



Université
Panthéon-Assas

BANQUE DES MÉMOIRES

**Master de Droit de la communication
Dirigé par Didier Truchet et Jérôme Huet
2011**

PUBLICITÉ EXTÉRIEURE ET PROTECTION DU CADRE DE VIE

Elisabeth Polin

Sous la direction de Monsieur le Professeur Didier Truchet

UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS, PARIS II

**PUBLICITÉ EXTÉRIEURE ET
PROTECTION DU CADRE DE VIE**

MÉMOIRE pour le Master 2 de droit de la communication

Élisabeth POLIN

Sous la direction de Monsieur le Professeur Didier TRUCHET

2010-2011

UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS, PARIS II

**PUBLICITÉ EXTÉRIEURE ET
PROTECTION DU CADRE DE VIE**

MÉMOIRE pour le Master 2 de droit de la communication

Élisabeth POLIN

Sous la direction de Monsieur le Professeur Didier TRUCHET

2010-2011

Les opinions exprimées dans ce mémoire sont propres à son auteur et n'engagent pas l'Université Panthéon-Assas.

Que soit remercié mon directeur de recherches, Monsieur Didier Truchet.

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AJDA	L'actualité juridique du droit administratif
BJCL	Bulletin juridique des collectivités locales
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
Cass. Crim	Cour de cassation, chambre criminelle
CE	Conseil d'État
CEE	Communauté économique européenne
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CGCT	Code général des collectivités territoriales
DDHC	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
DI.R.EN	Direction régionale de l'environnement
éd.	Édition
Lebon	Recueil Lebon
Lebon T.	Tables du recueil Lebon
JCP	La semaine juridique
JO	Journal officiel
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JORF	Journal officiel de la République française
L	Législation
LPA	Les petites affiches
n°	Numéro
p.	Page
PLU	Plan local d'urbanisme
POS	Plan d'occupation des sols
Q	Question des sénateurs
Rec.	Recueil
RFDA	Revue française de droit administratif
RLP	Règlement local de publicité
TA	Tribunal administratif
ZPA	Zone de publicité autorisée
ZPE	Zone de publicité élargie
ZPR	Zone de publicité restreinte

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
CHAPITRE I – LES ENJEUX DE LA PUBLICITÉ EXTÉRIEURE	8
SECTION 1 – La publicité extérieure, entre libertés fondamentales et protection du cadre de vie.....	8
SECTION 2 – Le droit de l'affichage, entre confrontation et conciliation d'intérêts antagonistes.....	17
CHAPITRE II – L'INSUFFISANTE PROTECTION DU CADRE DE VIE DANS LA RÉGLEMENTATION NATIONALE	26
SECTION 1 – La publicité.....	26
SECTION 2 – Les modes particuliers d'affichage.....	35
SECTION 3 – Les enseignes et les préenseignes.....	45
CHAPITRE III – LA NÉCESSITÉ D'UNE PRISE EN CHARGE LOCALE DE LA PUBLICITÉ EXTÉRIEURE	57
SECTION 1 – Le nécessaire renforcement des pouvoirs communaux par le règlement local de publicité.....	57
SECTION 2 – Le nécessaire renforcement de l'implication locale dans la répression des infractions.....	67
SECTION 3 – L'organisation de la rareté publicitaire.....	76
CONCLUSION	89

INTRODUCTION

La publicité est une forme de communication matérialisée par un support, destinée à attirer l'attention d'un public ciblé, afin de l'inciter à adopter un comportement déterminé. Elle représente donc un moyen de sollicitation très influent dans nos sociétés contemporaines.

Toutefois, quoique le public puisse être ciblé, aucune considération personnelle n'entre en ligne de compte dans la promotion publicitaire. De plus, toute communication au public n'est pas une publicité : il faut en outre une visée commerciale, ainsi qu'une rémunération.

La publicité lorsqu'elle est extérieure, c'est-à-dire non plus contenue dans un cercle privé, mais agissante dans la sphère publique, en vient à s'imposer comme partie intégrante du cadre de vie quotidien. Souvent associée à l'affichage, elle en regroupe en réalité toutes les diverses formes. Son essor considérable, étroitement lié au développement de la liberté de communication d'une part, et aux évolutions du commerce et de la concurrence d'autre part, lui fait prendre une place importante dans le monde d'aujourd'hui. De ce constat naissent des débats passionnés et des réactions souvent très vives, pouvant aller jusqu'à la « publiphobie ».

Il n'en a cependant pas toujours été ainsi. L'affichage, c'est-à-dire la communication au public par apposition d'un message sur un support, n'était pas au départ un outil de promotion commerciale, mais avait, entre autres, une visée politique, culturelle ou informative. L'affichage remonte probablement à l'Antiquité, et tout au long de son histoire, il est demeuré encadré et ne soulevait pas de contestations outre mesure.

Sans retracer tout l'historique de l'affichage extérieur, venons-en directement à la Révolution française et à ses suites. Avant 1789, le régime était celui du privilège royal et de la censure préalable : la publicité était une activité encadrée et contrôlée. Puis la Révolution française est venue transférer d'importants pouvoirs aux maires dans la maîtrise de l'affichage extérieur, et la jurisprudence en a déduit, non sans contradiction avec les lois révolutionnaires, qu'il revenait aux autorités municipales de délivrer une autorisation préalable pour tout affichage. De ce fait, l'affichage n'était pas associé à une pleine et entière liberté de communication.

Puis la fameuse loi du 29 juillet 1881¹ intervint : elle sera le point de départ de la mise en place d'une pleine liberté de l'affichage. Jusque là regardé avec méfiance, et soumis à un régime d'autorisation préalable, l'affichage extérieur est alors libéralisé. L'article 68 de la loi de 1881 dispose que « *sont abrogés les édits, lois, décrets, ordonnances, arrêtés, règlements, déclarations généralement quelconques, relatifs à (...) l'affichage (...), sans que puissent revivre*

¹ Loi du 29 juillet 1881 sur *la liberté de la presse*, JORF du 30 juillet 1881, p. 4201.

les dispositions abrogées par les lois antérieures ». Seules les personnes qui placardent des affiches criminelles ou délictueuses seront maintenant susceptibles d'être poursuivies. Cette loi ne constitue pourtant qu'un début, car elle ne protège que les supports de l'affichage administratif. Toutefois, la Cour de cassation² jugea quatre ans plus tard que l'affichage était désormais une activité libre de tout contrôle préalable, ; elle libéralisa dans le même temps les « *écrits politiques ou autres* », et décida qu'« *aucune mesure préventive de nature à restreindre la liberté ne peut être prise* ». Cette ouverture à toute « autre » type d'affichage fut une brèche dans laquelle s'engouffra bientôt tout l'affichage commercial.

De plus, avec l'essor naissant de la société industrielle, cet affichage commercial nouvellement libéralisé se développa, et on assista bientôt à une véritable invasion de la publicité.

L'affichage était alors l'essentiel support de la publicité. Son expansion était un symbole fort de liberté croissante de la communication, quoi que cette notion, telle qu'on la connaît aujourd'hui, n'existait pas encore dans les textes. Pour reprendre le contrôle sur ces débordements, le législateur adopta plusieurs lois. En 1902³, il protégera ainsi les lieux les plus sensibles, et en 1910⁴, il se montrera même beaucoup plus hostile à l'affichage en confiant au préfet la possibilité de l'interdire en certains endroits. Face à des insuffisances dans la maîtrise de la publicité, il fallait l'intervention de règles nationales pour juguler globalement la matière. C'est alors qu'intervint la loi de 1943⁵ qui s'intéressa à la question de l'esthétique du paysage confrontée à la publicité extérieure. Elle posa la désormais célèbre distinction entre réglementation nationale et locale : elle donna au préfet le pouvoir de réglementer localement la publicité. Elle distingua également entre publicité en agglomération et hors agglomération. La publicité en agglomération sera par principe autorisée, la seconde par principe interdite, tout en admettant des exceptions dans les deux hypothèses. Cette loi pâtissait cependant de multiples imperfections : son excès de sévérité, ses définitions imprécises, son système répressif lourd et complexe rendaient la loi très peu appliquée et souvent contournée. Une réforme était souhaitée et attendue. Un projet de loi *réglementant la publicité et les enseignes* fût donc déposé devant le Sénat, et aboutit à l'adoption de loi de 1979 *relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes*⁶. Cette loi qui opère un remaniement complet de la matière, a été codifiée en 2000, aux articles L. 581-1 et suivants du code de l'environnement⁷.

2 Cass, Crim, 10 janvier 1885, Dalloz 1885, p. 384.

3 Loi du 27 janvier 1902, *modifiant l'article 16 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse, en ce qui concerne l'affichage sur les édifices et monuments ayant un caractère artistique*.

4 Loi du 20 avril 1910, *interdisant l'affichage sur les monuments historiques et dans les sites ou sur les monuments naturels de caractère artistique*.

5 Loi n° 217 du 12 avril 1943, *relative à la publicité par panneaux-réclame, par affiches et aux enseignes*, JORF du 15 avril 1943, p. 1030.

6 Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 *relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes*, JORF du 30 décembre 1979, p. 3314.

7 Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 *relative à la partie législative du code de l'environnement*, JORF du 21 septembre 2000, p. 14792.

Si elle garde certains principes de la loi de 1943, tels que la distinction entre publicité en agglomération et hors agglomération, la loi de 1979 n'est pourtant pas une simple amélioration de la précédente, mais représente une solution tout à fait novatrice pour la publicité extérieure. Si cette loi mérite d'importants développements, c'est parce qu'elle constitue en elle-même l'essentiel, et pratiquement la totalité du droit de la publicité extérieure. Elle a pour vocation de réglementer les publicités, enseignes et préenseignes. Le type de publicité qu'elle réglemente est, à de rares exceptions près, exclusivement commercial. Or l'affichage commercial est nécessairement plus densément réparti sur le territoire et de format plus important.

C'est pourquoi cette loi est fortement liée à une volonté de protection du cadre de vie. En effet, face à l'enlaidissement croissant des paysages du fait de l'essor de la publicité, le souci de protection de l'environnement est devenu une priorité. Le législateur a donc pris acte de ces préoccupations. C'est d'ailleurs sous l'égide de Michel Ornano, alors ministre de l'Environnement, qu'a été préparé ce texte. Depuis lors, aucune variation n'a été enregistrée, et seule la loi Barnier⁸ de 1995 est venue introduire quelques nouveautés.

Bien que le principe de cette loi, rappelé en son premier article, soit celui de la liberté de la publicité extérieure, les exceptions, protectrices du cadre de vie, forment tout le corps de la loi. Cependant, loin de régler tous les conflits entre publicitaires et défenseurs de l'esthétique des paysages, la loi de 1979 a plutôt été le théâtre d'une exaspération mutuelle, et d'une cristallisation des querelles.

Certainement les enjeux de la publicité extérieure sont importants : la publicité est une forme de communication, et nécessite à ce titre la protection due à la liberté de communiquer.

Elle a en outre un poids économique non négligeable. De l'annonceur, jusqu'au vendeur de papier ou de colle, en passant par l'agence de communication, les architectes, paysagistes ou artisans, elle est porteuse d'emplois très variés ; elle est également source de revenus importants pour les communes qui recherchent une rentabilité économique dans l'exploitation de leur domaine.

Mais la nécessité croissante de protéger l'esthétique du cadre de vie ne semble pas plaider en faveur d'un développement de cette activité économique, développement qui semble pourtant intéresser une multitude d'acteurs.

Les arguments de chaque camp sont portés par de grands principes fortement ancrés dans notre droit. Ainsi la publicité est soutenue par la liberté de communication, ou par la liberté du commerce et de l'industrie, comme nous pourrions l'expliquer, tandis que la préservation de l'esthétique du cadre de vie peut être légitimée par la protection qu'offre le droit de l'environnement. Dans ce domaine, les associations de défense de l'environnement ou des paysages, ont fleuri au cours des trente dernières années, reflétant les préoccupations croissantes

⁸ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement*. Elle pose les principes généraux du droit de l'environnement et détermine de nouvelles obligations.

de la société civile face à ce que certains appellent parfois une « agression publicitaire ».

La loi de 1979 a tenté de répondre à ces contradictions. Elle instaure une réglementation à vocation nationale. De prime abord, celle-ci se montre très préoccupée des intérêts environnementaux, par son souci du détail notamment. Malgré cela, elle se révèle en réalité fort déséquilibrée. Elle pâtit par dessus tout de violations répétées. Avec la légalisation dans les années 1980 des dispositifs scellés au sol, supports extrêmement imposants et voyants, la loi de 1979 ne se révéla pas un bouclier efficace contre la dégradation des paysages.

Le législateur avait en outre pris le pari de s'appuyer grandement sur le concours des maires. En effet, la publicité est par nature un média de proximité ; ce média doit donc être géré par des autorités de proximité. Ainsi le législateur conserva la possibilité qu'avait mise en place la loi de 1943 d'adapter la réglementation nationale à l'échelon local. Ce système aboutit à une quasi-« scission » du droit de la publicité extérieure en deux droits applicables : celui de la réglementation nationale, et celui qui adapte éventuellement ces règles au niveau communal. Cette volonté décentralisatrice était audacieuse car les grandes lois de 1982 et 1983 n'étaient pas encore intervenues. Paradoxalement, le texte de 1979 devint obsolète à plusieurs égards, car il ne prenait notamment plus assez en compte les lois de décentralisation entre-temps intervenues.

De surcroît, la réglementation communale n'est que rarement adoptée. Cette situation est regrettable car l'objectif de la loi de 1979 était justement de faire de la publicité extérieure une problématique locale. La réglementation locale est même l'outil privilégié de la protection du cadre de vie : par l'adaptation de la loi aux circonstances locales particulières, les dispositions assurent, sur le terrain, une meilleure prise en compte de nécessités spécifiques.

La matière est demeurée stable jusqu'en 2010. Jusque là en effet, les pouvoirs publics semblent être restés sourds aux invitations pourtant pressantes des défenseurs de l'environnement à agir en faveur des paysages investis par la publicité. On a constaté une inertie surprenante de la part de l'administration. Même au sein des « États généraux du paysage » réunis sous la présidence de J.-L. Debré le 8 février 2007, à aucun moment la publicité extérieure n'a été abordée dans les débats, et les protecteurs des paysages n'ont pas même été entendus. Le thème était pourtant la mobilisation autour « *de la nécessité de trouver des solutions nouvelles pour la création et la protection des paysages* ».

On ne peut pas dire que la liberté de communication publicitaire ait été bridée ou contenue. Elle a plutôt gagné du terrain au détriment d'autres intérêts.

C'est alors qu'est intervenue la loi du 12 juillet 2010⁹ portant engagement national pour l'environnement, loi dite « Grenelle II ». Au sein de ce texte fleuve, les articles 36 à 50 constituent le chapitre « Publicité extérieure, enseignes et préenseignes ». Ce chapitre représente

⁹ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, *portant engagement national pour l'environnement*. JORF n° 0160 du 13 juillet 2010, p. 12905, texte n° 1.

aujourd'hui les articles L. 581-1 et suivants du code de l'environnement, relatifs à la publicité extérieure. La volonté est ici de prendre « *un engagement national pour l'environnement* », selon les termes de l'intitulé de la loi. Pourtant, encore une fois, la question de la publicité extérieure ne s'est pas imposée d'emblée, et il a fallu la mobilisation du sénateur Ambroise Dupont pour que le Grenelle se penche sur les problèmes du droit de l'affichage qui n'entraient *a priori* pas dans les débats parlementaires. A. Dupont était en effet à l'origine d'un rapport¹⁰ sur la publicité extérieure. Il est par la suite intervenu¹¹ en 2009 pour proposer de multiples amendements au projet de loi qui ne réformait pas en profondeur la matière.

De même, ce sont les associations environnementales, ainsi que des acteurs extérieurs au Grenelle¹², qui ont fait pression, propositions à l'appui, pour que les dispositions de la loi de 1979 soient revues et corrigées. Le chapitre relatif à la publicité extérieure a finalement fait l'objet de quelques 350 propositions d'amendement, c'est dire les débats qu'il a soulevés. Les défenseurs de la publicité ont entendu défendre âprement leur activité, et leur droit de communiquer par le support publicitaire.

Ce chapitre « Publicité extérieure » est lui-même contenu dans un titre « Bâtiments et urbanisme » ; car de même que la publicité extérieure entretient un lien étroit avec les évolutions du commerce, elle est également fortement assujettie aux évolutions du droit de l'urbanisme. Tout deux participent en effet d'un même objectif d'aménagement de l'espace, de développement économique et de protection du cadre de vie. Il est bon qu'un effort ait été fourni pour que ces deux matières soient traitées conjointement, ou du moins envisagées de façon à ne pas les cloisonner.

La loi de 2010, après avoir fait le constat d'une protection largement insuffisante des enjeux environnementaux, s'était donc fixé pour but de combler les lacunes d'une réglementation trentenaire. L'objectif était également d'encourager au développement des réglementations locales, qui étaient trop rarement adoptées du fait surtout de la complexité de la procédure, spécialement pour les petites et moyennes communes. Il était enfin nécessaire de pallier à l'irrespect généralisé des dispositions législatives. La réforme de la fiscalité de la loi de 2008¹³ avait tenté d'apporter une solution avec une taxation plus lourde des supports particulièrement nocifs à la protection du cadre de vie. La portée de cette réforme fût pourtant relativement minime, et on vit peu de répercussions sur l'esthétique des paysages. La loi de 2010 a voulu aller plus loin.

Ce ne fut pourtant pas une réussite parfaite, comme le fait remarquer G. Godfrin : « *Il en est de la création juridique comme de toute activité humaine : quand bien même le diagnostic des difficultés est rigoureusement dressé et le but à atteindre clairement dessiné, la force*

10 Ambroise Dupont « *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes* », Rapport à Madame Chantal Jouanno, Secrétaire d'État à l'Écologie et Monsieur Hubert Falco, Secrétaire d'État à l'Aménagement du Territoire, juin 2009.

11 Avis n° 563 présenté au nom de la commission de la Culture, de l'Éducation et de la Communication sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, par M. A. Dupont.

12 Notamment le Conseil National du Paysage qui tint sa première réunion le 20 novembre 2008.

13 Loi n° 2008-776 du 4 août 2008, *de modernisation de l'économie* ; JORF du 5 août 2008.

d'inertie des situations établies et la croyance en un Temps allié et en un Progrès salvateur retiennent d'y aller autrement que par quatre chemins. La loi portant Engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite loi Grenelle 2, n'échappe pas à ce constat »¹⁴.

Il n'est pas le seul à dresser ce constat : « *il nous semble toutefois que le bilan global des modifications apportées par les 15 articles de la loi Grenelle 2 au droit de la publicité penche plutôt en faveur de l'affichage que de l'environnement* »¹⁵.

Le régime de la publicité extérieure tel qu'il existe aujourd'hui est un assemblage de réalités très variées et d'enjeux pour le moins opposés. Les réponses qui ont été apportées sont plus ou moins satisfaisantes.

Il faut se demander si le régime de la publicité extérieure donne aujourd'hui une solution satisfaisante aux conflits des intérêts divergents inhérents à la matière.

La réponse est globalement plutôt négative. Des solutions restent néanmoins concevables et sont à espérer.

Dans les développements qui suivront, nous étudierons uniquement le support de la publicité extérieure, et non son contenu. En effet, seul le support a une importance et des répercussions : au niveau environnemental, de par l'impact visuel des dispositifs ; au niveau de la liberté de communication, du fait de la liberté de diffuser un message au public par un support publicitaire ; au niveau économique, de par les bénéfices issus de l'implantation et de la gestion de ces dispositifs. Le contenu peut quant à lui varier indifféremment pour la matière de la publicité extérieure. La réglementation du contenu de la publicité extérieure obéit à un tout autre corps de règle, quant à lui bien mieux respecté, et qui n'a pas de conséquences sur le cadre de vie. Cette scission entre support et message est typique des analyses des médias de la communication.

Les termes « publicité extérieure » renvoient à un champ d'application large de la publicité, c'est-à-dire englobant tous les dispositifs « *visibles de toute voie ouverte à la circulation publique* »¹⁶. Il faut également entendre par publicité extérieure, non pas uniquement la publicité au sens strict, mais également les enseignes et les préenseignes, comme en dispose le texte de la loi : « Publicité, enseignes et préenseignes ». Ces termes sont d'ailleurs plus appropriés que celui d'« affichage » puisqu'ils recourent des réalités plus nombreuses.

14 Gilles Godfrin, maître de conférences au CNAM (ICH), « Grenelle, affichage publicitaire et entrées de villes », Construction - Urbanisme n° 9, Septembre 2010, repère 8.

15 « Grenelle 2 et affichage publicitaire ». Étude par Jean-Philippe Strebler, maître de conférences en droit public. Environnement n° 10, Octobre 2010, étude 28.

