORISATIONS PREALABLES</i>	114
I. LE REGIME D'AUTORISATION.....	115
A / LES DISPOSITIFS DE PUBLICITE LUMINEUSE.....	115
B / LES ENSEIGNES.....	116
1 Le champ d'application de l'autorisation d'enseigne	116
2 La procédure d'instruction et de délivrance des autorisations d'enseignes	117
a. La procédure de droit commun.....	118
b. La procédure d'autorisation des enseignes à faisceaux de rayonnement laser.....	119
I. LE REGIME DECLARATIF.....	120
A / LA NATURE DU REGIME DE DECLARATION PREALABLE.....	120
1 Le rejet des autres régimes.....	120
a. Le régime d'autorisation préalable.....	120
b. Le "certificat d'affichage".....	121
2 Le choix du régime de déclaration préalable	121
B / L'APPLICATION DU REGIME DECLARATIF.....	122

1 Le champ d'application du régime déclaratif.....	122
a. Les dispositifs concernés.....	122
b. Les cas de déclaration préalable.....	124
2 La mise en œuvre de la déclaration préalable.....	124
a. La procédure de déclaration préalable.....	124
b. Le contenu du dossier de déclaration préalable.....	125
c. L'attitude des professionnels.....	126
3 Les effets de la déclaration préalable.....	126
a. La possibilité de réaliser l'implantation projetée.....	127
b. Le contrôle de la régularité de l'installation projetée.....	127
<i>SECTION II LES SANCTIONS.....</i>	<i>129</i>
I. LES PROCEDURES DE SANCTIONS.....	129
A / LA CONSTATATION DE L'INFRACTION.....	130
B / LA PROCEDURE ADMINISTRATIVE.....	131
1 La mise en demeure.....	131
a. La compétence.....	132
b. L'arrêté de mise en demeure.....	133
2 L'astreinte.....	135
a. La mise en œuvre de l'astreinte.....	135
b. Les recours.....	136
c. Le recouvrement de l'astreinte.....	138
3 L'exécution d'office.....	138
a. La procédure d'exécution d'office.....	138
b. Les améliorations apportées par la loi Barnier.....	139
C / LA PROCEDURE JUDICIAIRE.....	140
1 Les infractions.....	140
a. Les incriminations délictuelles.....	140
b. Les incriminations contraventionnelles.....	141
2 Le régime des poursuites.....	142
3 Les pénalités.....	143
a. Les amendes.....	143
b. Les mesures de restitution.....	143
II. LA MISE EN OEUVRE DES SANCTIONS.....	144
A / UNE MISE EN ŒUVRE INSUFFISANTE.....	144
B / LES CAUSES.....	145
1 Un droit incertain.....	146
2 Le manque de moyens techniques.....	146
3 Le manque d'initiative des autorités compétentes.....	147
CONCLUSION.....	150
TABLE DES MATIERES.....	153
BIBLIOGRAPHIE.....	158
ANNEXES.....	168

BIBLIOGRAPHIE

Textes officiels

Projet de loi n°339, Sénat, seconde session ordinaire de 1977-1978, réglementant la publicité extérieure et les enseignes.

Loi n°79-1150 du 29/12/79 relative à la publicité aux enseignes et préenseignes au JO du 30/12/79.

Loi n°95-101 du 02/02/95 (JO 03/02/95) Le Moniteur 10/02/95, partie II textes officiels, cahier détachable n°4759, modifiant la loi du 29/12/79.

Décret n°76-148 du 11/02/76, JO 14/02/76

Décrets d'application : n°80-923 du 21/11/80 (règlement national de la publicité, publicité en agglomération), publié au JO du 25/11/80.

n°80-924 du 21/11/80, publié au JO 25/11/80 p2748.

n°82-211 du 24/02/82, publié au JO du 02/03/82 et rectificatif JO du 02/04/82.

n°82-220 du 25/02/82, publié au J.O. du 04/03/82.

n°82-723 du 13/08/82, publié au JO du 19/08/82.

n°82-764 du 06/09/82, publié au JO du 07/09/82.

n°82-1044 du 07/12/82, publié au JO du 09/12/82.