16 Article L. 581-2 du code de l'environnement.

L'optique de cette étude est assez vaste, et pour bien comprendre la matière, il faudra nous pencher tant sur la réglementation nationale que sur les prérogatives locales, afin de comprendre comment les deux s'articulent et s'entraident dans la mission de gestion de la publicité extérieure et de tous les enjeux qui lui sont rattachés.

La loi de 1979, réformée en 2010, sera donc au cœur des développements. La liberté de communication que la publicité présuppose sera en réalité sous-jacente tout au long des développements : la publicité, quoique l'on puisse en dire, participe de la communication. Nous pourrons surtout étudier en quoi les imperfections de la réglementation nuisent à la protection du cadre de vie. Nous envisagerons alors des solutions propres à résoudre les problèmes constatés, et à fondre les intérêts contraires de la publicité extérieure.

Il faut avant tout comprendre quels sont précisément les enjeux opposés qui gravitent autour de la publicité extérieure, et les répercussions qu'ils peuvent engendrer les uns sur les autres (Chapitre 1). Puis nous étudierons en quoi l'esthétique du cadre de vie, qui est un de ces enjeux, pâtit d'une insuffisante protection, et est souvent sacrifié au profit des autres données de la matière (Chapitre 2). Nous verrons enfin que la publicité extérieure doit, pour être efficacement gérée, être un enjeu essentiellement local ; des solutions tout à fait viables sont envisageables pour rendre l'implication de l'échelon communal efficiente et porteuse de fruits (Chapitre 3).

CHAPITRE I – LES ENJEUX DE LA PUBLICITÉ EXTÉRIEURE

La publicité extérieure est une matière au carrefour de différentes libertés. Certaines semblent défendre l'activité publicitaire, d'autres au contraire paraissent plaider en sa défaveur (Section 1). Les divergences d'objectifs amènent à s'interroger sur le bienfondé des arguments de chaque camp, et à chercher les solutions qui seraient envisageables pour réconcilier, ou du moins accommoder ces antagonismes (Section 2).

SECTION 1 – LA PUBLICITÉ EXTÉRIEURE, ENTRE LIBERTÉS FONDAMENTALES ET PROTECTION DU CADRE DE VIE

Il s'agit dans cette section d'exposer les principes qui d'une part, sous-tendent le droit de la publicité extérieure, et ceux qui d'autre part, amènent au contraire à contester sa légitimité. Il existe en effet des grandes libertés qui fondent et soutiennent, selon les défenseurs de la publicité extérieure, l'activité de cette dernière (§ 1). Elle peut néanmoins être critiquée comme attentant à d'autres droits et libertés, tels que la protection du cadre de vie (§ 2).

§ 1 – Les grandes libertés liées au droit de l'affichage

Le support publicitaire bénéficie de la liberté de la communication (A), et de la liberté du commerce et de l'industrie (B) pour revendiquer son droit à être protégé.

A – La liberté de communication

Nous allons voir en quoi la liberté de communication est une liberté essentielle, dont la protection est organisée avec un grand souci d'effectivité, notamment au niveau conventionnel et constitutionnel. Selon les arguments des défenseurs de la publicité, ces différentes garanties textuelles étendent au support de la publicité extérieure le principe de liberté de communication, et fondent son droit d'exister.

Il faut voir de quelle façon peut s'articuler la liberté de communication avec la liberté du support, cette dernière bénéficiant de la première.

La liberté d'opinion et la liberté d'expression sont considérées comme les grandes libertés

politiques, et des libertés fondamentales de premier ordre, consacrées par le droit positif. Elles sont définies dans de nombreux textes fondateurs, applicables en droit interne.

Sur le plan national, la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, dans son article 11 affirme que « *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 à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ».

Au niveau international, la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 10 décembre 1948, déclare dans son article 19 que « *tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit* », sauf hypothèse de propos illicites condamnés par des juridictions placées sous l'égide des Nations Unies.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966¹⁷, précise dans son article 4 que la liberté d'expression comprend « *la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce sans considération de frontière* ».

Quant à la position européenne, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 applicable aux États membres du Conseil de l'Europe dispose que « *toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière* ».

Ces textes abordent les notions de liberté « de communication des pensées et des opinions », « d'opinion et d'expression », « de répandre les informations et les idées par quelque moyen que ce soit », ou encore « de communiquer des informations ». Qu'est-ce que cela traduit ? Au travers de ces expressions, il ressort, selon l'avis des défenseurs de la publicité, un principe de liberté d'expression, mais aussi de liberté de communication. Bien que la liberté d'expression se situe au-dessus de la liberté de communication au sens strict, cette dernière en est un élément fondamental, un échelon. Avec pareil raisonnement, on peut facilement extraire de ces textes un principe large de liberté d'expression, mais aussi, plus étroit, de liberté de communication. Ce dernier, qui va nous intéresser particulièrement, ne connaît pas de définition positive, mais se déduit plutôt d'un faisceau de critères négatifs.

¹⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, fait à New York le 19 décembre 1966.

Qu'est-ce donc que la communication ? C'est la mise à la disposition du public d'un message. L'émetteur veut que le message soit public, et c'est donc un tout autre corps de règle que la correspondance privée, qui s'adresse à une ou des personnes déterminées, de façon confidentielle. Le critère essentiel n'est pas le contenu du message, mais l'intention de l'émetteur. Malgré l'absence de définition « officielle », c'est cette idée qui ressort de façon évidente des tentatives effectuées pour appréhender chaque matière de la communication, telles que la presse écrite, la communication audiovisuelle, le droit de la communication des documents administratifs, etc. Il ressort également que cette mise à disposition du public peut passer par n'importe quel vecteur, n'importe quelle forme. Cette approche est confirmée par le droit communautaire récent : on retrouve en effet dans la directive « Services de médias audiovisuels » de 2007¹⁸ cette idée de mise à disposition. Ce critère fondateur ressort implicitement des textes cités plus haut : ceux-ci se réfèrent par exemple à des expressions telles que « sans considération de frontière », ce qui exclut toute notion de correspondance privée.

La liberté de communication ainsi comprise apparaît donc comme un principe fortement ancré dans les textes, mais également dans les mentalités contemporaines puisqu'il se rattache de près à la liberté d'opinion, à la liberté d'expression, notions placées au pinacle du droit positif français, et issues en droite ligne de la pensée des Lumières. À liberté fondamentale, protection renforcée. En effet, quelles sont les limitations réellement effectives de ce droit, si ce n'est la protection de quelques notions considérées comme supérieures et qui font apparemment l'unanimité ?

En outre, les ramifications de la liberté de communication sont nombreuses et variées : en effet, elle est invoquée pour légitimer l'existence de droits essentiels tels que la communication audiovisuelle.

Il n'est ainsi pas étonnant de retrouver la notion de liberté de communication à la base du droit de la publicité, et plus spécifiquement, pour ce qui nous intéresse, de l'affichage publicitaire. Comment donc analyser le droit de la publicité ?

La publicité ne connaît pas de définition unique, ce qui ne l'empêche pas d'être bien encadrée par le droit. Plusieurs définitions existent donc, issues de directives¹⁹ ou de lois²⁰, et elles insistent tantôt sur un aspect de la publicité plus que sur un autre : certaines définitions mettent surtout en avant le contenu du message publicitaire, d'autres les destinataires, etc ; mais ce qui semble les réunir est l'aspect de communication au public du message. Cela est confirmé par les tentatives nationales de définition de la publicité, avec notamment la jurisprudence²¹ qui

18 Directive n° 97/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 1997 modifiant la directive 89/552/CEE du Conseil. JOCE n° L 202 du 30 juillet 1997, p. 60–70.

19 Directive 84/450/CEE du 10 septembre 1984 qui définit la publicité comme « toute **forme de communication** faite dans le cadre d'une activité commerciale industrielle, artisanale ou libérale dans le but de promouvoir la fourniture de biens ou services, y compris les biens immeubles, les droits et les obligations ».

20 Telles que la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, de modernisation de l'économie, *op. cit.*

21 Notamment Cass, Crim 23 mars 1994 n° 92-86.351, ou Crim. 29 juin 1999 Bull. Crim. n° 165.

comprend la publicité comme tout message à destination du public, quelle que soit sa finalité, et quel que soit son auteur.

La notion de communication au public apparaît donc comme la clé de voûte de l'activité publicitaire. Chaque média adapte ensuite à ses contraintes techniques sa propre définition de la publicité. Pour le sujet qui nous intéresse, il existe donc une définition de la publicité extérieure.

Mais le problème est alors de comprendre dans quelle mesure l'affichage publicitaire va pouvoir bénéficier de ce principe de liberté de communication exprimé par les textes.

La publicité, comme on l'a vu en introduction, est la mise à disposition d'informations en tout genre, dans le but de promouvoir un bien ou un service auprès du public. C'est en cette notion de mise à disposition que va être constituée la communication. Certains pourraient penser que cette analyse ne vaut que pour l'affichage d'opinion, vecteur d'informations à caractère politique ou social : mais pourquoi restreindre la communication à la simple diffusion d'informations politiques ? La liberté de communication, dans toutes les définitions que nous avons abordées, ne se cantonne pas à un certain type d'information, au détriment des autres. P. Zavoli est quant à lui d'avis que « *l'affichage publicitaire, tout en participant à la liberté du commerce et de l'industrie, bénéficie de la même protection que l'affichage d'opinion* »²². Les professionnels de la publicité extérieure pourront simplement revendiquer leur droit d'afficher du fait de la liberté de chacun de diffuser des messages au public. En l'espèce, ces messages auront un but commercial puisqu'ils visent à la promotion de biens ou services. De ce fait, la publicité tire la légitimité de son existence de l'affirmation du principe fondamental de la liberté de communication.

Cette analyse applicable à la publicité en général est tout aussi vraie pour la publicité extérieure, par laquelle le droit de communiquer trouve une pertinence renforcée. En effet, qu'est-ce que la publicité extérieure, sinon les publicités installées à la vue du public, et non cachées à la circulation publique. La publicité extérieure peut donc appuyer avec assise sa légitimité sur le principe de liberté de communication.

Mais si la liberté de communication fait à l'évidence référence à la libre diffusion du contenu du message, peut-on également affirmer qu'elle s'exprime aussi dans le support publicitaire ? Comment distinguer alors le message de son support ?

Comme nous l'avons expliqué plus haut, il ne s'agira en effet que de traiter de la liberté de communication par le support, et non de s'intéresser au contenu du message communiqué. Le principe de liberté de la communication peut-il s'entendre du support de la publicité, sans

²² Philippe Zavoli, *Réglementation de l'affichage publicitaire*, éditions Le Moniteur, collection Guides juridiques, Paris, 2007, p. 92.

considération de son contenu ? A partir du moment où le message passe par un support, la publicité ne peut exister sans ce dernier. De fait, condamner le droit au support reviendrait à condamner l'affichage publicitaire lui-même. Cela serait-il contraire à la liberté de communication ? On peut bien sur répondre oui, en voyant que tout le droit de la publicité, ne prévoyant aucune exception pour la publicité extérieure, se fonde sur le principe de liberté de communication pour revendiquer son libre exercice. La distinction support / contenu n'est donc pas un obstacle à l'application du droit de la communication, au contraire : le support doit exister pour que la libre communication du message soit assurée.

Cette analyse va dans le sens de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme qui a jugé que « *la diffusion de programmes par voie hertzienne comme leur retransmission par câble relèvent du droit consacré par les deux premières phrases de l'article 10 § 1 [de la convention européenne des droits de l'homme], sans qu'il faille distinguer selon le contenu des programmes* »²³. Ce raisonnement s'applique par analogie à la publicité dont le moyen de diffusion ici protégé est le support physique.

En conclusion, le support de la publicité extérieure bénéficie nécessairement de la liberté de communication pour exister, ou en fait, au minimum, un argument de poids en faveur des publicitaires.

B – La liberté du commerce et de l'industrie

Le décret d'Allarde en date des 2 et 17 mars 1791 qui a organisé la suppression des corporations, proclame dans son article 7 le principe de liberté de commerce et d'industrie : cela signifie que l'exercice des professions est désormais libéralisé, moyennant le respect de légères formalités.

La jurisprudence administrative a tiré les pleines conséquences de la portée de ce décret, et s'appuyant sur ses analyses et sur le principe de liberté du commerce et de l'industrie, on peut dégager deux grandes notions fondatrices issues du texte : d'un part la liberté d'entreprendre, ce qui signifie la liberté d'exercer une activité économique et une profession, et d'autre part la libre concurrence, qui englobe une idée de loyauté du commerce ainsi qu'un principe de neutralité économique de l'État.

Ainsi, tout secteur économique peut exister en vertu des deux principes, branches de la liberté du commerce et de l'industrie, que sont la liberté d'entreprendre et la libre concurrence. Le secteur de la publicité, et notamment de la publicité extérieure, va aussi pouvoir exister en vertu de ces libertés.

Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs implicitement rattaché l'exercice d'une activité publicitaire à liberté d'entreprendre : il affirme que la prohibition de la publicité à l'extérieur des

23 CEDH, *Groppera Radio AG et autres contre Suisse*, 28 mars 1990, n° 10890/84, A173, § 55.

débats de tabacs peut être « *fondée sur les exigences de protection de la santé publique* »²⁴ et qu'elle ne porte par conséquent pas à la liberté d'entreprendre une atteinte inconstitutionnelle. C'est reconnaître indirectement qu'une restriction injustifiée au droit de faire de la publicité pour les produits du tabac serait constitutive d'une atteinte à la liberté d'entreprendre.

Par ailleurs l'activité publicitaire commerciale est un élément essentiel de la société de consommation. En effet, derrière la publicité extérieure se cache de grands enjeux économiques. En témoigne la récente réforme de la taxe sur la publicité extérieure, désormais appelée taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE), issue de la loi dite LME du 4 août 2008²⁵ et applicable depuis le 1er janvier 2009. Auparavant, trois taxes s'appliquaient aux dispositifs publicitaires : une taxe sur les emplacements publicitaires fixes qui intéressaient les communes, une taxe à l'affichage assez peu connue quant à elle, et une taxe sur les véhicules publicitaires, assez peu utilisée elle aussi. La loi LME a simplifié l'ensemble de ce système en réunissant les trois taxes en une taxe unique, la TLPE qui s'applique de façon automatique, en l'absence de délibération de la commune, sur la base du tarif de référence du droit commun. « *Selon un recensement portant sur la quasi-totalité des départements, en 2009, 2 022 communes ont perçu un produit de TLPE s'élevant à 54 528 777 €, en hausse de 28 % par rapport à 2008* »²⁶. La publicité extérieure se révèle également d'une importance fiscale non négligeable pour les communes.

Ces enjeux économiques « devraient faire proliférer la publicité » selon les termes de M. Moritz²⁷. Ils suffisent du moins à légitimer les revendications des afficheurs sur leur droit à exercer leur activité, car restreindre ou contraindre cette activité commerciale fausserait de nombreux principes économiques, tels que la libre-concurrence, le plein-emploi, et contreviendrait à l'ordre public économique.

§ 2 – La nécessaire protection du cadre de vie

Bien que l'idée de la préservation de l'environnement soit relativement récente dans notre culture moderne, elle est devenue une des préoccupations les plus pressantes, non seulement dans les mentalités, mais également dans les actions qui ont été menées par les pouvoirs publics, avec, entre autres, la création du Ministère de l'Environnement en 1971, plusieurs lois, et surtout la loi dite « Barnier » de 1995²⁸, les groupements privés, et particulièrement les associations, surtout depuis les années 1970.

24 Conseil Constitutionnel, décision n° 90-283 DC du 8 janvier 1991, considérant n° 15. J.O. du 10 janvier 1991, p. 524. Recueil p. 11.

25 Loi n° 2008-776 du 4 août 2008, *de modernisation de l'économie*, *op. cit.*

26 Réponse de M. le secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation, publiée le 8 février 2011 au J.O. page 1215.

27 Marcel Moritz « *Les communes et la publicité commerciale extérieure : Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public* ». Thèse 2009, « *Collection des Thèses* », n° 32.

28 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement*, *op. cit.*

Au nom de quel principe peut-on revendiquer un droit à la protection de l'environnement ? On peut se replonger aux sources de ce droit afin de trouver une réponse à cette question. Après la création des premiers parcs nationaux puis des parcs naturels régionaux vers la fin des années 1960, est intervenue l'action des organisations internationales, telles que l'UNESCO²⁹ avec la Convention de Paris³⁰, ou le Programme des Nations Unies pour l'environnement de 1972. Au niveau européen, on peut noter la Convention de Berne élaborée par le Conseil de l'Europe ratifiée par la France en 1992³¹. La France est, elle aussi, à l'origine de lois et mesures en faveur de l'environnement, mais son plus remarquable instrument en ce sens est la Charte de l'Environnement de 2005. Texte au contenu ambitieux qui vise à détailler les droits et les devoirs en matière d'environnement, la Charte a été enchâssée dans le préambule de la Constitution de 1958 par la loi de 2005³², et acquiert donc valeur constitutionnelle ; c'est dire l'importance que lui confère notre système juridique. C'est la naissance d'une troisième « génération » de droits de l'homme, bien que leur portée juridique ne soit pourtant pas encore clairement déterminée.

Matière transversale, le droit de l'environnement déborde sur d'autres thèmes, et on peut donc aisément, et sans avoir à chercher trop loin, lui rattacher l'enjeu du cadre de vie. Il est vrai que les grands débats se situent autour de termes tels que l'environnement, le développement durable, mais il est tout aussi vrai qu'un environnement sain passe de prime abord par un habitat, urbain ou rural, préservé et soigné. Préservé des nuisances sonores, mais aussi visuelles. C'est à ce niveau que le citoyen est tout d'abord concerné et intéressé. Parfois moins proche des préoccupations de l'opinion, relatives au réchauffement climatique, ou à la préservation de la flore sauvage, le citoyen, qu'il vive en ou hors agglomération, se sent concerné par la beauté ou l'enlaidissement de son cadre de vie habituel. C'est d'ailleurs dans ce sens qu'a été prise l'ordonnance de référé-liberté du 29 avril 2005³³ dans laquelle le juge administratif reconnaît pour la première fois le « *droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » selon les termes de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, et juge que le législateur a entendu par la loi du 1^{er} mars 2005 ériger en « *liberté fondamentale de valeur constitutionnelle* » cette donnée environnementale. Cette jurisprudence, dite Teknival, représente une avancée en ce que la Charte de l'environnement n'apparaît plus tant comme une bonne intention restée lettre morte, mais se concrétise par une sanction administrative qui lui confère un certain caractère de *hard law*. Trois ans plus tard, le Conseil constitutionnel a conféré une réelle valeur juridique à la Charte de l'environnement. À l'occasion de l'examen de la constitutionnalité

29 Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

30 Convention sur le patrimoine mondial, 23 novembre 1972, qui crée la « liste du patrimoine mondial » des sites à haute valeur culturelle ou naturelle.

31 Convention de Berne, 19 septembre 1979 qui vise la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe.

32 Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

33 TA Châlons-en-Champagne, Ordonnance du 29 avril 2005, Conservatoire du patrimoine naturel, Ligue de protection des oiseaux, Fédération de conservatoires d'espaces naturels c/Préfet de la Marne, n° 0500828.

d'une loi relative aux organismes génétiquement modifiés, le juge constitutionnel s'est explicitement référé à la Charte de l'environnement pour effectuer son contrôle de conformité à la Constitution en rappelant dans un considérant n° 18 que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle* »³⁴. Le Conseil d'État lui a emboîté le pas dans une décision d'octobre. Celle-ci reconnaît que la Charte a valeur constitutionnelle et que ses dispositions « *s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs* »³⁵. La méconnaissance de ces dispositions est donc susceptible d'être invoquée pour contester la légalité de décisions administratives.

La Charte de l'environnement bénéficie donc aujourd'hui d'une réelle consécration par les plus hautes juridictions nationales ; elle acquiert ainsi une valeur juridique qui la rend effective et sanctionnable dans notre droit positif. Cela constitue une avancée certaine en faveur de la protection du droit de l'environnement.

Le combat pour un habitat sain et agréable prend une tournure légèrement différente lorsqu'intervient la critique de la publicité extérieure. Il faut alors expliquer en quoi l'affichage extérieur constitue une nuisance visuelle. Il est facile de constater que la publicité commerciale est faite pour attirer, et de fait, captive le regard. Sans même s'intéresser au contenu, les couleurs, souvent vives, agressives brisent l'harmonie du paysage ; le mauvais entretien des dispositifs, vétustes, délabrés, contribue à ce que l'on peut appeler une véritable « pollution visuelle » dans certains lieux. Par ailleurs, rien que l'omniprésence de la publicité commerciale en milieu urbain, et surtout à l'abord des villes, suffit à justifier le mécontentement et les revendications en faveur d'un plus juste équilibre entre liberté d'affichage et préservation de l'esthétique. C'est en effet bien souvent à une prolifération des dispositifs publicitaires que l'on doit faire face : les emplacements sont parfois mal choisis, ils bloquent la vue, agressent le regard, et font qu'on ne voit plus que autre chose que les affiches publicitaires. En témoignent les nombreuses plaintes, actions en justice, création d'associations de défense du cadre de vie, dont nous pourrions reparler plus loin.