Décret n°96-946 du 24/10/96 publié au JO du 31/10/96 p15937.

Circulaire n°83-13 du 15/03/83, non parue au JO, application de la loi n°97-1150 du 29/12/79. Mon TP 22/04/83 p 23.

Circulaire n°84-134 relative à la taxe communale sur les emplacements publicitaires fixes, Répertoire mensuel du Ministère de l'Intérieur n°7 juillet 1984.

Circulaire n°85-42 du 31/05/85, commission des sites.

Circulaire n°85-51 du 01/07/85 Bulletin officiel du Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports et du Ministère de l'Environnement n°85/29, Mon TP du 23/08/85.

Circulaire n°85-68 du 15/09/85 Bulletin officiel du Ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports et du Ministère de l'Environnement, n° 1351 85/42 ; Mon TP du 15/11/85.

Circulaire interministérielle du 29/12/92, portant sur l'application de la loi n°79-1150 du 29/12/79, Mon TP du 19/02/93 p 263.

Circulaire n°93-69 du 14/09/93 relative à la population à prendre en compte pour l'application de la loi n°79-1150 du 29/12/79, et de ses décrets d'application relatifs à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, Mon TP n°26, novembre 1993.

Circulaire n°96-32 du 13/05/96, Ministère de l'Equipement, application de L111-1-4 CU.

Circulaire du Ministère de l'Environnement du 26/05/97 d'application du décret n°96-946.

Arrêté du 17/01/83, du Ministère des transports fixant en dehors des agglomérations, les conditions d'implantation des enseignes publicitaires et des préenseignes visibles des routes nationales, des chemins départementaux et des voies communales n'ayant pas le caractère de route express, dans le projet de règlement de TOULON.

Codes

Code de l'Environnement : Protection de la Nature Lutte contre les Nuisances Dalloz, p832 à 876.

Code de l'Urbanisme, LITEC, édition 1998.

Code rural.

Code de la route.

Ouvrages généraux

Droit de l'Environnement, Michel PRIEUR, Précis édition Dalloz, (protection de l'esthétique)
p 777 à 782.

Juris-Classeur, Affichage et publicité extérieure, par Fernand BOUYSSOU.

''Droit Immobilier'', LAMY, édition 1997.

''Droit de l'Urbanisme'', Précis DALLOZ.

Code Permanent environnement nuisances partie protection de la nature.
Chapitre 9 Affichage et publicité, p 6839 à 6844.

Dictionnaire permanent du Droit des Affaires, bulletin n° 432 (09/06/96), p 741.

Ouvrages relatifs à la publicité

''La Publicité et la Loi'', Pierre GREFFE et François GREFFE LITEC 8° édition.

''Le mobilier urbain'', Que sais-je ? Michel CARMONA , Presses Universitaires de France.

Documents Officiels

Urbanisme et Environnement, ''Affichage et Publicité'', JORF n°1081 (textes législatifs et réglementaires).

JOAN Q 10/03/86 p937, réponse du Ministre de l'Urbanisme à M PRORIOL.

JO Sénat 22/08/96, p 2157, question au Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme sur la réglementation des préenseignes dérogatoires.

JO Sénat, débats parlementaires, 2^{ème} session extraordinaire 1994-1995, 17/01/95 p397.

JO Assemblée Nationale, 29/07/96, p4178.

Discours de Monsieur Bernard PONS, Ministre du Tourisme(17/06/96), Conseil National du
Tourisme : La règle des préenseignes dérogatoires.

JO AN CR, 1^{ère} séance, 09/12/94 p8598 et 8599.

Périodiques

Périodiques généraux

Le Monde 21/08/96 p6.

Le Monde 17/12/96, Sylvia ZAPP, Bruno CAUSSE p 12.