Pourtant le droit à un cadre de vie dégagé de nuisances visuelles ne peut-il pas être revendiqué de façon plus pressante et imposante ? En effet, si le droit de l'environnement trouve de plus en plus de champs d'application et voit ses règles s'imposer, pourquoi le droit à un cadre de vie protégé ne pourrait-il pas également être affirmé ? « *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* »³⁶.

Il se révèle difficile de trouver de véritables droits pour fonder ces revendications ; on

34 Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, JO du 26 juin 2008, p. 10228. Recueil p. 313.

35 Conseil d'État, décision n° 297931 du 3 octobre 2008, *Commune d'Annecy*, publiée au recueil Lebon.

36 Pierre Grataloup, président de l'association des Maires et des adjoints de l'Isère, discours d'ouverture des journées du colloque régional Rhone-Alpes, Eschirolles, juin 1983, document interne de la Direction régionale de l'environnement.

trouve cependant ça et là des tentatives, certaines un peu baroques, d'encadrement juridique. Le sénateur A. Dupont dans une section intitulée « *Grands principes d'une loi organisant une liberté* » avance l'idée de la liberté d'autrui qui constituerait la barre à ne pas franchir dans l'opposition entre liberté de la publicité extérieure et nécessaire protection du cadre de vie : « [la publicité extérieure] *doit, comme toute liberté, ne pas interférer avec les libertés d'autrui, en particulier elle ne doit pas, par sa prégnance, s'imposer de manière excessive dans le cadre de vie et elle doit être respectueuse du paysage* »³⁷. Plus loin, il parle encore du droit à la « liberté de réception » revendiqué par certaines associations : « *il implique que l'omniprésence des messages dans la ville et d'une information dirigée ne soit pas telle qu'elle s'impose au jugement et au regard de l'individu* »³⁸.

On a pu voir que la publicité extérieure fondait sa légitimité sur des libertés de premier ordre que sont la liberté de communication et la liberté du commerce et de l'industrie. Le problème est que la protection du cadre de vie ne bénéficie pas d'assises aussi fortes ; elle ne fait pas l'objet d'un droit autonome, si ce n'est le droit à un cadre de vie habitable, ce qui constitue souvent l'argument qui fait pencher les juges vers une condamnation des dispositifs nuisibles. Bien que les droits évoqués plus haut puissent convaincre et gagner du terrain dans les mentalités et auprès des juridictions, ils nécessitent une certaine créativité juridique, et il demeure que la protection du cadre de vie au sens propre ne pèse relativement pas très lourd dans notre droit. Les demandeurs auront plus de chance s'ils se rattachent à la notion de protection de l'environnement pour donner une effectivité à leur revendications. On peut par exemple penser aux problèmes suscités par la publicité lumineuse.

Ce type de messages publicitaires est source de nombreux contentieux, et se rattache plus directement au droit de l'environnement et à ses préoccupations annexes, telles que les économies d'énergie ou le développement durable. Pourtant, elle concerne en droite ligne le cadre de vie : en effet la publicité lumineuse est à l'origine d'importants dégâts visuels. Il s'agit le plus souvent de lettres éclairées, de néons, de diodes, clignotantes ou non, etc ; et aujourd'hui se développent les dispositifs animés, tels que les écrans plasma, ou à LED³⁹. Nonobstant leur dangerosité pour les conducteurs de véhicules (hors autoroute), ils contribuent, à leur niveau, à un certain gaspillage énergétique, et dans une moindre mesure à la pollution atmosphérique, ce qui est surtout vrai des dispositifs qui restent allumés la nuit. La publicité lumineuse est pourtant celle qui attire le plus les professionnels de l'affichage de nos jours. On peut alors légitimement revendiquer, en vertu de l'application du droit de l'environnement, des limitations à ces dispositifs. Voilà en quoi le droit de l'environnement peut permettre de protéger le cadre de vie.

On peut espérer que la protection du cadre de vie s'appuie à l'avenir sur la Charte de l'environnement, qui a valeur constitutionnelle, et représente donc un puissant soutien.

37 Ambroise Dupont, rapport « *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes* », *op. cit.*

38 *Ibidem.*

39 Diode électro-luminescente.

Nous avons constaté que les intérêts entre préservation de l'environnement et du cadre de vie et droit de la publicité extérieure semblent contradictoires ; l'une de ces valeurs est-elle supérieure et donc plus digne que l'autre de protection ? Une conciliation est-elle possible ? Nous allons maintenant dans une seconde section, étudier le conflit, et voir si l'on peut aboutir ou non à un compromis, et par quels moyens l'on pourrait aménager un système qui y répondrait.

SECTION 2 – LE DROIT DE L’AFFICHAGE, ENTRE CONFRONTATION ET CONCILIATION D’INTÉRÊTS ANTAGONISTES

La publicité extérieure met donc en opposition les enjeux de liberté de communication, et les intérêts économiques d'une part, à la volonté de protection du cadre de vie d'autre part. Les arguments des partis opposés amènent à réviser la légitimité, aussi bien des fondements que des critiques, de la publicité extérieure (§ 1). Cependant, une tentative audacieuse de conciliation a été opérée (§ 2).

§ 1 – La nécessaire conciliation d'intérêts opposés

Entre intérêts antagonistes, il faut se demander quelle est la légitimité de chacun des arguments présentés.

Reprenons tout d'abord l'idée selon laquelle la liberté d'expression, et par extension la liberté de communication, fonderait le droit de la publicité extérieure. Cet argument ne convainc pas tout le monde. En effet, J. Morange est d'avis⁴⁰ que ce n'est que par une acrobatie un peu audacieuse que l'on pourrait parvenir à ce résultat. Dans son raisonnement, il part des sources de la liberté d'expression. Le texte sur lequel s'appuie le plus fondamentalement le droit de la publicité est en effet l'article 11 de la DDHC de 1789 qui proclame la libre communication « *des pensées et des opinions* ». Or cette tournure est, selon lui, plutôt vague, et nécessite à l'évidence une interprétation en fonction des pensées et opinions en cause, car aucune forme d'expression, si élevée soit-elle, n'est affranchie de contraintes et de limites, et le droit de la presse, issu de la loi de 1881 en est une illustration. J. Morange note ensuite que le Conseil constitutionnel a toujours fait prévaloir la presse écrite sur la communication audiovisuelle. « *C'est dire que la liberté de la publicité ne peut guère relever que par extension de la liberté d'expression. Elle n'a nullement pour objectif de transmettre des idées mais plutôt de faire vendre des produits. Elle a donc plutôt*

40 Jean Morange, Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II), « *Affichage publicitaire et liberté d'expression - Éléments de réflexion* ». Fait à Paris le 28 février 2007.

pour fondement la liberté d'entreprendre ou la liberté du commerce et de l'industrie, des libertés reconnues mais dont la portée est susceptible de limitations dans l'intérêt général »⁴¹.

Cette critique vise la publicité en général, donc aussi bien le contenu du message que son support. En effet, nous l'avons vu dans la première section, il s'agit bien de la liberté d'expression qui est invoquée à l'appui de la communication du message par un support. L'argument a même plus de poids car si l'on ne peut légitimement contester le fait de se voir imposer, au nom de la liberté d'expression, un message publicitaire, on peut d'autant plus revendiquer le droit de ne pas se voir imposer la vue de panneaux et affiches en tous genres les diffusant.

J. Morange poursuit en légitimant la contestation de l'affichage publicitaire par d'autres articles de la Déclaration de 1789 : l'article 4 qui contraint la liberté à « *tout ce qui ne nuit pas à autrui* », et l'article 5 qui prescrit des mesures contre les « *actions nuisibles à la société* » ; et d'en conclure que l'affichage publicitaire s'oppose à une « *conception libérale de la liberté d'expression* ». Il vise ici, ainsi que nous l'avons mentionné dans la première section, la liberté de recevoir le message. Il s'appuie sur la lecture qu'a fait le Conseil constitutionnel de la DDHC, dans sa décision des 10 et 11 octobre 1984 qui affirme que les lecteurs, en tant que « *destinataires essentiels de la liberté* » de l'article 11 doivent pouvoir « *exercer leur libre choix sans que ni les intérêts privés ni les pouvoirs publics puissent y substituer leurs propres décisions ni qu'on puisse en faire l'objet d'un marché* »⁴². Ce raisonnement a été repris pour la communication audiovisuelle. Le Conseil constitutionnel donnerait ainsi clairement la préséance à la liberté de recevoir sur la liberté d'émettre. Nécessairement applicable à la publicité, cette analyse revient à laisser la liberté au destinataire du message. Or, selon le constat de J. Morange, ce n'est pas le cas de la publicité extérieure qui s'impose aux regards. Il relève en ce sens l'arrêt de la Cour d'appel de Paris du 26 octobre 1984⁴³ qui rejoint la position du Conseil constitutionnel en affirmant que la « *liberté d'aller et venir sans risque d'agressions* ». J. Morange cite enfin l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qui mentionne la « *liberté de recevoir* », ce qui implique inévitablement le droit de ne pas recevoir, et conclut qu'il doit exister « *une sorte de légitime défense face à une agression* ».

C'est une opinion certes très tranchée, mais qui vient tempérer l'affirmation péremptoire selon laquelle la liberté de la publicité extérieure est une condition indispensable au respect de la liberté d'expression, et par conséquent de la liberté de communication. En outre, le sénateur A. Dupont, bien qu'il adopte une position différente de celle de J. Morange, est d'avis que la liberté publique invoquée à l'appui du droit de la publicité extérieure « *se situe dans une échelle des libertés : après la liberté d'expression en général, la liberté d'aller et de venir...* »⁴⁴, ce qui reviendrait à diminuer le poids des fondements de la publicité extérieure.

41 *Ibid.*

42 Décision n°84-181 DC, du 11 octobre 1984, considérant n° 38 ; JO du 13 octobre 1984, p. 3200. Recueil p. 78.

43 Legipresse 1984, p. 214.

44 Ambroise Dupont, rapport « *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes* », *op. cit.*

J. Morange n'a pas été le seul à être contrarié par les arguments de défense de la publicité extérieure ; en effet G. Godfrin n'hésite pas à se montrer choqué du lien opéré avec la liberté d'expression : « *assez bizarrement, cette liberté est rattachée à la « liberté d'expression » (...)* L'affichage publicitaire véhiculerait donc des « idées » et serait à ce titre une liberté fondamentale ! Pourquoi pas « un des droits les plus précieux de l'homme », selon la formule de la Déclaration des droits de 1789, dans son article 11 relatif à la libre communication des pensées et des opinions ? ! »⁴⁵.

Ces critiques sont encore appuyées par M. Moritz. Celui-ci relève que la liberté de recevoir des informations, nécessairement incluse dans la liberté affirmée à l'article 11 de la DDHC, est totalement éludée par l'affichage publicitaire ; et d'en conclure de façon radicale : « *l'article 11 de la DDHC pourrait même servir, à l'inverse, de fondement juridique aux défenseurs du cadre de vie* »⁴⁶.

La liberté d'expression, et par là-même de communication, ne fait donc pas l'unanimité pour légitimer le droit à l'affichage extérieur. Qu'en est-il des autres libertés invoquées à l'appui de la publicité ?

La liberté du commerce et de l'industrie semble quant à elle être moins attaquée, et moins attaquant. G. Godfrin glisse pourtant une critique à son encontre en faisant référence à la publicité implantée en agglomération, et en contestant l'argument du « développement économique local » invoqué en sa faveur : « *pourtant, une telle liberté n'est-elle pas celle de nuire à autrui, la beauté des paysages appartenant à tous, comme aurait dit Hugo ? Cette liberté n'est-elle pas, plus gravement, celle d'asservir les esprits, de les consommer ?* »⁴⁷.

C'est donc plutôt l'aspect consumériste, l'idée de la société de consommation, qui sont contestés ici ; et de fait, cet argument a aussi son importance quand on se trouve face au poids et à l'omniprésence de la publicité dans nos sociétés contemporaines.

Même si la liberté d'entreprendre n'est pas frontalement attaquée, elle doit pourtant souvent céder la place à des intérêts supérieurs, et c'est en cela qu'elle peut être limitée. Le Conseil constitutionnel juge par exemple que la préservation de l'environnement, en tant qu'objectif d'intérêt général, peut venir restreindre la liberté d'entreprendre constitutionnellement protégée, sous réserve d'atteintes disproportionnées⁴⁸.

Il faut alors peser entre intérêts économiques et enjeux environnementaux et sociaux, et ne pas rejeter catégoriquement tout intérêt financier sous prétexte de protection de l'environnement.

45 Gilles Godfrin, « Grenelle, affichage publicitaire et entrées de villes », *op. cit.*

46 Marcel Moritz « Les communes et la publicité commerciale extérieure : Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public », *op. cit.*, p. 200.

47 Gilles Godfrin, « Grenelle, affichage publicitaire et entrées de villes », *op. cit.*

48 Conseil Constitutionnel, décision n° 2001-451 DC du 27 novembre 2001, considérant n° 18. J.O. du 1^{er} décembre 2001, p. 19112. Recueil p. 145.

Ce dernier peut en effet être lui aussi attaqué dans ses fondements : le droit de l'environnement est un droit en progression, mais relativement récent, aux répercussions encore incertaines. De plus le texte, pourtant constitutionnel, de la Charte de l'environnement ne semble pas garantir une effectivité absolue. Notons en outre qu'il n'existe aucune juridiction spécialisée pour cette matière, ce qui rend plus délicate son appréciation ainsi que son application. Lorsque le droit de l'environnement est confronté à de nouvelles matières, telles en l'occurrence que le droit de la publicité, il est difficile de déterminer qui serait à même de peser les arguments puisqu'il n'existe pas de juge spécialisé.

Par ailleurs, dans le cas de la publicité extérieure, ce qui est en cause n'est pas l'environnement au sens strict, mais la notion plus délicate de « protection du cadre de vie ». Les opposants à cette notion pourront alors dénoncer le caractère subjectif de l'expression. En effet, qui peut se dire à même d'imposer des normes d'esthétique à la ville ou à la campagne ? Comment fixer de justes limites à la publicité, sachant qu'il y aura toujours des insatisfaits ?

Lorsque l'on est confronté aux enjeux économiques de la publicité extérieure, il faut voir qu'on ne peut pas, à la légère, balayer d'un revers de manche tout la stratégie commerciale des entreprises, des annonceurs, des afficheurs et professionnels de la publicité extérieure, et tarir subitement une source de revenus importante pour les communes.

Quelle solution se présente alors ? Parmi les enjeux économiques, environnementaux ou de liberté d'expression, l'un doit-il prévaloir ? Faut-il les hiérarchiser ? L'un ne peut entièrement supplanter l'autre, car comme nous l'avons vu, aucune liberté ne peut être évincée sans déséquilibre nocif ; il faut une conciliation, une cohabitation. Pour reprendre les mots de Michel d'Ornano, « *la publicité ne sera définitivement accueillie même si elle n'est qu'éphémère, qu'à partir du moment où elle sera intégrée à la ville. Elle doit donc être attrayante et organisée au lieu d'être agressive et omniprésente* ⁴⁹.

Dans une optique de « développement durable », on est tenté d'imaginer une solution au confluent entre données sociales, économiques et environnementales. Comment mettre en œuvre un tel projet ? À quels niveaux doivent se situer les décideurs ? Ce sont des questions qui ont été envisagées dans la loi de 1979. Elle a tenté la conciliation entre publicité extérieure et esthétique, dans un texte fixant le régime de la publicité, des enseignes et des préenseignes, placé sous l'angle de la protection du cadre de vie.

§ 2 – Une solution novatrice : la loi de 1979, « loi de l'affichage »

Le législateur a pris conscience de la nécessité d'encadrer une matière qui mêle intérêts économiques, sociaux et environnementaux. Cela s'est concrètement traduit par la grande innovation de la loi de 1979. Celle-ci présente une originalité particulière du fait de la définition

49 Michel d'Ornano, Ministre de l'Environnement et du cadre de vie, 1979.

qu'elle donne de la publicité extérieure : la publicité est en effet comprise dans une acception très large, et le législateur n'a pas laissé de côté ce qui n'est pas de la publicité au sens strict. Il a donc posé trois définitions pour trois types de supports : la publicité, les enseignes et les préenseignes. Cette prévoyance garantit une compréhension étendue de tous les dispositifs publicitaires, ce qui est un point important de la protection du cadre de vie. En outre, la loi a choisi de parler de « publicité extérieure », et non d'« affichage publicitaire », ce qui dénote une conception plus large de la matière, et bien que la publicité au sens strict ne recoupe pas les enseignes et les préenseignes, il faut voir qu'elles sont pourtant incluses dans cette expression de « publicité extérieure » qui est le titre même de la loi.

Cette loi a le mérite de tenter la conciliation à deux niveaux : entre pressions économiques et intérêts environnementaux d'une part, et entre principe de liberté de la communication, et nécessaire sauvegarde du cadre de vie d'autre part. Comment cela est-il aménagé ?

Cette loi peut être qualifiée à bon droit de loi de l'affichage, et elle constitue le socle du droit de l'affichage aujourd'hui. Elle envisage d'abord les principes généraux de la publicité extérieure, avant de détailler le régime de la publicité, des enseignes et des préenseignes, pour enfin envisager les sanctions. L'aspect innovant pour l'époque, c'est-à-dire avant les grandes lois de décentralisation, est la compétence qui est en grande partie confié aux communes.

Pour avoir un aperçu général de cette loi, on peut envisager ses grands principes et voir de quelle manière elle tente de réconcilier des intérêts pour le moins divergents.

La loi part tout d'abord d'un principe de liberté de communiquer par la publicité : il s'agit de l'article L. 581-1 du code de l'environnement ; cette disposition concerne l'ensemble des dispositifs « *visibles de toute voie ouverte à la circulation publique* » (L. 581-2).

La loi raisonne ensuite sur la base d'une distinction en agglomération / hors agglomération. La liberté de l'affichage se traduit d'abord par un principe de liberté de la publicité en agglomération. Hors agglomération, le principe est inverse, mais les exceptions sont relativement permissives, comme on pourra l'examiner plus tard. En toute hypothèse, il existe certains lieux où la publicité est toujours interdite (article L. 581-4 I) : nous étudierons également plus tard ces prohibitions. La loi traite ensuite du régime des enseignes et des préenseignes. Puis elle détaille les procédures de contrats de louage d'emplacements pour l'implantation de la publicité. Elle tire enfin et surtout son effectivité de sa section 6, de taille très conséquente, relative aux sanctions applicables.

La loi tente d'abord une conciliation entre enjeux environnementaux et économiques, et par là-même entre protection du cadre de vie et liberté du commerce et de l'industrie.

La préoccupation évidente de la loi de 1979 est de mettre en œuvre une préservation

efficace du cadre de vie. Sa présence dans le Code de l'environnement, depuis septembre 2000, en est une preuve. L'expression « protection du cadre de vie » revient d'ailleurs assez souvent : tout d'abord à l'article L. 581-2, c'est-à-dire au tout début de la loi, comme pour mieux marquer le terrain. On retrouve ensuite des expressions telles que « respect de la qualité de vie et du paysage » (article L. 581-7) ou « prévention des nuisances lumineuses » (articles L. 581-8, L. 581-18).

Quelles sont donc ces dispositions favorables à la protection de l'environnement ? On les trouve dès l'article L. 581-4 qui se penche sur les lieux qui méritent une protection toute particulière : la loi va alors poser des interdictions absolues de publicité. Ces interdictions sont très restrictives puisqu'elles concernent des emplacements à caractère culturel. Elles s'appliquent sur l'ensemble du territoire national et interdisent donc toute publicité « 1° *Sur les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire* (ce qui signifie que leur préservation présente « un intérêt d'histoire ou d'art suffisant » selon l'article L. 621-25 du Code du patrimoine) ;

2° *Sur les monuments naturels et dans les sites classés ;*

3° *Dans les cœurs des parcs nationaux et les réserves naturelles ;*

4° *Sur les arbres ».*

On distingue la préservation évidente et immédiate de l'environnement : la protection des arbres (n° 4). Sont aussi sauvegardées des portions de territoire dans lesquelles la faune, la flore et milieu naturel sont protégés de l'activité humaine (n° 2 et 3). La loi préserve enfin le patrimoine historique et culturel (n° 1 et 2) .

Ces restrictions ont un objectif d'intérêt public : la sauvegarde de la nature au sens propre, du patrimoine culturel historique, scientifique ou artistique, ce qui n'est en rien étonnant. Aucune exception n'est prévue par la loi ou le règlement : au contraire le maire ou le préfet pourront, après avis, étendre l'interdiction pour « *les immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque* » (article L. 581-4, II).

Ces dispositions permettent en pratique une effective protection et s'inscrivent bien dans une optique de prévention des nuisances excessives que pourraient causer la publicité.

Il existe ensuite des interdictions de publicité spécifique au domaine situé en agglomération ou hors agglomération.

Hors agglomération, le principe est l'interdiction de la publicité. Il est affirmé à l'article L. 581-7 : « *en dehors des lieux qualifiés d'agglomération par les règlements relatifs à la circulation routière, toute publicité est interdite* ». Dans cet article, la loi souhaite aussi protéger les zones bâties situées hors agglomération en rappelant qu'aucune exception à l'interdiction n'est permise dans les lieux d'« *habitation et situés hors agglomération* ».

En outre, la loi de réforme de 2010⁵⁰ modifiant la loi de 1979 est venue supprimer ce que l'on dénommait auparavant « zones de publicité autorisée » qui permettaient, hors agglomération, de déroger à l'interdiction de publicité. Pour l'exposer brièvement, il existait en effet un système de zonage : les zones de publicité restreinte laissaient la possibilité, en agglomération, d'instaurer un régime plus strict envers la publicité que le régime général, et les zones de publicité élargie permettaient à l'inverse d'adopter un régime plus souple.

À première vue, on trouve ici un système ouvertement favorable à la protection de l'esthétique du cadre de vie, d'autant plus que la loi de 2010 a renforcé cet élan pro-environnement en supprimant le système complexe des zonages qui donnait souvent lieu à de grands désordres.

La loi prévoit néanmoins des exceptions à ces interdictions, exceptions qui, nous le verrons plus loin, viendront lourdement tempérer le constat de sévérité affichée envers la publicité.

En agglomération au contraire, le principe est celui de l'autorisation de la publicité : l'article L. 581-9 dispose en effet que « *Dans les agglomérations, et sous réserve des dispositions des articles L. 581-4 et L. 581-8, la publicité est admise* ». Toutefois la loi a à cœur de ne pas laisser l'anarchie sous prétexte de liberté d'afficher : « *Elle doit toutefois satisfaire, notamment en matière d'emplacements, de densité, de surface, de hauteur, d'entretien et, pour la publicité lumineuse, d'économies d'énergie et de prévention des nuisances lumineuses (...)* ». En outre, l'article L. 581-8 pose certaines interdictions de publicité en agglomération : « *1° Dans les zones de protection délimitées autour des sites classés ou autour des monuments historiques classés ;*

2° Dans les secteurs sauvegardés ;

3° Dans les parcs naturels régionaux ;

4° Dans les sites inscrits à l'inventaire et les zones de protection délimitées autour de ceux-ci ;

5° A moins de 100 mètres et dans le champ de visibilité des immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire ou mentionnés au II de l'article L. 581-4 ;

6° Dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ;

7° Dans l'aire d'adhésion des parcs nationaux ;

8° Dans les zones spéciales de conservation et dans les zones de protection spéciales mentionnées à l'article L. 414-1 ».

Les numéros 7° et 8° sont un ajout de la loi de 2010. Ces dispositions paraissent assez larges et restrictives, dénotant une volonté ferme du législateur de contenir la publicité en milieu urbain, lieu qui est le cœur même où se joue la protection de l'esthétique pour les citoyens.

Le législateur prévoit en outre des dispositions propres à la publicité lumineuse dont

50 Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, *op. cit.*

l'impact peut se révéler dévastateur en milieu urbain.

La donnée économique quant à elle, loin d'être anecdotique, est l'aspect fondamental de la réflexion sur la publicité extérieure. C'est pourquoi, la loi a également pris en compte les enjeux d'une publicité qui est, hormis quelques exceptions résiduelles, essentiellement commerciale. En témoigne la récente réforme de la taxe sur l'affichage issue de la loi de 2008, taxe désormais dénommée taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE).

Il ne fait nul doute par ailleurs que ces intérêts économiques sont fondés et soutenus par un principe de liberté, celui du commerce et de l'industrie, comme on l'a vu plus haut. L'article L. 581-1 qui pose le principe de liberté de la publicité contribue à affermir ce principe. Comment la loi aborde-t-elle l'enjeu économique ?

Il faut voir que l'ensemble de la loi va essayer de donner un cadre juridique à l'activité économique de la publicité extérieure ; elle n'aborde pas de front les aspects financiers de la question, mais les dispositions en sont à l'évidence imprégnées puisque c'est pour donner un régime juridique à cette activité, et par ce moyen la contraindre dans de justes limites, que cette loi a été rédigée.

La loi énonce des dispositions spéciales aux enseignes et préenseignes : ces deux types de dispositifs, souvent imposants et très nombreux sont source d'importants revenus pour les communes. Ils servent de façon immédiate, et en quelque sorte surabondamment, les intérêts des annonceurs. Nous verrons plus loin que ces modes de publicité favorables aux afficheurs représentent une des plaies majeures pour la protection du cadre de vie.

Toutefois, les règles techniques de limitation édictées pour limiter l'impact nuisible des dispositifs sont complexes ; on les trouve dans le règlement aux articles R. 581-2 et suivants. Cette réglementation conduit en fait à de nombreux contournements, qui sont eux-mêmes souvent ignorés, et qui sont pourtant la source de nombreuses nuisances visuelles.

Il y a donc bien eu une tentative de conciliation entre intérêts économiques et protection du cadre de vie à travers la loi de 1979. Cette tâche d'aménagement est remise pour une grande part entre les mains de la commune, ce qui constitue une innovation notoire dans une période qui n'était pas encore à la décentralisation. L'échelon local a en effet notamment la possibilité de mettre en place un règlement local de publicité aux fins d'adapter la réglementation nationale au contexte local. Cet essai louable de faire cohabiter enjeux économiques et environnementaux s'est pourtant révélé difficile à mettre en pratique comme nous le verrons dans un chapitre 2.

La deuxième conciliation que tente la loi est celle de la protection de l'environnement avec les enjeux de la liberté de communication.

La liberté de communication, comme on l'a vu sert d'appui solide au droit de l'affichage.

Vue globalement, la loi est toute entière tournée vers l'affirmation de la liberté de

communication par le vecteur de la publicité et vers l'encadrement de cette liberté, puisque comme on l'a vu dans une première section, l'affichage extérieur puise sa légitimité dans le principe de liberté de communication. On trouve néanmoins des traces et expressions rappelant plus précisément cette notion de liberté de communiquer par l'affichage.

Elle affirme tout d'abord la liberté de communiquer par la publicité, en son article L. 581-1 qui dispose que « *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'enseigner et de préenseigner, conformément aux lois en vigueur et sous réserve des dispositions du présent chapitre* ». Par des termes tels que le « droit d'exprimer » et de « diffuser », la loi de 1979 explicite ce qu'établissait implicitement la loi de 1881 qui se référait à la liberté d'affichage comme modalité de la liberté d'expression.

Puis cette liberté s'exprime ensuite par le régime spécial aménagé pour l'affichage d'opinion et la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif dont il est question aux articles L. 581-8, II et L. 581-13. Ces types de publicité, exceptionnellement différenciés par leur contenu, bénéficient d'une exemption de taxe et de redevance du fait de leur caractère d'intérêt général. La loi, selon ses termes, assure par l'intermédiaire du maire, la « liberté d'opinion » (article L. 581-13). Elle parle encore de la possibilité d'un « affichage libre » sur les palissades de chantier (article L. 581-16).

La liberté de communication présente toutefois un risque d'intrusion dans le cadre de vie, à travers ce vecteur envahissant que représente la publicité commerciale extérieure. La loi va appréhender cette difficulté de la même façon que pour l'encadrement des enjeux économiques, c'est-à-dire par l'instauration de règles précises encourageant l'implantation de la publicité. Ce sera l'étude de certaines de ces règles qui fera l'objet d'un chapitre deuxième.

La loi de 1979 réformée en 2010 a donc pour mérite d'avoir aménagé un système très novateur et particulièrement concret : on le voit à travers la section sur la procédure administrative et celle sur les sanctions pénales qui confèrent une efficacité, en théorie satisfaisante, aux dispositions. La loi innove aussi bien en accordant une prépondérance spéciale à l'enjeu, non plus seulement environnemental, mais surtout de l'esthétique du cadre de vie. Par ailleurs, le principe de l'autonomie et du libre-arbitre laissé à l'échelon local dénote une bonne compréhension des enjeux, qui doivent, comme nous le verrons, être surtout abordés au niveau communal.

Cette loi a-t-elle donc apporté la solution parfaite aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux ? Si l'on fait un bilan pratique, a-t-elle été une réussite ? Ce n'est pas ce que l'on peut affirmer de façon péremptoire, comme nous allons l'étudier maintenant.

CHAPITRE II – L'INSUFFISANTE PROTECTION DU CADRE DE VIE DANS LA RÉGLEMENTATION NATIONALE

Il faut maintenant se pencher sur la loi de 1979 qui représente l'essentiel de la réglementation de la publicité extérieure. Elle constitue véritablement le droit de l'affichage, et c'est pourquoi il importe d'examiner ses grands axes et d'en faire la critique. Il ne s'agit pas ici de rentrer minutieusement dans le détail d'une loi très complexe et extrêmement technique, mais plutôt de comprendre ses grands principes et leurs répercussions immédiates sur le cadre de vie.

Nous examinerons donc successivement les règles applicables à la publicité au sens strict (section 1), aux modes particuliers d'affichage (section 2), et enfin aux enseignes et préenseignes (section 3).

Le bilan de la loi est assez négatif puisqu'à chaque étape du développement, nous pourrons constater que la protection du cadre de vie n'est pas organisée efficacement et que le législateur n'est pas parvenu à mettre en place un système équilibré entre le droit à communiquer par la publicité et la nécessaire protection de l'environnement.

SECTION 1 – LA PUBLICITÉ

S'il existe des prohibitions efficaces et protectrices de la publicité (§ 1), elles sont plutôt rares et marginales. La réglementation ordinaire de la publicité, qu'elle soit implantée en agglomération ou hors agglomération, permet en revanche une large expansion des dispositifs (§ 2).

§ 1 – Les principes d'interdiction de la publicité

A – Les interdictions strictes

1 – Le contrôle préalable

Apposer une publicité ne nécessite l'accomplissement que de quelques légères formalités administratives. Il s'agit tout d'abord soit informer, soit obtenir l'accord de l'autorité administrative : c'est la procédure de déclaration préalable de l'article L. 581-6, mise en place par la loi Barnier de 1995⁵¹, et exceptionnellement de l'autorisation préalable. L'article L. 581-5⁵² exige ensuite quelques mentions obligatoires. Enfin, il faudra parfois obtenir l'autorisation du

⁵¹ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

⁵² « Le nom et l'adresse ou bien la dénomination ou la raison sociale, de la personne physique ou morale qui l'a apposée ou fait apposer ».

propriétaire des murs de l'immeuble, ou des emplacements publicitaires (article L. 581-24). Il existe un régime d'autorisation, mais il ne s'applique par exception qu'à certains supports. Nous y reviendrons. C'est déjà dire que les formalités sont relativement légères, et l'installation d'une publicité chose simple.

2 – Les interdictions absolues de publicité

La loi qui régit la publicité extérieure commence par affirmer, dans son article L. 581-1, un principe de liberté d'expression par la publicité. Cependant toute la suite de la législation va concerner les limites, mises en œuvres restrictives, et conditions d'application de cette liberté. On pourrait donc penser que la loi commence en quelque sorte par une disposition mensongère : ce principe de liberté dont la portée semble très vaste ne va connaître dans la suite de la loi que des limites. On pourrait dès lors en conclure que cette loi se montre très protectrice des intérêts de l'environnement. L'étude de la réelle portée de ces tempéraments conduit pourtant à réviser ce constat.

Certaines interdictions de publicité sont cependant réellement effectives : nous les avons vues dans le premier chapitre, ce sont les interdictions absolues de publicité. Elles visent les immeubles classés monuments historiques, les monuments naturels et les sites classés, les parcs nationaux et réserves naturelles, et les arbres. Elles confèrent une vraie rigidité de la protection de ces sites. Leur portée est toutefois relativement minime. Certes, leur préservation est primordiale, et il est extrêmement important d'assurer la sauvegarde du patrimoine culturel et de l'environnement plus globalement, mais ce n'est pas dans ces lieux que se trouvent les enjeux de la protection du cadre de vie.

Ce dernier, en effet, doit s'entendre comme le champ visible de « *de toute voie ouverte à la circulation publique* » : les sites que l'on vient de présenter sont donc concernés, mais ce qu'il faut surtout comprendre par « circulation publique », dans le contexte du « cadre de vie », est l'espace qui aura un impact réel sur l'« habitabilité » du lieu. Si sont alors concernés les arbres que l'on trouve en plein cœur de la ville, comme au fond de la campagne, les sites, monuments, etc., ne sont cependant pas le cœur de cible de la protection du cadre de vie.

Existe-t-il d'autres interdictions de publicité ? Il y en a en effet une, qui est absolue, très effective et absolument indispensable : il s'agit de l'interdiction de publicité sur les autoroutes : on comprend le sens de cette prohibition fondée sur des raisons de sécurité routière ; la réglementation doit être très stricte, et soigneusement observée et contrôlée, ce qui est toujours le cas.

B – L'interdiction de publicité hors agglomération

Mais en dehors de ces interdictions absolues, qui ne concernent qu'un nombre restreint de

sites, qu'en est-il de tous les autres lieux ? Le reste de la réglementation se fonde sur une distinction entre publicité en agglomération et hors agglomération.

1 – La notion d'agglomération

La notion même d'agglomération est complexe et a fait couler beaucoup d'encre. Retenons seulement, sans entrer dans tout l'historique jurisprudentiel et doctrinal, que la définition retenue a été celle d'« *immeubles bâtis rapprochés* »⁵³, les limites constituées par les panneaux de signalisation d'entrée de ville n'étant pas le critère définitif de détermination des bornes. Cette solution est critiquable car elle revient à permettre l'installation de publicité hors agglomération, du moment que l'on est en présence d'un ensemble bâti. Par ailleurs, outre le fait qu'elle crée une confusion et une incertitude juridique, cette position va contre la lettre du code de la route qui définit l'agglomération, dans son article R. 110-2 comme l'« *espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde* ». Cet article doit lui-même être lu à la lumière de l'article R. 411-2 du même code qui prévoit que : « *les limites des agglomérations sont fixées par arrêté du maire* » : agglomération et commune doivent donc être comprises comme des notions liées, or ce n'est pas ce que retient la jurisprudence. Celle-ci, en présence de bâti rapproché, aura souvent tendance à considérer comme une agglomération une zone située en dehors des panneaux d'entrée et de sortie de ville. Notons de surcroît qu'aucune règle ne définit ce qu'il faut entendre par le terme « rapproché ».

Pour rendre la réglementation plus claire, il faut aussi exposer brièvement la distinction entre panneaux ou enseignes scellés au sol, ou installés sur le sol, et panneaux sur support existant.

La catégorie des supports existants regroupe les publicités installées sur des murs ou clôtures. Il existe d'autres modes que nous pourrions examiner au fur et à mesure. Certains supports sont toujours interdits de publicité : les monuments naturels, certaines installations publiques (poteaux de télécommunication, éclairages publics, etc.), les équipements publics de circulation autre que routière, et les murs d'habitation, à l'exception des murs aveugles ou ne comportant que des ouvertures de surface réduite.

La catégorie des supports scellés, ou « portatifs » au sol vise quant à elle des dispositifs qui ne sont conçus que dans le but de recevoir de la publicité et qui constituent de réelles menaces esthétiques de par leur fort impact visuel.

2 – Une interdiction qui n'est pas stricte

Le principe hors agglomération est donc, comme on l'a vu, celui de l'interdiction de la publicité.

53 CE, section, 2 mars 1990, n° 68134, *Ministre de l'Urbanisme contre Société Publi-system* : JurisData n° 1990-640601 ; Recueil CE 1990, p. 54 ; RFDA 1991, p. 640 à 646, note R. Abraham.

Affirmons d'emblée que le grand problème de la loi de 1979 est qu'elle est constamment violée, le contrôle du respect des dispositions étant difficile à effectuer et les sanctions rarement appliquées. Cela est en partie dû à une certaine complexité de la réglementation couplée aux insuffisances en matière de police, comme nous le verrons plus loin. Notons seulement les infractions qui reviennent le plus souvent et sont sources des plus importants désordres. Il s'agit très fréquemment de publicités, soit implantées en dehors, mais à proximité de l'agglomération, soit de publicités scellées au sol visibles d'une voie située hors agglomération. Les nuisances les plus récurrentes sont dues à la prolifération incontrôlée de dispositifs dans les zones commerciales des périphéries urbaines, et aux entrées de ville.

La réglementation hors agglomération ne se contente pas d'une interdiction absolue de publicité, mais concède des exceptions.

L'article L. 581-7 du code de l'environnement affirme en effet que la publicité *« est toutefois autorisée à l'intérieur de l'emprise des aéroports ainsi que des gares ferroviaires, selon des prescriptions fixées par décret en Conseil d'État »*.

L'ancienne rédaction de l'article exprimait ce tempérament en disposant que toute publicité était interdite *« sauf dans des zones dénommées 'zones de publicité autorisée' »*. La réglementation antérieure à la réforme de 2010 fonctionnait, comme on l'a vu dans le chapitre 1, en termes de zonages, et les zones de publicité autorisée permettaient d'admettre la publicité dans des secteurs situés hors agglomération. À première vue, la suppression de cette possibilité, dans l'article L. 581-7, contribue à une diminution de la pression publicitaire.

Cependant une nouvelle dérogation voit le jour : il s'agit de l'autorisation de la publicité *« à l'intérieur de l'emprise »* des aéroports et gares ferroviaires. Cela peut surprendre car ces lieux sont, au sens de l'article L. 581-2, *« situés à l'intérieur d'un local »* et ne sont donc pas concernés par les restrictions légales. Pourquoi mentionner alors que la publicité y est autorisée ? La raison en est que la notion d'« emprise » recèle un champ d'application inattendu. Le terme « emprise » a été préféré à celui d'« enceinte » à l'issue des débats parlementaires. Ces derniers retiennent qu'« emprise » renvoie aux espaces enclos ou non, ouverts ou non au public, sur lesquels se développent les activités aéroportuaires ou ferroviaires. Il faut ainsi voir que la notion d'« emprise » a vocation à s'étendre à toute la surface de l'aéroport ou de la gare, ainsi qu'à toutes les dépendances qui leur sont liées, telles que les parkings ou voies d'accès. Ainsi comprise, cette dérogation acquiert une valeur inestimable en terme de marché pour les professionnels de l'affichage. En effet la cible de cette publicité, c'est-à-dire les très nombreux usagers des transports publics, sont de potentiels consommateurs. Ces accès nouvellement concédés - emprises, abords des parties ouvertes au public, comme par exemple le quai de la gare, ou le long des pistes d'aéroports - sont aussi des emplacements convoités, car souvent à la vue des grands axes routiers environnant. C'est une occasion inespérée pour les publicitaires d'installer leurs dispositifs à l'extérieur des aéroports et des gares. Ces emplacements seront donc toujours

situés hors agglomération pour les aéroports, et de plus en plus pour les gares nouvellement construites. Cette implantation était auparavant impossible du fait du principe d'interdiction de la publicité hors agglomération.

L'initiative de cette dérogation provient d'ailleurs des professionnels de l'affichage, comme le souligne le sénateur M. Dupont⁵⁴ dans ses conclusions : « *une exception [à l'interdiction de publicité hors agglomération] devrait être prévue dans les aéroports (...); les professionnels de l'affichage entendus par votre rapporteur l'ont expressément souhaité* ». Il faut aussi noter que la société J.-C. Decaux était peu de temps auparavant en justice face à l'association Paysages de France, pour implantations illégales de dispositifs dans l'emprise de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle. Ce fait révèle l'attrait qu'ont les publicitaires pour ces emplacements prisés. Leur empressement à planter des dispositifs, de manière désormais légale, est prévisible.

Cette disposition ne va pas contribuer à l'amélioration du cadre de vie, au contraire. Il ne faut pas trop fonder ses espoirs sur le décret d'application, car dans sa rédaction actuelle, le projet permet une mesure exorbitante : les publicités scellées au sol dans l'emprise des aéroports pourront atteindre des dimensions de 50m²⁵⁵. Il s'agit bien de dimensions exceptionnelles, car elles sont 600% supérieures aux dimensions des panneaux ordinaires scellés au sol de grands formats.

Que ce soit pour des motifs de liberté de communication, de droit à la publicité, ou encore de liberté du commerce et de l'industrie, la réforme de 2010 qui prenait un « *engagement national pour l'environnement* »⁵⁶ se montre ici hésitante. En admettant encore une nouvelle exception à ce qui est pourtant un principe d'interdiction de publicité hors agglomération, elle préfère un compromis un peu bancal à une réelle reconnaissance des nuisances publicitaires hors agglomération.