Le Monde 20/02/97, Florence AMALOU p35.

Le Monde 26/02/97 p15,

La Provence 03/02/98, Philippe SCHMIT.

La Provence 09/04/98, Nedjma VAN EGDMON, p 3, "Affichage Publicitaire : une difficile application de la loi", "Le Combat de GADAGNE, Environnement", "L'action volontariste du parc naturel régional du Lubéron".

Le magazine d'Avignon, Vu du point n°12 mars 1998 "A bas la pollution visuelle"

Metropolis Urbanisme/Planification Regionale/Environnement, trimestriel n°101/102 Entrées de ville

L'environnement magazine, mars 1995, Paysages pour demain

Combat Nature n°55 mars avril 1983 Jean-Louis REY, Comment Castres a maîtrisé les affiches publicitaires

Combat Nature n°77 mai 1987 Dominique AUDRERIE, Une commune rurale face à la publicité, p17 s

Combat Nature n°100 février 1993 Michel DELORE, L'affichage défigure nos villes, 1993, p18.

Combat Nature n°106, "Agir contre la publicité illégale".

Action Paysage décembre 1997 N°9

Mon TP, 22/11/96, N°4852, p 67, pratique, Urbanisme : "l'affichage publicitaire".

Mon TP, 18/04/97, N°4873 p100, Nathalie NGUYEN, avocat au barreau de Lyon, " Mobilier urbain, des sanctions mieux ajustées".

Mon TP, 12/06/96 p 42 : réglementation : marchés publics.

Périodiques juridiques

RTDC 1980 JESTAZ et GODE, La Loi du 29/12/79, sur l'affichage et la publicité extérieure p441.

Droit de l'Environnement décembre 1996 n°44 p 12 Décret BARNIER sur l'affichage publicitaire : une simple question de déclaration, Pierre BONFILS, Directeur Juridique de la SA GIRAUDY.

RJE 1992 p345 TA Grenoble 04/10/91 SA SAYAG ELECTRONIC.

Les petites Affiches 12/05/95 n°57 Jean Michel COMMUNIER, Publicité sur les pistes de ski, protection de l'environnement p11.

Les petites Affiches 4/08/95 n°93 Philippe ZAVOLI, A propos des nouvelles dispositions en matière d'affichage p8.

Les Petites Affiches 26/05/97 n°63 Alain RIOUX "les différents types de protection des immeubles ou des ensembles immobiliers",

La Gazette des Communes, 16/05/83.

Gaz Pal, 1996, 24 et 25/07/96 n°84 CE 03/11/95.

Gaz Pal, 1997, "Le Point sur la Nature Juridique des Contrats de Mobilier Urbain",
J.B.AUBY, Professeur à l'Université d'ASSAS.

RDI Janvier Mars 1981, Gabriel ROUJOU DE BOUBEE, "Les dispositions répressives de la loi du 29/12/79.

AJPI 10/04/97, Les publicités à l'heure de la déclaration préalable, J.P.STREBLER.

JCP 1965, II, 14086.Cour de Cassation 16/12/64, BLOCH et société BENDIX PHILBIS,
JCP 1990, édition G n°15 p146 CE 02/03/90 Ministre de l'Urbanisme du Logement et des
Transports /Société PUBLI-SYSTEM.

JCP 1991, édition G, n°50 p443 CE 07/10/91 Ministre de l'Equipement, du Logement, de
l'Aménagement du Territoire et des Transports /Société Affichage GIRAUDY et Société
DAUPHIN

JCP 1992, édition G, n°18-19 p143 CE 03/02/92 Commune de CHALLES-les-EAUX/Société
ART-VISION, EURL.

JCP 1994 II 22242,CE 10/12/94 MONTAIGNAC note J-P STREBLER.

JCP 1995, édition E, n°18, I p195 JP STREBLER, "Nouvelles dispositions en matière
d'affichage publicitaire".