La seconde dérogation à l'interdiction de publicité hors agglomération de l'article L. 581-7 prévoit que « *la publicité peut également être autorisée par le règlement local de publicité de l'autorité administrative compétente à proximité immédiate des établissements de centres commerciaux exclusifs de toute habitation et situés hors agglomération, dans le respect de la qualité de vie et du paysage et des critères, en particulier relatifs à la densité, fixés par décret* ».

Cette disposition n'est pas entièrement nouvelle : la loi de 2010 a apporté quelque légère modification à la rédaction de 1979 qui parlait des zones de publicité autorisée qui pouvaient être

54 Avis 563, Sénat, 155 et 552 (2008-2009), Les conclusions de la commission, réunie le jeudi 16 juillet 2009 sous la présidence de M. Jacques Legendre.

55 Article R. 581-37 du code de l'environnement.

56 Qui est intitulé de la loi du 12 juillet 2010.

instituées « à proximité immédiate des établissements commerciaux et industriels, ou des centres artisanaux, ou dans des groupements d'habitation ».

Dès lors un premier progrès consiste en ce qu'il n'est plus possible d'introduire de la publicité dans des groupements d'habitation hors agglomération. Tout d'abord, cela est plus conforme à la définition jurisprudentielle de la notion d'agglomération : les groupements d'habitation constituaient de toute manière une agglomération, puisque la définition de l'agglomération est un « groupement d'immeubles bâtis ». Il est donc logique de ne plus parler de « groupements d'habitation » qui seraient situés hors agglomération, car le groupement en question constitue en lui-même une agglomération. Ce point positif s'ajoute à celui de la suppression des zones de publicité autorisée.

Toutefois cette disposition est un peu trompeuse : en pratique la publicité hors agglomération pourra toujours être autorisée près des centres commerciaux. Il est à craindre que toute la publicité vienne alors se concentrer autour de ces centres, au détriment de l'esthétique : les centres commerciaux sont en grande majorité situés à proximité des agglomérations, ou aux portes des villes, ce qui rappelle le problème récurrent des entrées de ville. En effet, c'est aux abords des villes que l'on observe la plus forte densité de publicité, comme nous l'étudierons plus loin. Dans les zones commerciales à proximité des agglomérations, les paysages se transforment souvent en forêts de panneaux. Loin de régler cette problématique, la loi conforte la présence des dispositifs publicitaires aux entrées de ville, en maintenant, pour reprendre l'expression de M. Angsthelm⁵⁷, la présence d'un véritable « cloaque publicitaire ».

Donc malgré l'interdiction de publicité hors agglomération, la suppression des zones de publicité autorisées (qui de toute façon continuent à produire leurs effets jusqu'à leur révision ou modification, pour une durée très importante de 10 ans, ce qui leur laisse le temps de gagner encore du terrain) et la protection des zones bâties hors agglomération, on ne peut pas affirmer que les zones de publicité autorisée ont disparu, et c'est le problème des entrées de villes qui reprend de l'acuité. M. Moritz mécontent de ces dispositions déclare : « Voilà comment les zones de publicité autorisée, chassées par la porte, sont discrètement revenues par la fenêtre ! »⁵⁸.

La loi précise que cela ne se fera que « dans le respect de la qualité de vie et du paysage et des critères, en particulier relatifs à la densité, fixés par décret » : cette notion de « qualité de vie » est assez floue et subjective. L'expression « exclusif de toute habitation » ne permet pas de déterminer la distance nécessaire. Il est rare de trouver en un centre commercial bien éloigné de toute habitation. Les règles de dimensions qui ont été posées par le projet de décret sont aujourd'hui de 12m² (article R. 581-19).

57 André Angsthelm : « L'affichage publicitaire en quête d'un droit ». AJDA 1970, p. 204.

58 Marcel Moritz, docteur en droit public. Étude « La loi "Grenelle 2" et le droit de la publicité extérieure - Premier bilan d'une réforme attendue ». La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 39, 27 Septembre 2010, 2295.

Tous ces dispositifs publicitaires vont se surajouter aux enseignes et préenseignes qui entourent nécessairement les centres commerciaux.

Quoi qu'il en soit, cette dérogation est facultative, et il reviendra au règlement local de publicité de décider s'il utilisera cette possibilité qui lui est offerte. Cependant la réglementation nationale se range à l'évidence du côté des afficheurs, laissant les portes ouvertes à la publicité. Tout va maintenant se jouer au niveau communal, et avec la suppression des zonages, c'est davantage d'initiatives qui reviennent au maire, ce qui est un bon point si celui-ci s'engage pour la préservation du cadre de vie.

L'interdiction de principe de la publicité hors agglomération semble aux premiers abords une garantie apparemment effective et non négociable de la protection du cadre de vie. Pourtant, l'effectivité de cette interdiction laisse clairement à désirer. On ne peut que constater un *statu quo* de la question au regard de l'état de la loi : le terme « emprise » étend désormais à tous les alentours des gares et aéroports les nuisances publicitaires, et le compromis sur la suppression très ambiguë des zones de publicité autorisée n'a pas été tranché. On ne peut qu'espérer un durcissement des décrets, et une implication des communes, par le biais des RLP.

§ 2 – Le principe d'autorisation de la publicité en agglomération

Le principe est ici inverse : l'article L. 581-9 autorise la publicité en agglomération. La réglementation de la publicité en agglomération est très peu protectrice du cadre de vie ; nous allons rapporter les diverses infirmités qui jalonnent cette réglementation.

A – Une protection limitée des sites protégés

Nous avons vu dans le chapitre 1 que quelques sites⁵⁹, en agglomération, étaient protégés par une interdiction de publicité (article L. 581-8). Pourtant, après avoir énoncé ces interdictions, l'article dispose que le RLP peut prendre la décision d'y déroger. Cette dérogation, prise sur simple décision de la réglementation locale, place les secteurs protégés tels que les parcs naturels régionaux, les zones d'adhésion des parcs nationaux, etc. en situation précaire : le choix du RLP d'y réintroduire de la publicité suffit à leur ôter la protection dont ils jouissent ordinairement.

59 « 1° Dans les zones de protection délimitées autour des sites classés ou autour des monuments historiques classés ; 2° Dans les secteurs sauvegardés ; 3° Dans les parcs naturels régionaux ; 4° Dans les sites inscrits à l'inventaire et les zones de protection délimitées autour de ceux-ci ; 5° A moins de 100 mètres et dans le champ de visibilité des immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire ou mentionnés au II de l'article L. 581-4 ; 6° Dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ; 7° Dans l'aire d'adhésion des parcs nationaux ; 8° Dans les zones spéciales de conservation et dans les zones de protection spéciales mentionnées à l'article L. 414-1 ».

B – Des dimensions très néfastes en agglomération

Notons ensuite que le projet de décret ne fait rien pour modifier les dimensions des panneaux publicitaires scellés ou non au sol : la norme reste le 4 mètres sur 3 mètres. Ces grands panneaux de 12m² remplacent ceux, encore plus grands, de 16m² qui n'étaient pourtant jamais utilisés par les afficheurs. Il existait en effet depuis la loi de 1979 trois formats différents de publicités sur bâtiments ou clôture : 4m² pour les agglomérations inférieures ou égales à 2 000 habitants, 12m² de 2 000 à 10 000 habitants, et 16m² pour plus de 10 000 habitants. Sous prétexte donc de supprimer un format trop important, mais dans les faits jamais usité, celui de 16m², le projet de décret entérine les dimensions des panneaux omniprésents⁶⁰ de 12m² qui sont pourtant le symbole même de la pollution visuelle. Il ressort des auditions des associations de protection du paysage que celles-ci étaient unanimes à réclamer une diminution des formats, surtout dans les centre-villes.

C – Un calcul contestable des seuils de population

De plus, ce n'est pas parce qu'une agglomération est inférieure à 10 000 habitants qu'elle ne pourra installer de dispositif scellés au sol de 12m². En effet, la réglementation estime que si l'agglomération fait partie d'un « ensemble multi-communal » de plus de 10 000 habitants, ces panneaux seront admis. Cette mesure avait été supprimée dans un premier temps avant de refaire son apparition dans le projet de décret à l'article R. 581-79. Ces supports symbolisent pourtant ce que le Gouvernement dénommait l'« effet dévastateur sur le paysage de la prolifération des panneaux publicitaires »⁶¹. Ils sont heureusement interdits dans les communes de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants (article R. 581-36). Pour les villes de moins de 10 000 habitants n'appartenant pas par ailleurs à une unité urbaine de plus de 100 000 habitants, le décret réduit à 4 m² les dispositifs mais uniquement ceux installés sur un mur ou une clôture (article R. 581-24, alinéa 2).

Pour les autres dispositifs, un recul a été enregistré avec la disparition de la catégorie d'agglomération de moins de 2 000 habitants qui ne pouvait qu'accueillir des dispositifs de 4m² au maximum. Depuis la réforme de 2010, cette catégorie ayant été supprimée, ces petites communes vont tomber sous le régime des agglomérations de 10 000 habitants, et de leur formats plus imposants.

En outre, les seuils de population n'ont pas été réévalués, et la barre des 10 000 habitants datant de 1979, ce chiffre est aujourd'hui un peu dépassé et mériterait d'être revu à la hausse. L'idéal serait de ne plus prendre en compte le nombre d'habitants, mais uniquement de fixer des règles de densité en fonction des lieux, « afin qu'une réduction des tailles [des dispositifs] ne

60 Les panneaux de 12m² implantés sur le territoire français avoisinent aujourd'hui le nombre de 400 000.

61 Communiqué du 16 juin 2008 du ministère de l'Écologie.

s'accompagne pas d'une multiplication des emplacements»⁶². Cette opinion est loin d'être partagée par tous, car selon Stéphane Dottelonde, président de l'Union de la publicité extérieure : « *fixer des règles de densité nationales, c'est la fin de la publicité extérieure* »⁶³. La réforme de 2010 n'a pourtant pas hésité à se pencher sur le problème.

D – L'introduction risquée d'une étrange notion de « densité »

La loi de 2010 a en effet introduit une notion de densité qui manquait sérieusement à la réglementation de 1979 ; celle-ci laissait seulement le soin au RLP de limiter la concentration de la publicité ou de fixer des règles d'« interdistance » entre les dispositifs. Ces règles d'interdistances, difficiles à mettre en œuvre et à contrôler, étaient en outre critiquées comme nuisant à la libre-concurrence sur les emplacements, et constituant un abus de position dominante. Il se révélait par ailleurs impossible de fixer les dimensions d'une surface de publicité en fonction du nombre d'habitants. Il est très difficile de fixer, au niveau national des règles uniques de densité. La seule solution consistait à fixer un nombre de panneaux par unité foncière, sur le modèle existant pour les enseignes. C'est ce pour quoi la loi de 2010 a opté. L'article L. 581-9 ajoute que la publicité en agglomération doit « *satisfaire notamment en matière de (...) densité* ».

La rédaction actuelle du décret est pourtant ambiguë : selon l'article R. 581-22, « *un seul dispositif publicitaire est admis pour 80 mètres linéaires de propriété foncière bordant la voie ouverte à la circulation publique* ».

Alors qu'il était nécessaire, selon l'opinion majoritaire, de calculer la densité des dispositifs en fonction du linéaire de façade sur rue, cette formulation du décret semble plutôt s'orienter vers une règle d'interdistance, fixant donc une séparation minimale de 80 mètres entre deux dispositifs. L'avantage de la densité, comme on pouvait souhaiter la voir introduite, aurait été de regrouper les panneaux, de les concentrer, sans toutefois les voir proliférer en grande masse en un même endroit. Cette solution bien mise en œuvre répondait parfaitement au problème de sur-concentration des dispositifs, notamment à l'abord des villes, et évitant également l'extension anarchique et sur des kilomètres des panneaux. Néanmoins, la densité que le législateur aborde est trompeuse et il semble qu'il n'ait pas cerné le problème, en y apportant une réponse hâtive, et qui plus est peu raisonnable. Certainement cette mesure est une bonne nouvelle qui permettra de dépolluer de façon importante des zones surchargées de dispositifs, mais il demeure qu'elle sera difficile à mettre en œuvre : « *dans le cas où deux panneaux coexistent le long de ces 80 mètres, lequel est en trop ?* », demande Didier Beauclair⁶⁴.

Les professionnels de l'affichage claironnent que cette nouvelle règle contribue à

62 Avis n° 563 (2008-2009) de M. Ambroise Dupont, fait au nom de la commission de la culture, déposé au Sénat le 16 juillet 2009.

63 Réunion du 7 décembre 2010 au ministère de l'Écologie.

64 Directeur médias de l'Union des annonceurs.

diminuer considérablement la présence de la publicité : « *c'est une perte comprise entre 65% et 87%* »⁶⁵. En réalité le vrai risque est surtout que les dispositifs ainsi chassés se reportent sur des voies ne bordant pas la circulation publique, recréant une véritable forêt de panneaux.

C'est un vrai retournement de situation qui déchaîne les opinions, chaque camp manifestant son mécontentement : pour les anti-publicité, la distance devrait être de 150 mètres, et la nouvelle règle n'aurait qu'un impact limité : cette contrainte protégerait seulement les zones qui ont de grands terrains bordant les voies de circulation ; pour les afficheurs, elle devrait ne pas dépasser 10 mètres. Au milieu de ces oppositions, « *seul point de consensus : les deux parties veulent la réécriture du texte, pourtant issu d'un processus de concertation de trois mois...* »⁶⁶. Il faut donc attendre les arbitrages du ministère, si le Gouvernement décide bel et bien de revoir sa copie.

Il est par ailleurs regrettable de ne pas davantage responsabiliser les gens : moins de panneaux, ou des panneaux mieux situés forceraient la concentration, diminuant les risques d'accidents dus à l'inattention, et réduisant l'omniprésence des dispositifs publicitaires. Cette relative « infantilisation » du consommateur nourrit la course à l'omniprésence et l'anarchie publicitaire. Enfin les panneaux plus rares, plus esthétiques sont un meilleur argument de consommation, et permettent d'éviter l'abrutissement de leurs destinataires.

Cette section se conclut donc sur le constat d'une nette lacune dans la protection du cadre de vie. Les publicitaires, qu'ils s'appuient sur des arguments économiques ou encore qu'ils réclament le respect de leur liberté de communication, ont souvent gain de cause et ne se voient pas en pratique imposer de restrictions efficaces. Au contraire, la réglementation semble éluder les revendications les plus basiques des associations de protection de l'environnement, en essayant de donner le change avec un texte fait de compromis peu concluants.

Les autres modes particuliers de publicité ne sont d'ailleurs pas plus convaincants.

SECTION 2 – LES MODES PARTICULIERS D’AFFICHAGE

À côté des dispositifs traditionnels, il existe des supports spéciaux de la publicité. Après les avoir examinés et expliqués les répercussions néfastes de certains dispositifs sur le cadre de vie (§ 1), il faudra se pencher sur les nouveaux modes que la loi de 2010 est venue libéraliser contre toute attente, ce qui se révèle globalement regrettable (§ 2).

65 Stéphane Dottelonde, Président de l'Union de la publicité extérieure.

66 Courrier des maires, « Grenelle : Haro sur le projet de décret sur l'affichage publicitaire », Semaine du 29 avril 2011.

§ 1 – Les dispositifs classiques

Il existe quatre modes particuliers de publicité : il s'agit de l'affichage d'opinion, de la publicité lumineuse, de la publicité sur support mobile, et enfin sur support urbain.

A – L'affichage d'opinion

L'affichage d'opinion et l'affichage associatif (sans but lucratif, loi de 1901) n'appellent aucune remarque particulière dans leur rapport avec le cadre de vie. Tout ce que l'on peut en dire est qu'ils ont un impact sans grande importance sur l'esthétique urbaine, et n'étant par ailleurs installés que sur des emplacements réservés, ils sont assez strictement encadrés : la loi a en effet voulu éviter l'expansion incontrôlée de l'affichage « sauvage ». Les espaces réservés sont soumis à un arrêté du maire qui peut les autoriser sur le domaine public, ou en surplomb de celui-ci, ou sur le domaine privé communal. Cet affichage est entièrement gratuit, ainsi que le précise l'article L. 581-13, tout en restant soumis au décret du Conseil d'État qui en fixe les conditions d'application, et qui détermine la surface minimale à lui concéder. En cas de carence du maire, le préfet prend le relai. Cette publicité peut, selon l'article L. 581-8, II, être affichée sur des palissades de chantier.

On remarque dans la réglementation de ce type de publicité le souci qu'a eu la loi de 1979 de préserver la liberté d'expression en privilégiant ces modes d'affichage en raison de leur utilité sociale.

B – La publicité lumineuse et les nouvelles technologies

La publicité lumineuse est quant à elle source de bien plus de contentieux. Souvent décriée comme ayant l'impact le plus nocif sur l'esthétique urbaine, elle est de plus en plus présente, et attire en masse les publicitaires. L'engouement pour le panneau de 8m² déroulant et rétro-éclairé est tel que celui-ci tendrait presque à remplacer la publicité papier traditionnelle. Dispositifs éclairés, déroulants, images animées, consommant de l'énergie, parfois pendant des nuits entières sans interruption, les protecteurs de l'environnement dénoncent la publicité lumineuse comme étant responsable de gâchis énergétique, et de pollution atmosphérique. Ce mode de publicité concerne également les enseignes et les préenseignes. La loi de 1979 ne conférait aucune réglementation spécifique, ou limitations particulières touchant à l'intensité lumineuse, la taille, la hauteur, ni rien de plus pour les dispositifs scellés au sol. Ces dispositifs étaient, et demeurent néanmoins soumis, pour leur installation, à autorisation du maire, selon l'article L. 581-9.

La loi de 2010 s'est penchée sur la question et a enrichi son article L. 581-9 de la mention selon laquelle la publicité lumineuse doit satisfaire en matière « *d'économies d'énergie et de*

prévention des nuisances lumineuses », au sens des articles L. 583-1 à L. 583-5 du même code, aux prescriptions fixées par décret. Ces articles sont certainement une avancée dans les solutions au problème de la pollution lumineuse.

L'article L. 581-18 a aussi pris en compte les nuisances lumineuses en ajoutant que le décret d'application devrait fixer « *des prescriptions relatives aux enseignes lumineuses afin de prévenir ou limiter les nuisances* ». De plus, le projet de décret qui fut mis en consultation publique de fin février à début mars 2011 prévoit pour le moment l'extinction des publicités lumineuses entre minuit et 6h, mais le mobilier urbain n'est pas concerné⁶⁷, ce qui est regrettable car il est un support très usité de la publicité lumineuse. Les enseignes lumineuses doivent quant à elle être éteintes en « *période diurne* », et « *à partir de minuit, lorsque l'activité à laquelle elle est associée a cessé* » (article R. 581-56). Beaucoup d'associations parlent d'incohérence : les enseignes devraient être éteintes dès la fermeture du commerce. Les enseignes à faisceau de rayonnement laser de l'article L. 581-18 demeurent sans changement particulier, malgré les critiques émanant des protecteurs du ciel nocturne, et même des amateurs d'astronomie qui se plaignent de leur multiplication !

La réforme n'a pas remédié au problème de la prolifération de la publicité lumineuse. L'article R. 581-29 du projet de décret autorise l'installation de ce type de dispositif dès qu'une agglomération dépasse 10 000 habitants. Ce seuil a été remonté, ce qui est appréciable, mais comme le constate l'association Paysage de France, « *du fait de l'urbanisation galopante, de vastes pans du territoire sont en train de se transformer en conurbations où la distinction, essentielle pour l'application de la loi, entre les espaces situés en agglomération et ceux situés hors agglomération va être de plus en plus difficile à faire* »⁶⁸. La loi fait aussi référence à la notion d'« *unité urbaine* » pour clarifier la notion d'agglomération, mais cela n'amène pas la simplification nécessaire : « *l'introduction de l'appartenance à une unité urbaine rend complexe l'analyse de l'impact de cette mesure* »⁶⁹.

De plus, la publicité lumineuse reste autorisée sur toiture (article R. 581-32), et aucune mesure n'a été prise pour les dispositifs lumineux scellés au sol, qui ont pourtant l'impact visuel le plus agressif.

En outre, avec l'apparition des nouvelles technologies, se pose un problème d'adaptation de la réglementation. La loi vétuste de 1979 nécessitait une mise à jour pour renforcer la protection de l'environnement, ce qui n'a pas vraiment été opéré par le Grenelle 2. Ces nouvelles technologies sont aujourd'hui les déroulants numériques, dispositifs digitaux, vidéo ou LED.

En ce qui concerne plus spécifiquement les dispositifs vidéos, de plus en plus proposés aux agglomérations, et qui vont commencer à s'imposer dans nos paysages, outre leur dangerosité

67 Article R. 581-34 du projet de décret.

68 Communiqué de presse de Paysages de France, 14 novembre 2010.

69 Communiqué de presse, *Les Déboulonneurs* - Analyse du décret sur la réforme de l'affichage publicitaire, 23 février 2011.

pour les automobilistes et le gaspillage d'énergie, les mesures fermes qui s'imposaient à leur égard n'ont pas été prises. Quelque uns demandent leur interdiction définitive, en s'appuyant sur une distinction entre ces dispositifs et la publicité lumineuse au sens strict qui, elle, n'est pas animée sur un écran. Or la loi n'opère pas cette distinction ; il est cependant inadapté de parler de publicité lumineuse. Cette catégorie semble être une sorte de « fourre-tout » pour faire passer toutes les nouvelles technologies sous le régime assez favorable des dispositifs lumineux.

Certains projets souhaitaient limiter ces écrans vidéos au strict usage de la diffusion de messages d'information publique communale et d'intérêt local. Pour les associations, la loi fait preuve d'une « *permissivité généralisée autour des nouveaux procédés publicitaires et des nouvelles technologies* »⁷⁰. Ceux-là critiquent la limitation de l'article R. 581-34, trop laxiste, selon eux, des écrans digitaux ou numériques, à 2,5m², format par lequel l'impact sur le paysage est bien visible. On peut aussi entrevoir le nouveau marché qui s'ouvre maintenant aux afficheurs. Du fait de la concurrence très rude, il faut tenter de se projeter dans une dizaine d'années, pour essayer d'imaginer ce que sera devenu le paysage si la vidéo dans la rue se généralise sans de strictes limitations. Le seul fait de l'intrusion de ces dispositifs qui s'imposent à la vue des passants, sous prétexte d'interactivité, rend nécessaire une évaluation des conséquences envisageables. Toujours selon le projet de décret, les écrans digitaux sont autorisés *de facto* pour 5 ans (article R. 581-13), alors que le maire décide pourtant, en temps normal, de la durée d'installation sur le domaine public.

Enfin l'autorisation qui doit être concédée⁷¹ pour l'installation de ces nouvelles technologies sur le domaine public est critiquée comme trop difficile à motiver en cas de refus.

Parmi la multitude de propositions avancées pour la maîtrise de ces technologies, l'unanimité semble se tourner vers une réduction des formats, chacun y allant de sa proposition en termes de hauteur, de densité, etc. Certains avancent même l'idée de la mise en place d'une commission de contrôle chargée d'étudier l'impact des supports sur le paysage, arguant du principe de précaution face à des dispositifs dont on ne mesure pas encore l'impact à moyen terme.

Il est encore une fois globalement regrettable que la publicité, et surtout la publicité lumineuse qui est particulièrement agressive, ne se voit pas davantage encadrée ou limitée, mais gagne au contraire du terrain, avec de surcroît un risque de gaspillage énergétique. Il semble pourtant qu'aucune considération de liberté de communication des publicitaires ne devrait supplanter l'agression visuelle que ces dispositifs imposent. Si l'on reprend les critiques de la liberté de communication que nous avons vues dans le chapitre 1, on se souvient que certains avançaient que la liberté de communication implique nécessairement la liberté de réception de la part du destinataire. Or face à la publicité lumineuse, ce dernier est d'autant plus démuné ; ces

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Selon l'article L. 581-9, alinéa 3 du code de l'environnement.

supports s'imposent de façon bien plus contraignante que tout autre dispositif, lésant de façon accrue sa liberté de réception et donc de communication.

C – La publicité sur support mobile

Il y a moins à dire ici, sinon que la publicité sur véhicule terrestre reste autorisée par l'article L. 581-15. On vise ici les véhicules dont l'unique objet est de faire de la promotion publicitaire. Cette publicité représente pourtant pour certains une pollution du cadre de vie, et un danger écologique uniquement motivé par un objectif commercial. Les dispositions relatives au stationnement des véhicules publicitaires sont souvent violées et difficilement contrôlables, cet état de fait créant des inégalités de traitement : les afficheurs sont condamnés lorsque leur dispositif est installé en violation de la loi, tandis que le véhicule publicitaire stationnera illégalement mais impunément. En effet, s'il est interpellé, l'infraction prendra fin lorsque le véhicule se sera déplacé quelques mètres plus loin, toujours de façon illicite. Une nouvelle procédure de constat de l'infraction devra être engagée, pour se solder le plus souvent par un nouvel échec. L'état de la réglementation est à ce jour insatisfaisante. Les associations réclament dans l'ensemble l'interdiction des véhicules dont la principale fonction est la publicité commerciale, et la limitation de la publicité sur les véhicules (bus, taxis, etc.), avec l'interdiction du pelliculage des baies vitrées.

On accueille cependant avec joie l'interdiction de publicité lumineuse sur véhicule terrestre (article R. 581-45).

L'article L. 581-15 cite encore la publicité sur l'eau ou dans les airs, mais ces deux types de support ayant un impact fort limité sur le cadre de vie, il ne convient pas d'entrer dans le détail de leur réglementation.

D – La publicité sur support urbain

Le mobilier urbain est une des formes d'occupation du domaine public par la publicité qui ne doit pas être négligé ; il contribue à former le paysage publicitaire. Il en est question à l'article L. 581-9 de la loi qui dispose qu'en agglomération, le décret fixe les « *conditions d'utilisation comme supports publicitaires du mobilier urbain installé sur le domaine public* ». Le mobilier urbain est constitué d'abris destinés au public, de kiosques, de colonnes et mâts porte-affiches, et du mobilier destiné à recevoir des informations non commerciales sur une face, et commerciales sur l'autre (les « sucettes »). Certaines grandes sociétés exercent un quasi-monopole sur le marché du mobilier urbain. La critique de type de support porte surtout sur la « sucette » publicitaire⁷² : toujours située à des emplacements stratégiques, l'information locale ou culturelle qu'elle est censée fournir n'est que peu visible : on parle même de « mobilier alibi » car ces

⁷² Article R. 581-44 du projet de décret.

dispositifs sont accusés d'avoir en réalité pour but premier la publicité ; les messages d'information sont en effet souvent très annexes et sans grande utilité (vœux du maire). Beaucoup appellent même à leur suppression, ou à leur soumission aux règles de publicité scellée au sol en agglomération, ce qui n'est pas le cas.

Les contrats de mobilier urbain passé entre la commune et le prestataire sont pourtant une source de revenus importante pour les communes : le concessionnaire fournit le matériel et assure l'entretien ; il se rémunère sur les recettes publicitaires.

Ces contrats présentent certes des avantages, mais ils sont souvent passés par les municipalités avec négligence, celles-ci ne montrant pas de vigilance particulière quant au nombre d'emplacements fournis, à leur densité, leur durée, ou même leur situation. Des espaces sont ainsi parfois concédés au sein d'espaces normalement protégés par la loi. Malgré les efforts d'intégration au paysage qui ont été faits, la multiplication importante et incontrôlée de ces contrats permet à la publicité de gagner du terrain, au cœur même de la ville.

Il se révèle donc nécessaire et judicieux de repenser les contrats de mobilier urbain, dans le contexte d'une réflexion plus globale sur l'urbanisme. Cette démarche pourrait également prendre en compte l'autre occupation publicitaire du domaine public que sont les concessions d'affichage, pouvant également entrer en conflit avec la préservation du cadre de vie⁷³. D'autres implantations ne sont parfois même pas prises en considération (implantation sur le domaine privé en surplomb du domaine public ; publicité sur échafaudage de ravalement). Cette réflexion doit être menée dans le cadre d'un projet communal, qui se traduira principalement par l'élaboration du RLP. La mise en valeur du mobilier urbain qui constitue une des facettes de la valorisation de l'espace public publicitaire sera, comme nous pourrons l'étudier dans le chapitre 3, un atout potentiel pour l'harmonie tant recherchée entre publicité et beauté du cadre de vie.

§ 2 – Les supports légalisés : un « Grenelle 2 » trop libéral

On l'a vu, la loi de 2010, pourtant dite « Grenelle du paysage », a ratifié l'étonnante légalisation des publicités dans l'emprise des gares et aéroports. Outre l'ouverture de la publicité qu'elle permet en ces lieux, la réforme a également libéralisé l'accès de la publicité à deux nouveaux supports qui étaient jusque là interdits, sinon extrêmement limités. Ces supports pouvaient parfois représenter une importante nuisance esthétique ; leur interdiction ne semblait pas négociable. Pourtant la loi de 2010 leur concède étrangement une totale libéralisation. Il s'agit du micro-affichage (B), et des bâches et dispositifs de dimensions exceptionnelles (B).

⁷³ Autorisation accordée par la commune aux publicitaires, ou parfois servant à la commune, pour implanter de la publicité sous forme de dispositifs, en général scellés au sol, sur le domaine public.

A – Le micro-affichage

L'article L. 581-8 III pose le principe d'interdiction de la publicité sur baie : « *La publicité ne peut recouvrir tout ou partie d'une baie* ».

Une baie est constituée par une ouverture quelconque dans un mur, telle qu'une fenêtre, une vitrine, etc. Un décret du 21 novembre 1980⁷⁴, avait tout d'abord posé une interdiction absolue de publicité sur baie, ne distinguant pas les baies commerciales des autres baies. Cette disposition a été jugée trop restrictive par le Conseil d'État⁷⁵ et nuisant à la liberté du commerçant. La loi du 18 juillet 1985⁷⁶ a donc corrigé ces excès, et, tout en rappelant l'interdiction de principe de publicité sur baie, autorisé la publicité pour « *la devanture d'un établissement temporairement fermé pour réfection ou à la suite d'une procédure de règlement judiciaire ou de liquidation des biens* » ou lorsque l'ont prévu « *plusieurs zones de réglementations spéciales* » (article L. 581-8 IV). On parle de micro-affichage pour désigner ce type de publicité.

Cette interprétation plus tempérée a mené à une solution assez satisfaisante en droit. Dans les faits cependant, il en allait souvent autrement, ces prescriptions étant très fréquemment violées, et difficilement contrôlables.

Mais, malgré le peu de cas fait de cette prohibition, le micro-affichage était illégal hors de ces hypothèses exceptionnelles. Il vient toutefois d'être largement libéralisé par une modification de la loi de 2010 approuvée par les commissions du développement durable et des affaires économiques. Sous réserve des interdictions totales (article L. 581-4⁷⁷) ou relatives (article L. 581-8 I⁷⁸), et outre l'exception déjà existante, relative à « *l'établissement temporairement fermé pour réfection* » qui a été conservée, l'article L. 581-8 III modifié dispose désormais que l'interdiction sera également levée pour « *les dispositifs de petit format intégrés à des devantures commerciales et ne recouvrant que partiellement la baie* ».

Cet amendement contribue à étendre davantage l'emprise de la publicité sur le cadre de vie, cadre, en l'occurrence, quotidien et urbain. Les vitrines des commerces qui étaient jusque alors illégalement investies, le seront dorénavant légalement. Ce qui est contestable est que la loi de 2010 a répondu aux délinquants, violant le code de l'environnement, non par une mesure de sanction, mais au contraire par une approbation, entérinant l'irrespect des dispositions. Dans ce cas, le comportement illégal a fait loi puisque par sa répétition, il a fini par se faire accepter. Il est mauvais que la délinquance, déjà suffisamment observée en droit de l'affichage, ne soit pas

74 Décret n° 80-923, 21 novembre 1980 *portant règlement national de la publicité en agglomération et déterminant les conditions d'application à certains dispositifs publicitaires d'un régime d'autorisation* : JO du 25 novembre 1980.

75 CE, 16 novembre 1984, n° 30464, Société Eurybia : Recueil CE 1984, p. 371.

76 Loi n° 85-729, 18 juillet 1985 *relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement*, article 41-II : JO du 19 juillet 1985.

77 Interdictions absolues de publicité.

78 Interdictions de publicité en agglomération.

plus dissuasive, car la récompense a ici consisté, non en une sanction, mais en une légalisation du comportement délictueux.

C'est en agglomération, et surtout dans les centre-villes, lieu de concentration des commerces que cette réforme aura de l'impact. Les passants, à proximité immédiate des vitrines, pâtiront en premier de cette vue, l'utilité des messages étant de plus souvent restreinte, et sans rapport avec le commerce qui leur prête l'espace.

Pour autant, cette possibilité offerte aux afficheurs trouvera-t-elle échos chez les commerçants ? On peut penser que oui, sachant que cette pratique est rémunérée. En ces temps difficiles, ce sont surtout les « petits commerçants » qui profiteront de cette aubaine : on peut penser que certains verront ici l'opportunité de prêter, moyennant finances, leurs devantures aux afficheurs, espaces d'autant plus chers qu'ils seront souvent situés dans des lieux de passage fréquentés, et donc attractifs pour les publicitaires.

L'article de loi laisse espérer que les dimensions concédées à ce type d'affichage seront limitées. Dans la version actuelle du projet de décret d'application, il est prévu à l'article R. 581-46 que « *les dispositifs de petits formats décrits au III de l'article L. 581-8 ont une surface inférieure à 0.5m². Ils ne peuvent recouvrir plus du dixième de la surface d'une baie et dans la limite maximale de 2m²* ».

Comme l'on pouvait s'y attendre, ces mesures en mécontentent plusieurs. L'emprise toujours croissante de la publicité est dénoncée, alors même que le Grenelle 2 est censé la contenir. L'idée d'une réduction des formats, incluse dans une limite générale de surface accordée au micro-affichage est bonne car elle permet aux commerçants de prêter la même surface aux publicitaires, seulement au lieu de ne la louer qu'à un nombre restreint d'afficheurs, ils peuvent, avec de petits formats multiplier leurs co-contractants et augmenter leur source de revenus. Certains⁷⁹ sont pourtant allés jusqu'à demander de limiter le micro-affichage à un seul dispositif par établissement, et souhaitent que les affiches n'atteignent pas plus de 0,35m² de surface, tandis que d'autres enfin ont appelé purement et simplement, en cohérence, selon eux, avec les conclusions du rapport Dupont, à la suppression de l'article, se plaignant d'un enlaidissement des rues passantes. Ces deux dernières positions sont un peu extrêmes, car une publicité aux dimensions limitées, si elle était contenue dans une surface restreinte ne semblerait pas nuisible outre mesure à la protection du cadre de vie. Elle pourrait même se révéler favorable au soutien financier des petites entreprises, et il peut être plus souhaitable de trouver un juste milieu. Ce sont les grands formats, joints à une expansion incontrôlée qui sont redoutables, et qui vont dorénavant menacer le paysage, car si la loi n'était pas respectée alors même que le micro-affichage était prohibé, qu'en sera-t-il maintenant qu'il est légal ?

On peut également regretter que la prévisible « ruée » des professionnels de la publicité extérieure vers ces nouveaux supports nuise à la valorisation des espaces publics concédés par

79 Résistance à l'Agression Publicitaire – Propositions dans le cadre du Conseil National du Paysage. Paris, le 7 décembre 2010.

les communes à l'affichage publicitaire, tels que le mobilier urbain.

L'accroissement de l'emprise de la publicité sur le cadre de vie, la libéralisation d'un nouveau mode de publicité par le biais d'une méthode contestable, donnent lieu à une polémique. On constate plus que jamais, selon les mots de Stéphane Martin, Directeur Général de l'ARPP⁸⁰, que « *les vents contraires entre publicité et environnement ont trouvé leur apogée dans le Grenelle II* ».

B – Publicité sur bâches et publicité de dimensions exceptionnelles

Depuis quelques années, la publicité sur bâches s'est développée, les professionnels de l'affichage étant friands de ces dispositifs qui captivent particulièrement l'attention. Ces supports sont, en outre, de dimensions souvent très importantes, installés hors agglomération, aussi bien qu'au cœur des villes, comme on le voit souvent à Paris, sur de grands monuments historiques ou inscrits à l'inventaire, en cours de rénovation. La loi interdit toute publicité à moins de 100 mètres et dans le champ de vision de monuments historiques, mais, depuis 2007, un décret⁸¹ permet d'apposer des bâches sur les sites classés, sans limite de surface.

Même si des efforts d'intégration des bâches aux bâtiments ont été faits, ce n'est pas le cas de toutes les bâches, qui ne sont d'ailleurs pas toutes installées sur un mur. Leur dimensions parfois excessives les mettent en situation d'illégalité. Pour beaucoup, ces dispositifs fleurissent à trop grande vitesse, et sans contrôle. Ils peuvent ainsi devenir une véritable plaie pour la protection du cadre de vie, cela est surtout vrai des bâches situées hors agglomération : il suffit de sortir sur le périphérique de Paris pour en faire le constat. En effet, jusqu'en 2010, les zones de publicité élargies permettaient⁸² d'apposer des bâches, mesurant parfois jusqu'à 1000m².

On aurait pu s'attendre à des mesures restrictives concernant ces dispositifs qui sont souvent au cœur des revendications des défenseurs de l'environnement. Avec la suppression des zones de publicité élargies, c'est d'ailleurs ce que l'on pouvait espérer. Or, ce n'est pourtant pas vers la contrainte que s'est dirigée la loi de 2010, mais plutôt vers la libéralisation de ce type de publicité.

Le nouvel article L. 581-9 conserve les prescriptions générales applicables à la publicité en agglomération, et ajoute même le critère de la densité des dispositifs. Le projet de décret d'application prévoit même une limitation à 5 ans des autorisations délivrées pour l'installation des bâches (article R. 581-19). En outre, la surface maximale d'une publicité sur bâche de chantier serait de 12m² (article R. 581-51, alinéa 3). Voilà plusieurs points positifs, mais ils sont tout de suite largement contrebalancés par la création, à l'article L. 581-9, d'un nouvel alinéa 2

80 Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité.

81 Décret n° 2007-645 du 30 avril 2007, pris pour l'application de l'article L. 621-29-8 du code du patrimoine.

82 L'article L. 581-12 disposait que les ZPE permettait de « soumettre la publicité à des prescriptions moins restrictives que celles du régime fixé en application de l'article L. 581-9 » : c'était concéder la possibilité, sur simple décision du règlement local de publicité, d'installer des dispositifs ne tenant plus aucun compte des limites et restrictions imposées à la publicité par la réglementation générale.

qui dispose que « *peuvent être autorisés par arrêté municipal, au cas par cas, les emplacements de bâches comportant de la publicité et, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires* ».

Ces deux possibilités couplées, on comprend que cette nouvelle disposition va permettre aux publicitaires de se lancer dans un nouveau secteur, celui des grandes bâches, qu'elles soient ou non installées sur un bâtiment. Ces dispositifs pourront donc être illimités en taille, ce qui représente une tentation certaine pour les afficheurs. Alors qu'on pouvait accueillir avec enthousiasme la suppression des zones de publicité élargie, symbole du tout-est-permis en matière de publicité extérieure, on peut déplorer la réapparition des grandes bâches par la voie de ce nouvel alinéa.

Par ailleurs, il va être indispensable de définir clairement la notion de « manifestations temporaires ». Le texte ne précise pas ce que ces termes recourent. On peut craindre que n'importe quelle activité, plus ou moins durable, profite de l'indétermination de la notion pour afficher une publicité, sans se soucier outre mesure de sa dimension.

Le projet de décret dans sa forme actuelle précise à l'article R 581-50, alinéa 2 que « *les bâches et les dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles ne sont pas autorisées dans les agglomérations de moins de 10.000 habitants* ». L'association Paysages de France souhaite remplacer cette formulation par « *les communes de moins de 50 000 habitants* »⁸³ : et en effet, quand on connaît les difficultés qui existent autour de la définition de la notion d'agglomération, il semble préférable de prendre des précautions et de se préserver de toute insécurité juridique.

Les dispositifs sont heureusement interdits s'ils sont « *visibles d'une voie ouverte à la circulation publique située hors agglomération, lorsque cette voie est hors de l'emprise d'un aéroport, d'une gare ou d'un centre commercial* ». Les bâches ne seront apposées que sur « *des échafaudages ou le cas échéant sur des murs aveugles* ». La mobilisation des associations environnementale est importante : l'association Paysages de France souhaite qu'en tout état de cause, ils ne soient pas visibles d'une voie ouverte à la circulation publique, et que les échafaudages soient seulement ceux des chantiers. L'association Résistance à l'Aggression Publicitaire propose⁸⁴ quant à elle que les bâches ne soient pas visibles d'une autoroute ou d'une bretelle de raccordement à une autoroute ou voie expresse, et que la publicité ne dépasse pas 10% de la surface de la bâche.

Le décret ne précise donc, pour le moment, aucune limite de taille pour ces dispositifs de « dimensions exceptionnelles » : ils pourraient ainsi recouvrir la totalité du bâtiment sur lequel

83 Propositions de Paysages de France, 14 janvier 2011, relatives au décret d'application des dispositions en matière d'affichage publicitaire et d'enseignes de la loi du 12 juillet 2010.