JCP 10/06/96, J.P STREBLER, "L'usage du Domaine Public à des Fins publicitaires".

JCP 1997, Jean-Philippe STREBLER, édition G, n°5 p 46.

JCP 1997, édition G, n°50 p392, CE 03/10/97, SARL Mil MIKE.

JCP 1998 édition G, n°13 p555 CE10/11/97, Commune du GRAND QUEVILLY,
JP STREBLER, "compétence communale en matière de réglementation locale de publicité".

RDP 1981 p697, Louis de GASTINES, "La Réforme du Droit de la Publicité, des Enseignes
et des Préenseignes".

Dr Adm, mai 1990, n°292 TA Lyon 30/11/89, Sté LEVY-TOURNAY, Sté LIOTE.

Dr Adm, février 1991n°55 CE 07/12/90, ville de PARIS : Sté Mulytpromotion.

Dr Adm, mars 1991 n°109 CE 30/01/91 Ministre de l'équipement, logement, transport et mer contre société route et ville, n°110 CE 18/01/91 Sté Multypromotion, n°111 CE 30/01/91 Ministre de l'équipement, logement; aménagement du territoire et des transports contre Chambre Syndicale Française de l'Affichage.

Dr Adm, mars 1992 n°118, CE 03/02/92 Commune de CHALLES-LES-EAUX / Sté ART vision EURL.

Dr Adm, décembre 1992, n°509, CE 13/11/92, Sté Affichage FIANCCHETTI.

Dr Adm, janvier 1993, n°1 CE 13/11/92, Cie GAN INCENDIES ACCIDENTS.

Dr, Adm, 1993, chron p7 "Les publicités scellées au sol doivent-elles être implantées en recul par rapport au domaine public" Jean-Philippe STREBLER.

Dr Adm, avril 1993 n°150 24/02/93 MONTAIGNAC, n°151 CE 24/02/93n Sté Affichage GIRAUDY

Dr Adm, mai 1993, n°199 CE 29/03/93, Sté DAUPHIN OTA.

Dr Adm, avril 1994 n°176 CE 04/03/94 SARL REGINEIGE.

Dr Adm, 1996 n°15, CE section 06/12/95 Département de l'AVEYRON.

Dr Adm, décembre 1996 Fernand BOUYSSOU, "Requiem pour une liberté défunte", "étendue des pouvoirs du maire".

RFDA 1985 LOMBARD, "Le Contrôle de la Nécessité des Restrictions à la Liberté de l'Affichage" p738.

RFDA 1991, p640 ABRAHAM, "La Notion d'Agglomération pour L'Application de la Législation sur la Publicité".

RFDA 1993 DUTREIL, "La Procédure de Référé en Suspension des Astreintes en Matière d'Installations Publicitaires", p 309.

RFDA 1996, 12, mai, juin, Hubert CHARLES, "l'unité Foncière dans le Droit de l'Urbanisme".

AJDA 1980 Avis de Conseil d'état, Section de l'intérieur, N°327.449, séance du 14/10/80, p193, note AUBY.

AJDA 1980, 20/04/80, A De LAUBADERE, "Chronique Générale de Législation".

AJDA 1985, n°9, Jacques CAILLOSSE "la Publicité vue du droit" p459.

AJDA1994, p902.

Revue Etudes Foncières, n°63 juin 1994, "Une Loi qui Gagne à s'Afficher".

Revue Etudes Foncières, n°72 septembre 1996, "Comment un Maire peut-il Réglementer l’Affichage Urbain ?"

D. 1969, p 473, CE 10/12/68.

D. 1992, 22^{ème} cahier, sommaires commentés, p211 CE 17/05/91 Sté PUBLIRAMA.

D. 1993, 9^o cahier I R, p 49 CE 18/01/93 SA LIOTE 2 décisions.

Recueil LEBON 1989 p 125 CE 12/05/89, Ministre de l’Equipement, du Logement, de l’Aménagement du Territoire et des Transports/Société Affichage GIRAUDY.

Recueil LEBON, tables, CE 07/12/90 Ville de PARIS contre société MULTIPROMOTION, p 578 et 849.

Recueil LEBON 1991, p16 CE 18/01/91 Société MULTIPROMOTION.

Recueil LEBON 1991 p33 CE 30/01/91, Ministre de l’Equipement, du Logement, de l’Aménagement du Territoire et des Transports/Chambre Syndicale Française de l’Affichage

Recueil LEBON 1994, p375 CE 29/07/94, Ministre de l’équipement du transport et du tourisme et autre /Sté SAYAG ELECTRONIC.

Recueil LEBON, tables, CE 14/03/86 Société d’Affichage GIRAUDY, p 386.

Recueil LEBON, tables, CE 25/01/85 Société d’Affichage GIRAUDY, p 490.

Recueil LEBON, tables, CE 22/10/80, SCI Centre Commercial Collectif d’AVIGNON-Sud, Mistral 7, p717.

GUIDES ET PLAQUETTES

Synthèse de la Jurisprudence Administrative 1980-1997, Rapport final, Jean-Philippe STREBLER, document interne D.I.R.EN.

“La Commune et la Maîtrise de l’Affichage et de la Publicité”, actes du Colloque RHÖNALPIN d’ECHIROLLES des 10 et 11 juin 1983, Centre Départemental de Formation Communale et Sociale (Ministère de l’Urbanisme et du Logement), documentation D.I.R.EN.

Compte rendu de la Commission Départementale des Sites, Perspectives et Paysages du 08/07/97, Préfecture du VAUCLUSE, documentation D.I.R.EN.

“Publicité et Cadre de Vie : Nouveau Pouvoir pour les Elus”, Ministère de l’Urbanisme et du Logement, Direction de l’Urbanisme et des Paysages, septembre 1983.

Deuxièmes Assises Nationales du paysage, AIX-LES-BAINS 4 et 5/10/95 : Le paysage, un enjeu économique.

Le Guide Juridique de la Publicité, des Enseignes et Préenseignes, Direction Départementale de l’Equipement 38, décembre 1994.

“L’industrie de l’Affichage en France”, Union des Chambres Syndicales Françaises d’Affichage et de Publicité Extérieure.

Rapport du Sénateur Ambroise DUPONT à Monsieur Michel BARNIER, Ministre de l’Environnement et Monsieur Bernard BOSSON, Ministre de l’Equipement, des Transports et du Tourisme, “Les Entrées de Villes ou Redonner le Goût de l’Urbanisme”, octobre 1994

Mémoire de DESS, “La pratique de l’affichage”, 1982, P.BORGUETTI.

Mémoire de DESS Administration Publique générale et collectivités territoriale, “La protection du cadre de vie et la maîtrise de l’affichage publicitaire dans les communes “”, 1990, P.BOYER.

Conseil National du Tourisme à la Maison de la Chimie, le 17/06/96, intervention de Monsieur Bernard PONS, Ministre de l'Équipement, du logement, des Transports et du Tourisme.

Projets de règlements et règlements locaux de publicité de différentes communes : SAINT MAXIMIN LA SAINTE BAUME, LES BAUX DE PROVENCE, CANNES, NICE, AIX EN PROVENCE, TOULON.

Documents Internes à la Profession des Afficheurs

‘‘Commission Juridique’’, juin 1996-juin 1997, Service Juridique de l’UPE.

‘‘Bilan Annuel de Jurisprudence’’ de l’UPE, juin 1998, Maître CAMPANA DOUBLET.

Code de Pratiques Loyales en matière d’Exploitation d’Emplacements Publicitaires.

Circulaire du 18/11/96, adressée à tous les adhérents de la Chambre Syndicale Française de l’Affichage, par J. P. DUVAL, Délégué Général.

Statuts de l’Union de la Publicité extérieure.