84 Résistance à l'Aggression Publicitaire – Propositions dans le cadre du Conseil National du Paysage. Paris, le 7 décembre 2010.

ils sont posés. On a vu plus haut que les panneaux publicitaires voyaient leur surface réduite de 16m² à 12m², mais ici on permet que, sur simple autorisation du maire, les publicités sans limites de surface voient le jour dès qu'un événement « temporaire » est à signaler.

Le seul espoir pour ces dispositifs : « *l'autorisation municipale devra avoir recueilli l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites* ».

La négligence à maîtriser des supports si potentiellement nocifs que la publicité lumineuse révèle déjà des lacunes dans la réforme de 2010. Celle-ci devait pourtant prendre les mesures propres à dépoussiérer la législation de 1979, pour notamment prévoir un encadrement des nouvelles technologies. Elle devait également répondre aux attentes de plus en plus explicitées des individus qui voient chaque jour la publicité envahir davantage leur vie quotidienne. La légalisation du micro-affichage et la libéralisation des grandes bâches achèvent pourtant de décevoir les espoirs. La publicité, au lieu d'être repensée et contenue, gagne du terrain. Cette expansion se réalise au détriment de la liberté de réception des individus, qui est de moins en moins respectée, et de la préservation de leur cadre de vie qui ne semble pas être la priorité.

SECTION 3 – LES ENSEIGNES ET LES PRÉENSEIGNES

Les enseignes constituent une forme indispensable de publicité puisqu'elles annoncent des services et bâtiments commerciaux qui ont besoin de ce moyen pour ce signaler. Leur existence est donc garantie par le principe de liberté du commerce et de l'industrie. Leur réglementation doit alors assurer un droit à l'enseigne, mais sans négliger pour autant leur encadrement, afin de ne pas nuire à la protection du cadre de vie. Cet encadrement n'est malheureusement pas bien organisé par la loi de 1979, et la loi de 2010 propose une réforme mitigée (§ 1).

Les préenseignes, et surtout les préenseignes dérogatoires, quoi qu'utiles et nécessaires, sont quant à elles source de multiples de dégâts environnementaux du fait surtout de l'irrespect de la loi. Le problème des entrées de ville illustre bien ces inconvénients. Encore une fois, la loi de 2010 ne résout pas définitivement les difficultés (§ 2).

§ 1 – Les enseignes

A – Un « droit à l'enseigne » menaçant le cadre de vie

L'article L. 581-3, 2° dispose que « *constitue une enseigne toute inscription, forme ou*

image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce ». L'enseigne doit effectivement avoir pour but de renseigner à propos de l'activité exercée, et si tel n'est pas le cas, le dispositif sera requalifié en publicité ; la jurisprudence est sur ce point constante. La tentation est en effet fréquente de profiter du régime favorable des enseignes pour, en réalité, faire de la publicité.

Le législateur a entendu reconnaître et affirmer fermement le droit à l'enseigne, comme le révèlent les motifs du projet de loi qui affirmait que l'enseigne ne serait jamais interdite, puisqu'une activité autorisée dans un secteur donné doit jouir librement du droit de se signaler. Si l'enseigne peut être réglementée, voire soumise à autorisation dans certains cas⁸⁵, son implantation est toujours permise, sans déclaration ni autorisation préalable, sur tout le territoire, que ce soit en ou hors agglomération. Le législateur, on le voit ici, entend bien respecter ce droit fondamental de la liberté du commerce et de l'industrie. La législation est donc moins stricte que pour la publicité : les enseignes ne connaissent pas l'interdiction de principe hors agglomération, telle qu'elle existe pour la publicité et les préenseignes. C'est pourquoi il est important, en contrepois, de veiller à ce que les enseignes ne profitent pas abusivement de cette marge de liberté pour proliférer de façon anarchique.

Leur régime est principalement fixé aux articles L. 581-18 et L. 581-20. Les mesures réglementaires relatives aux enseignes sont regroupées aux articles R. 581-55 et suivants du code de l'environnement. Les dispositions de la loi de 1979 ne sont pas nombreuses et n'encadrent pas de façon très stricte le régime de ces dispositifs ; les communes ne disposent d'ailleurs pas de moyens pour réglementer les enseignes situées hors agglomération, d'où une tendance à la multiplication désordonnée de ces supports.

Or, c'est la surcharge des enseignes qui a le plus d'impact sur le paysage, ainsi que le font remarquer de concert les afficheurs et les défenseurs de l'environnement. Le problème relatif à la dégradation des entrées de ville, que nous aborderons dans un paragraphe second, provient en grande partie de la multiplication incontrôlée des enseignes. Celles-ci foisonnent surtout aux alentours des zones commerciales, et étant souvent installées de façon définitive à quelque mètres des bâtiments qu'elles indiquent, elles constituent des dispositifs scellés au sol, permanents, et très visibles.

En ce qui concerne plus précisément les dimensions des enseignes, la réglementation issue de la loi de 1979, autorise les enseignes apposées à plat sur façade sans limite de surface, hors agglomération : l'enseigne peut donc recouvrir la totalité du mur ou de la baie d'un immeuble. La seule limite est la façade en elle-même. En rase campagne comme à l'abord des villes, ce spectacle ne traduit pas l'idée que l'on peut se faire d'une harmonie entre publicité extérieure et beauté du cadre de vie. Il n'est presque jamais fait aucune tentative pour fondre

85 Cités à l'article R. 581-14, R. 581-15, et R. 581-17 du code de l'environnement.

l'enseigne de façon plus sobre dans le paysage. Au contraire, du fait de la rude concurrence entre les grandes surfaces commerciales, ce sera souvent à qui sera le plus visible.

Les enseignes scellées au sol ou installées directement sur le sol sont parmi les plus agressives. Souvent agglomérées en rang serré, elles sont particulièrement visibles en bordure de route. Celles qui sont inférieures à 1m² ne connaissent aucune réglementation, que ce soit en ou hors agglomération. Le risque est alors une prolifération incontrôlée de ces petites enseignes : aucune limite de nombre n'est prévue puisque la réglementation ne s'intéresse pas à des dispositifs de cette taille. Le paysage peut alors s'en trouver tout aussi dénaturé. Ce système demeure en vigueur depuis la réforme de 2010.

Pour les enseignes de taille plus importante, elles peuvent être portées jusqu'à 6m² hors agglomération et dans les communes de moins de 10 000 habitants⁸⁶. Ces dimensions demeurent aujourd'hui aussi en vigueur. Leur nombre était limité à deux enseignes simple face, ou une double face, placées le long de voies ouvertes à la circulation publique, bordant l'immeuble où s'exerce l'activité. Les zones commerciales regroupant souvent de nombreuses grandes surfaces, les enseignes s'enchaînent de part et d'autre de la route, ce qui les rend particulièrement visibles. Les enseignes situées dans les agglomération de plus de 10 000 habitants⁸⁷, la surface passait à 16m², et cela sans limite de nombre.

Il existe en outre une grande variété d'enseignes : les enseignes perpendiculaires au mur, sur toitures ou terrasses, les enseignes lumineuses que nous avons abordées plus haut, ou encore les enseignes temporaires. Ces dernières appellent quelques remarques. La loi leur consacre l'article L. 581-20, I. Ces enseignes peuvent temporairement annoncer « *1° des opérations exceptionnelles qui ont pour objet lesdits immeubles ou sont relatives aux activités qui s'y exercent* », ainsi que « *2° des manifestations exceptionnelles à caractère culturel ou touristique qui y ont lieu ou y auront lieu* ».

Elles sont dites « temporaires » car selon l'article R. 581-65, elles signalent des manifestations ou opérations exceptionnelles qui durent moins de 3 mois, ou des travaux publics ou opérations immobilières de plus de 3 mois.

Elles jouissent d'une très grande liberté pour s'implanter, puisque, selon l'article R. 581-15, elles peuvent même être installées, sur autorisation, dans un des lieux mentionnés à l'article L. 581-4, lieux où la publicité est normalement interdite à titre absolue. Elles peuvent encore être implantées dans un des emplacements cités à l'article L. 581-8, article qui énonce les lieux situés en agglomération, où toute publicité est interdite de principe.

Il est donc nécessaire de poser des limites de surface restrictives. Or la réforme de 2010, donne à ces enseignes une réglementation très souple puisqu'elles ne connaissent même pas les

86 Ne faisant pas partie d'un ensemble multicommunal de plus de 100 000 habitants.

87 Ou celles faisant partie d'un ensemble multicommunal de plus de 10 000 habitants.

limites de format auxquelles sont astreintes les enseignes permanentes, c'est-à-dire les limites de 6m² en agglomération et de 12m² hors agglomération. La seule contrainte qui leur est appliquée concerne les dispositifs scellés au sol qui sont limités à 12m², mais seulement lorsqu'ils annoncent des manifestations exceptionnelles culturelles ou touristiques (article R. 581-67). Le risque est surtout que, de par l'avantageux régime accordé aux enseignes temporaires, les bénéficiaires d'enseignes permanentes cherchent à en profiter en contournant la législation par un renouvellement fréquent de leur enseigne, sous prétexte d'une activité temporaire.

Mais c'est surtout l'irrespect de la réglementation qui conduit aux nuisances constatées sur le paysage ; joint à la course aux enseignes démesurées, du fait de la concurrence, ce facteur contribue à accroître la forte emprise qu'ont pris les enseignes sur le cadre de vie. Dans cette hypothèse, même si la police de l'affichage défaille dans le rôle qu'elle devrait jouer, il y va de l'intérêt des afficheurs qui sont en règle, de se plaindre de cet état de fait. En effet, l'irrespect de la réglementation et donc la multiplication d'enseignes qui ne sont pas aux normes, nuit à celles qui le sont, en les noyant parmi d'autres dispositifs toujours plus grands et imposants. La concurrence entre les commerces poussent malheureusement à une course effrénée à l'enseigne la plus voyante.

Mais quelle solution proposer pour préserver le cadre de vie sans pour autant nuire à libre concurrence, et laisser aux entreprises le droit d'exercer leur activité, et donc respecter la liberté du commerce et de l'industrie ?

De multiples propositions avaient été avancées pour apporter une réglementation plus satisfaisante. Le sénateur A. Dupont souhaitait, par exemple, voir les enseignes limitées à une par façade du bâtiment, et à une seule sur le terrain d'assiette. Il proposait également une réduction des formats. Il soulignait d'ailleurs que l'assiette de la nouvelle taxe sur la publicité extérieure devrait inciter à cette réduction.

B – La réforme de 2010

Elle apporte un soulagement aux défenseurs du cadre de vie, de par la suppression à l'article L. 581-18 de la mention selon laquelle l'institution d'un zonage permet de réglementer librement les enseignes, donc avec des règles potentiellement plus souples que les règles nationales. L'échelon local ne pourra dorénavant que restreindre les règles nationales de la publicité ou des enseignes. Cela est directement lié à la suppression des zonages, que nous étudierons plus loin.

Le décret d'application, quant à lui, change radicalement de position quant aux enseignes

apposées sur les façades : l'article R. 581-60 prévoit en effet une réduction à 20m² des enseignes apposées sur surface totale cumulée. Il impose en outre une d'harmonisation « *entre elles et avec le bâtiment où elles sont apposées, par leurs couleurs et leurs matériaux, ainsi qu'avec le paysage environnant* ».

L'article R. 581-61 ajoute qu'il n'y aura pas plus d'un seul dispositif scellé au sol ou installé sur le sol par activité, rejoignant ainsi le vœu du sénateur A. Dupont.

Certes, ces changements sont radicaux. S'il sont bien accueillis par les défenseurs de l'environnement, ils sont en revanche décriés par les professionnels de l'affichage comme une atteinte grave à la liberté de leur activité. Que penser de cette réforme ? La limitation à un seul dispositif est très bienvenue, surtout dans les zones commerciales ; la limitation des enseignes sur façade est un signe fort en faveur de l'environnement, mais ce type d'enseigne ne constituait pas la majorité des dispositifs. Même si limitation à 20m² n'est pas catastrophique pour les commerçants, les bâtiments recouverts d'enseignes pouvant être plus répulsifs qu'attractifs, peut-être aurait-il fallu imposer une proportion en fonction de la taille du bâtiment à signaler, plutôt que d'imposer, en toutes hypothèses, des dimensions de 20m².

On peut dire que la loi de 2010 n'a pas réellement redressé la barre sur les points les plus critiques. En effet les dispositions les plus néfastes étaient de prime abord relatives aux dispositifs scellés au sol, qui longent le bord des routes, et envahissent les entrées de ville.

L'article R. 581-62 nous apprend justement que ces enseignes scellées au sol, symboles de la dégradation des paysages, ne voient pas leurs dimensions remises en cause : dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants, le format de 12m², comme nous l'avons vu dans la section relative à la réglementation de la publicité, demeure la norme ; les enseignes de 16m² sont désormais interdites, mais elles n'étaient en tout état de cause, jamais utilisées. Le format très imposant de 12m² a pourtant un impact visuel fort et assez agressif. Hors agglomération, ou dans les agglomérations situées dans les communes de moins de 10 000 habitants, les formats de 6m² demeurent.

La loi de 2010 compose donc une réforme mitigée. Elle s'est montrée étonnement stricte à certains endroits, mais là où il aurait fallu frapper fort, les moyens n'ont pas été pris et les enseignes au sol conserveront leur très imposant format, avec néanmoins une heureuse limitation numérique. Cette limitation à 20m² est excessive pour certains et, selon J.-P. Strebler, « *on oblige les commerçants à délaisser les enseignes et à se tourner vers la publicité, c'est complètement opposé à l'esprit du Grenelle de l'environnement et de la loi de 1979. L'environnement n'en sort pas gagnant !* »⁸⁸.

À côté des enseignes, les préenseignes offrent un bilan tout aussi contrasté.

88 Jean-Philippe Strebler, in « *Affichage publicitaire : le ministère de l'environnement s'est mis tout le monde à dos* », La Gazette des communes, 22 mars 2011.

§ 2 – Les préenseignes : une réglementation « en trompe-l'œil »⁸⁹

A – Les préenseignes : principes et exceptions

Selon la définition de l'article L. 581-3, 3° « *constitue une préenseigne toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée* ». Le régime légal de ce type de dispositif publicitaire est exposé aux articles L. 581-19 et L. 581-20. L'article L. 581-19 dispose que « *les préenseignes sont soumises aux dispositions qui régissent la publicité* » ; la réglementation générale de la publicité est donc applicable aux préenseignes. Celles-ci bénéficient ainsi d'une autorisation de principe en agglomération, et d'une interdiction de principe hors agglomération et dans les lieux sensibles. Les règles relatives au mode d'implantation ou de dimensions des publicités s'appliquent également aux préenseignes. La loi de 2010 prévoit une limitation du nombre des préenseignes : de deux à quatre en fonction des activités (article R. 581-64).

Mais la loi de 1979 prévoit une exception à l'interdiction de ces dispositifs hors agglomération par le biais des préenseignes dites « dérogatoires ».

L'article L. 581-19 alinéa 2 dispose en effet que l'installation de préenseignes peut déroger à ce principe « *lorsqu'il s'agit de signaler les activités soit particulièrement utiles pour les personnes en déplacement ou 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* ». Bien que ce système ait été réformé par la loi de 2010, comme nous l'étudierons plus loin, il faut l'exposer car il restera en vigueur jusqu'en 2015. Il est, de plus, la source d'une des plus grandes nuisances visuelles, et a, à ce titre, été au cœur des débats et des réflexions ; il a fait l'objet de nombreuses propositions. Le projet de décret d'application a pris de nouvelles mesures en la matière. Il faudra ensuite voir comment la loi de 2010 envisage l'avenir de ces supports.

Le régime des préenseignes dérogatoires ne va en effet pas sans poser de difficultés. On constate d'abord des abus dus à une interprétation trop étendue de l'exception : les activités susmentionnées ne sont pas strictement comprises, ni limitativement interprétées. Certaines activités ont posé bien plus de panneaux qu'il ne leur était permis, sans respect des règles de distances imposées aux préenseignes dérogatoires, tandis que d'autres sont allées jusqu'à signaler sans aucune autorisation octroyée à leur secteur d'activité.

À titre d'exemple, la notion d'« *activités particulièrement utiles pour les personnes en déplacement* » mérite quelques précisions. Ni la loi, ni le règlement n'explicitent le sens de cette

⁸⁹ « *Un encadrement des préenseignes en trompe-l'œil* » : expression employée par Marcel Moritz, in « *La loi "Grenelle 2" et le droit de la publicité extérieure - Premier bilan d'une réforme attendue* », *op. cit.*

expression. Une circulaire de 1985⁹⁰ précise que ces activités sont celles des hôtels, restaurants, stations-service et garages. Le terme de « station service » a donné lieu à des abus : les grandes surfaces commerciales qui sont dotées de telles stations en ont profité pour insérer sur la préenseigne annonçant la pompe à essence, de la publicité pour leur entreprise de façon à faire premièrement la promotion de leur activité principale, puis ensuite de signaler la présence d'une station-service. La jurisprudence diverge alors ; le tribunal de Pau n'a pas estimé cette pratique comme étant abusive, ce qui se révèle inquiétant. Le tribunal de Lille a quant à lui jugé que signaler à titre principal l'activité de la grande surface, et à titre accessoire l'activité d'alimentation en essence « *n'a pas pour objet de signaler une activité particulièrement utile aux personnes en déplacement* ». Dans la même lignée, la Cour administrative d'appel de Marseille⁹¹ a jugé illégale la préenseigne qui « *a pour objet de signaler à titre principal la présence d'un hypermarché dont l'activité de distribution de carburant signalée par un simple pictogramme, n'est qu'accessoire* ». Au vu de l'imprécision de cette disposition, il faut des recadrages incessants, et qui ne sont malheureusement pas toujours opérés, laissant place à de nombreux abus des afficheurs. Combien de dispositifs ne sont pas en règle aujourd'hui ?

Par ailleurs, les préenseignes dérogatoires, bien qu'elle répondent à des besoins légitimes d'information des usagers de la route, posent aussi le problème de la réintroduction de dispositifs publicitaire hors agglomération. L'objectif est clairement de contourner l'interdiction posée par l'article L. 581-7 : il s'agit, selon une réponse ministérielle de « *permettre de réintroduire certaines formes de publicité dans les lieux où elle est normalement interdite par l'article 6 de la loi (L. 581-7), et d'en permettre l'installation directement sur le sol dans des agglomérations de petites tailles où de tels dispositifs sont en principe interdits* »⁹². Au vu la prolifération de ce type de préenseignes, on ne comprend plus bien où est le principe et où est l'exception. On peut se demander pourquoi les préenseignes dérogatoires portent encore le nom de préenseigne car leurs régimes respectifs n'ont plus rien de commun. Preuve en est que le juge administratif a été amené à déclarer illégaux les détournements revenant à faire de la publicité sous-couvert de l'implantation de préenseignes dérogatoires⁹³.

Il suffit de se situer à quelques kilomètres ou mètres des entrées de ville, comme nous allons le voir, pour constater des nuisances esthétiques de grande ampleur.

Existe-t-il des limitations qui viendraient contrebalancer le danger potentiel de l'implantation des préenseignes dérogatoires ? Les articles R. 581-55 et suivants du décret d'application les abordent. Bien que les préenseignes dérogatoires ne doivent pas excéder 0,60 mètre de haut et 1 mètre de largeur, elles « *peuvent être, en dehors des agglomération, scellées*

90 Circulaire n° 85-68 du 15 septembre 1985, relative à l'application de la loi relative à la publicité hors agglomération.

91 CAA Marseille, 29 juin 1999, *SARL Publicité de Cecco de Selle* ; Juris-Data n° 1999-111572.

92 Réponse du Ministre de l'Équipement, JO Sénat Q 22 juin 1996, n° 15344.

93 CAA Marseille, 29 juin 1999, *SARL Publicité de Cecco de Selle*, *op.cit.*

au sol ou installées directement sur le sol»⁹⁴, ce qui renforce leur impact visuel. On note toutefois une amélioration satisfaisante en faveur de l'esthétique due à la diminution de la taille des panneaux, qui étaient auparavant de 1 mètre sur 1,50 mètre. Au vu de la difficulté qui existe à contrôler l'implantation de ces dispositifs, des prescriptions nationales seraient bienvenues, pour limiter non seulement la surface, mais également la hauteur et la densité.

Par défaut donc, c'est le gestionnaire de la voirie qui peut fixer des prescriptions relatives à la surface, hauteur, largeur, typologie, matériau, couleur, ou tout autre élément de la préenseigne. L'association Paysage de France propose judicieusement que ce rôle revienne par principe au règlement local de publicité, et par défaut seulement au gestionnaire, afin surtout d'éviter trop de complexité sachant que l'on est dans une optique de simplification des procédures. A défaut de règlement local, les prescriptions nationales s'appliqueraient. Il serait également souhaitable que les aménagements locaux soient forcément plus stricts que les dispositions nationales.

Une autre contrainte technique intervient du fait que les préenseignes dérogatoires « *ne peuvent pas être implantées à plus de 5 kilomètres de l'entrée de l'agglomération ou du lieu de l'activité qu'elles signalent* », et à plus de « *10 km pour les monuments historiques, classés ou inscrits, ouverts à la visite* »⁹⁵. Se pose d'emblée le problème de la détermination de la notion d'agglomération, qui comme on l'a vu plus haut, n'est pas définie de manière immuable. Il serait souhaitable que cette référence à l'agglomération soit changée ou précisée.

En outre, il n'est pas spécifié si les préenseignes dérogatoires sont ou non interdites dans les lieux particulièrement sensibles mentionnés à l'article L. 581-4, qu'ils se situent en ou hors agglomération.

Les débordements fréquents en cette matière devraient éveiller l'attention des activités légitimement bénéficiaires des préenseignes dérogatoires. Ceux-ci seraient le plus à même de défendre leur pré-carré, et cela premièrement dans leur propre intérêt : en n'agissant pas, ils perdent une prérogative qui leur est normalement exclusivement réservée. Leurs dispositifs, noyés parmi ceux qui sont implantés illégalement, les signalent moins efficacement.

Les préenseignes dérogatoires constituent la grande majorité des publicités hors agglomération, et méritent à ce titre un contrôle renforcé, qui n'est pourtant pas opéré. De plus, avec la confusion engendrée par la multitude des dispositifs, les taxes publicitaires sont parfois touchées par ceux-là même qui sont en infraction, comme le soulignait le sénateur Dupont dans son rapport de 1994⁹⁶. C'est donc et surtout l'irrespect des dispositions qui est d'abord en cause.

94 Article R. 581-63 du projet de décret.

95 Article R. 581-63, alinéa 6 du projet de décret.

96 Ambroise Dupont, « *Les entrées de villes ou redonner le goût de l'urbanisme* », rapport remis au Gouvernement en octobre 1994, Paris.

L'expansion incontrôlée de ces dispositifs est à l'origine du vaste problème des entrées de ville.

B – La problématique des entrées de ville

Dénoncées unanimement comme responsables d'un véritable pollution esthétique, les entrées de ville sont décriées depuis longtemps. Les associations de protection des paysages, détaillant le palmarès des abus, s'en sont biens-sûr chargées, mais pas seulement. Les maires se plaignent aussi de cette dégradation visuelle. Dès 1994, le Gouvernement demanda un rapport sur le sujet. Le bilan effectué souligna que les surfaces commerciales, bâtiments industriels, et zones d'activité n'étaient pas assez pris en compte du point de vue architectural, et que ce phénomène se retrouvait aussi bien à l'abord des grandes villes que des bourgs ruraux. La rupture avec le reste du paysage enlaidit les lieux, et recréer une harmonie s'avère alors nécessaire. L'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme était donc intervenu en 1997 afin d'intéresser les collectivités dans la maîtrise de l'urbanisation. Ce texte est sans grande portée puisqu'il ne concerne que les bandes de terrain de taille limitée, longeant les grandes routes situées hors des espaces urbanisés. Puis la loi Barnier⁹⁷ de 1995 avait introduit le régime de la déclaration préalable, espérant remédier à la mauvaise application de la loi de 1979. Plusieurs autres propositions ont été faites, avec, entre autres, un meilleur contrôle du respect des textes, le développement de politiques contractuelles, la réflexion intercommunale, mais force est de constater que depuis la situation ne s'est guère améliorée. Un rapport de 2009⁹⁸ du sénateur Dupont revient sur les mêmes constats. Le Conseil national du paysage en juillet 2009 a organisé tout un atelier autour de la réflexion sur les entrées de ville. Le problème des entrées de ville est encore accru par la possibilité de réintroduire la publicité à proximité des établissements de centres commerciaux⁹⁹, et la difficulté autour de la notion d'agglomération n'aide pas à trancher facilement les contentieux. Bien qu'elles soient le cœur du problème, les préenseignes ne sont pas les seules à engendrer cet état de fait ; à celles-ci se rajoutent les nombreuses enseignes liées au développement des activités commerciales de proximité, les publicités de 12m², qui ont pour beaucoup été repoussées en périphéries des villes du fait de la protection des centres anciens en agglomération, les totems, les panneaux trop rapprochés, l'ensemble créant une bande de dispositifs le long de la route. C'est surtout le foisonnement des adaptations locales joint à l'irrespect généralisé de la réglementation qui est à l'origine des grandes dégradations constatées. La police des préenseignes n'est plus assez bien organisée, les limitations et l'éloignement des dispositifs sont trop lourds à contrôler : « *les contrevenants sont prompts à réimplanter leurs panneaux en d'autres lieux, lorsqu'ils ont été contraints de les déposer* »¹⁰⁰. Les avis assez universels : « *la publicité fait l'objet dans ces lieux d'un état de non droit* » et les afficheurs

97 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *op. cit.*

98 Ambroise Dupont, rapport « *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes* », *op. cit.*

99 Article L. 581-7 du code de l'environnement. Voir Chapitre 2, Section 1 sur la publicité hors agglomération.

100 Question écrite n° 07197 de M. Elie Brun, Sénateur, publiée dans le JO Sénat du 29/01/2009 - page 211.

multiplient leurs « *messages publicitaires pour se faire entendre, faute de régulation* »¹⁰¹. C'est donc une plus vaste problématique de maîtrise de l'urbanisation qui est à envisager.

Il a été récemment proposé des remèdes intéressants à cette prolifération des préenseignes dérogatoires, parmi lesquels leur regroupement sur mobilier urbain à l'entrée des agglomérations, avec des règles strictes de densité et de format, ou encore mieux la suggestion de les intégrer à la signalisation d'information locale (SIL), créée par un arrêté de 2008¹⁰² : le but de la SIL est de permettre une meilleure information de l'utilisateur de la route, relativement aux services et équipements utiles, par le regroupement de panneaux de signalisation. Ces panneaux, de petites dimensions, regroupés aux carrefours, viennent en complément de la signalisation de direction. Cette signalisation est cependant interdite sur autoroute et route à chaussées séparées et sur leurs bretelles d'accès.

C – La réforme de 2010

Qu'a fait la réforme de 2010 pour remédier à ces problèmes, dénoncés unanimement comme une véritable plaie pour la protection des paysages ?

Sous un premier aspect, le progrès est considérable : d'ici à 2015, les préenseignes dérogatoires auront disparu, l'article L. 581-19 ayant été modifié dans sa version à venir. La loi n'a bien-sûr pas pu se déterminer à interdire les préenseignes dérogatoires, du fait de leur utilité et de leur nécessité. Comme nous l'avons vu plus haut, le problème n'est pas tant l'existence de ces préenseignes que leur encadrement, la lutte contre la concentration des dispositifs, le contrôle du respect de l'application de la réglementation et les sanctions des infractions. C'est sous cet angle qu'étaient espérées des évolutions positives. Le nouvel article L. 581-19, qui entrera en vigueur d'ici à 2015 n'est pourtant pas si prometteur.

L'article L. 581-19, version 2015, prévoit dans un alinéa 3 qu'hors agglomération, « *peuvent être signalés de manière harmonisée par des préenseignes, (...) :*

- *les activités en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales, les activités culturelles et les monuments historiques, classés ou inscrits, ouverts à la visite;*

- *à titre temporaire, les opérations et manifestations exceptionnelles mentionnées à l'article L.581-20 du présent code.*

Les activités autres que celles mentionnées aux quatrième et cinquième alinéas du présent article ne peuvent être signalées que dans des conditions définies par les règlements relatifs à la circulation routière ».

101 Jean-Claude Gallety, architecte urbaniste, « *Entrées de ville. France : situation critique* », Metropolis n° 101/102.

102 Arrêté du 11 février 2008, *relatif à l'approbation de modifications de l'instruction interministérielle sur la signalisation routière*. JORF n° 0097 du 24 avril 2008, p. 6778, texte n° 4.

À première vue, ce texte constitue une réelle avancée, qui a tenu compte des propositions relatives à l'intégration des préenseignes dérogatoires à la signalisation harmonisée de type routier. Cette harmonisation était très souhaitable et la solution la plus raisonnable pour les préenseignes. On ne sait encore pas grand chose des modalités de cette intégration et il faudra attendre les détails du décret. L'utilisateur de la route bénéficiera d'une information plus claire et de meilleure qualité ; il sera accueilli dans un climat plus serein, débarrassé d'une foule de panneaux confus. « *Cette solution permettra également aux collectivités d'harmoniser les dispositifs et de lutter efficacement contre la surabondance des préenseignes dérogatoires dans les paysages* »¹⁰³. Par ailleurs les activités qui pourront être signalées ne font plus mention des termes d'« *activités particulièrement utiles aux personnes en déplacement* » qui par leur indétermination laissent une trop grande marge d'appréciation.

Mais l'ambiguïté du texte se trouve dans le cinquième alinéa qui dispose que les activités autres, c'est-à-dire, dans une catégorie « fourre-tout », tout le reste, pourront être signalées « *dans des conditions définies par les règlements relatifs à la sécurité routière* ». Qu'est-ce à dire, sinon que n'importe quelle activité « autre », loin d'être interdite de préenseigne, pourra être signalée, si tant est qu'elle ne contrevienne pas à la réglementation routière. Il suffira de respecter des principes basiques de sécurité, peut-être exigeants, mais pas insurmontables, pour bénéficier du régime de ces préenseignes. Si c'est là l'interprétation qui prévaudra, et l'on peut supposer que beaucoup s'engouffreront dans la brèche, cette rédaction devient alors tout aussi dangereuse que la précédente en termes de protection du cadre de vie.

Il aurait fallu un encadrement des préenseignes strict et limitatif, n'offrant pas de possibilité de libre-interprétation, or c'est le contraire qui s'est produit. La bonne volonté du législateur donne ici à réfléchir, car, comme le dit M. Moritz, nous serions tentés de croire à une « *simple maladresse sémantique* », si seulement tout le reste de la loi ne faisait pas plusieurs concessions à la publicité.

Le bilan de la réglementation des préenseignes n'est donc pas satisfaisant. La réglementation douteuse et difficile à contrôler des préenseignes dérogatoires demeure jusqu'en 2015, ce qui peut surprendre. Certains vont même jusqu'à affirmer qu'« *il est dommage que la loi n'ait pas interdit totalement les pré-enseignes hors agglomération (comme le suggérait le rapport Dupont). Par ailleurs, le report de l'entrée en vigueur des nouvelles mesures restrictives laisse perplexe* »¹⁰⁴ ; puis les nouvelles dispositions entreront en vigueur, avec tout ce qu'elles peuvent laisser craindre. Il reste à espérer que les décrets d'application, l'adaptation locale, et l'interprétation que voudront bien donner les juges des dispositions, se montreront, en confirmant les objectifs premiers de ce « grenelle du paysage », protectrice de l'esthétique du cadre de vie.

103 Réponse du Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, publiée dans le JO Sénat du 06 juin 2010, page 1131.

104 Gilles Godfrin, « Grenelle, affichage publicitaire et entrées de villes », *op. cit.*

D – Les préenseignes temporaires

En outre, l'article L. 581-20 dispose que dans son II et III qu'une dérogation peut aussi s'appliquer pour les « *préenseignes indiquant la proximité des immeubles mentionnés au paragraphe I* », c'est-à-dire qui sont l'objet « *d'opérations exceptionnelles* », ou de « *manifestations exceptionnelles à caractère culturel ou touristique* », et pour les « *préenseignes indiquant la proximité de monuments historiques, classés ou inscrits, ouverts à la visite* ».

Le régime est moins strict du fait du caractère non définitif de la présence des dispositifs. Ces préenseignes bénéficient en effet d'un régime plus souple que les préenseignes permanentes. L'étendue de la dérogation n'est pas claire, ni bien définie par les décrets.

Le projet de décret n'a pour le moment rien prévu pour ces dispositifs. Il se révèle nécessaire de définir strictement les activités culturelles concernées, au risque que même les supermarchés profitent de ces dispositions, comme on le voit déjà. Il serait nécessaire, selon certaines associations, que l'activité à « *caractère culturel* » soit l'activité principale de ces entreprises, et que ces activités soient rares et limitées.

La réglementation des préenseignes laisse donc à désirer, et la loi de 2010 qui pouvait faire ses preuves dans ce domaine n'a pas réellement rempli son engagement environnemental. On ne saurait trop nous reprocher d'être d'avis que « *l'étude des dispositions applicables aux préenseignes est parfaitement représentative de la réforme de la publicité extérieure portée par la loi du 12 juillet 2010. Cette dernière constitue en réalité dans son ensemble un redoutable trompe-l'œil* »¹⁰⁵.

Les dispositions applicables tant aux enseignes qu'aux préenseignes ne garantissent pas une protection efficace du cadre de vie et s'orientent davantage vers une protection des intérêts de la publicité extérieure.

Ce chapitre se conclut ainsi sur un constat quelque peu amer. La réglementation nationale laisse à désirer et la réforme attendue de 2010 déçoit. Les concessions faites en faveur de la publicité laissent à espérer que les communes qui vont être chargées de l'application et de l'adaptation de cette réglementation reprennent en mains les enjeux de protection du cadre de vie, et également de protection de la liberté de réception des individus, partie intégrante de la liberté de communication. « *L'engagement national pour l'environnement* » *prôné par le législateur doit, aujourd'hui plus que jamais, devenir un engagement local...* »¹⁰⁶.

105 Marcel Moritz, « *La loi "Grenelle 2" et le droit de la publicité extérieure - Premier bilan d'une réforme attendue* », *op. cit.*

106 *Ibid.*

CHAPITRE III – LA NÉCESSITÉ D'UNE PRISE EN CHARGE LOCALE DE LA PUBLICITÉ EXTÉRIEURE

Une large part de la mise en œuvre de la réglementation est confiée à la commune. La publicité extérieure comprend en effet une multiplicité de règles, complexes à appliquer, et difficiles à contrôler, qui imposent que l'application soit prise en charge par des autorités qui seront en contact direct et rapproché avec le terrain, et auront à gérer une portion restreinte de territoire. C'est pourquoi, comme nous allons l'étudier, l'échelon local a un rôle primordial à jouer dans la gestion de la publicité extérieure. Le souhait de la loi de 1979 était d'ailleurs de laisser aux élus locaux le soin d'adapter la loi et de la prendre en charge de façon concrète, ce que ne pouvait faire la réglementation nationale. Ce souhait s'est traduit par une large part de prérogatives remises entre les mains du maire, et cela avant les grandes lois de décentralisation, ce qui était relativement novateur pour l'époque.

Cette adaptation locale passe par l'instauration d'un règlement local de publicité (Section 1), et par une police de l'affichage qui est confiée dans une certaine mesure aux autorités locales (Section 2). Il nous faudra évaluer les modifications positives ou négatives que la réforme de 2010 a apporté à ces deux aspects qui sont la clé-de-voûte de la mise en œuvre locale. Le constat, trop souvent déploré, d'une protection insuffisante du cadre de vie et d'un manque d'implication des élus locaux dans la mise en œuvre de la réglementation ou dans la répression des infractions, amènera à réfléchir à des solutions qui permettraient de concilier, cette fois-ci efficacement, les enjeux antagonistes inhérents à la publicité extérieure. C'est ainsi que nous expliciterons le concept de la rareté publicitaire organisée (Section 3).

SECTION 1 – LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DES POUVOIRS COMMUNAUX PAR LE RÈGLEMENT LOCAL DE PUBLICITÉ

La procédure d'adoption du RLP est une étape très importante qui décide de l'avenir de la réglementation locale. Si la loi de 1979 avait confié à la commune d'assez larges prérogatives pour élaborer le RLP, une partie des pouvoirs était pourtant entre les mains de l'autorité préfectorale. Ce partage de compétences a abouti à une structure trop bicéphale, débouchant sur de nombreuses incohérences, et se concluant finalement par un certain immobilisme. La loi de 2010 est parvenue à une solution bien plus cohérente (§ 1). On ne peut cependant pas dresser un bilan si positif pour le contenu même du RLP qui demeure relativement insatisfaisant (§ 2).

§ 1 – Procédure d'adoption du RLP : pour une décentralisation aboutie de la procédure

A – Loi de 1979 : nécessité d'une décentralisation des compétences

L'adaptation de la réglementation nationale effectuée au niveau local passe par le règlement local de publicité (RLP). Le RLP est le vecteur par lequel les dispositions nationales vont pouvoir être corrigées, renforcées ou ajustées. Ce système est source de souplesse, mais également de complexité. Il existait déjà, quoique sous une forme bien plus ébauchée, dans la loi de 1943¹⁰⁷. Depuis 1979, les compétences qui reviennent à la commune se sont considérablement accrues.

Même si la loi de 2010 est venue réformer la procédure, il est important d'expliquer les failles de la loi de 1979 pour comprendre les principaux enjeux de la gestion locale de la publicité extérieure.

1- Une procédure complexe

Voyons d'abord brièvement ce que prévoyait la loi de 1979 concernant l'élaboration du RLP, phase très importante du processus, et déterminante pour l'avenir de la mise en œuvre locale. Le législateur avait prévu un système lourd et complexe puisque la procédure d'adoption du RLP était calquée, en très grande partie, sur celle des plans d'occupation des sols (POS). Elle associait des représentants de la commune, de l'État, des professionnels de la publicité et certaines associations.

Selon l'article L. 581-14 ancien, l'initiative de l'élaboration ou de la modification d'un RLP appartenait au maire. Celui-ci prenait conseil sur l'opportunité d'une telle adoption auprès notamment de la Direction générale de l'Environnement ou de la préfecture. Il est en effet important de voir que le RLP n'est qu'une option. La démarche peut s'avérer inutile lorsque les problèmes auxquels font face la commune peuvent être résolus par une meilleure application et un contrôle mieux assuré de la réglementation nationale. C'est souvent le cas des petites communes qui ne comptent pas de dispositifs nombreux ou particulièrement nuisibles, et qui doivent donc s'investir d'abord dans une protection renforcée des dispositions nationales, avant d'envisager un éventuel RLP. Le RLP sera surtout expédient dans trois situations : lorsqu'au vu des circonstances, la protection du cadre de vie n'est plus assez bien assurée par la réglementation nationale (par exemple aux entrées de villes importantes) ; hors agglomération ; et dans les sites importants, protégés ou inscrits.

L'élaboration du RLP fait participer, dans un groupe de travail, les élus et les représentants de l'État en tant que membres de droit, ainsi que des personnes associées librement,

¹⁰⁷ Loi n° 217 du 12 avril 1943, *op. cit.*

comme les chambres du commerce et de l'industrie, les associations agréées de protection de l'environnement, des représentants des professions intéressées qui apportent leur connaissance au groupe.

Ce groupe de travail tâche tout d'abord de constater, puis de mettre en conformité les panneaux en infraction, avec plus ou moins de succès. Après un éventuel avant-projet, arrivent les négociations avec les professionnels dans le but de trouver un accord. Les discussions peuvent s'avérer houleuses lorsque certains points sont abordés : il s'agira le plus souvent de la densité d'implantation ou du choix des dispositifs, plus ou moins esthétiques. Le projet est enfin adopté par le groupe, par un vote des membres de droit uniquement. Il est soumis tel quel à la commission départementale des sites qui rend un avis favorable ou défavorable, qui pour ce dernier donne lieu à un nouveau projet ; c'est dire l'importance de cet avis. Le projet qui a reçu un avis favorable est arrêté par le maire : c'est un acte réglementaire, non motivé. Le maire agit ici au nom de la commune, comme l'a décidé un arrêt du Conseil d'État¹⁰⁸. Il agit cependant au nom de l'État quand il prend un arrêté de mise en demeure, ce qui complexifie encore la situation. Le RLP est enfin publié, ce qui le rend immédiatement opposable aux tiers et impose une mise en conformité des dispositifs, parfois sous délai.

Il existe bien des possibilités d'adaptation ponctuelle de la réglementation de la publicité et des enseignes, mais elles sont rares et très peu utilisées, et n'appellent donc pas d'explications particulières.

2 – Un embarrassant partage des compétences

On le voit, cette situation, ainsi que toute la procédure qui l'encadre, est très complexe. A toutes les étapes il existe de grands risques d'annulation du projet.

En effet, la loi de 1979 laisse à l'État un rôle prépondérant tout au long du processus. Tout d'abord, l'initiative de l'adaptation aux circonstances locales émane du préfet ; ensuite la constitution du groupe de travail est menée par la préfecture, qui si elle se montre négligente, cause l'annulation du RLP. Les représentants de l'État et les représentants communaux sont en nombre égal au sein du groupe. L'annulation du RLP sera encore la conséquence d'une absence de consultation, par le préfet, des organisations professionnelles représentatives pour désigner des représentants des professions intéressées, obligation souvent ignorée et arme fréquemment utilisée par les avocats (environ 70% des RLP seraient entachés d'irrégularités, du simple fait du non respect de la procédure de constitution du groupe de travail¹⁰⁹). Le défaut de publicité des zonages à la préfecture, peut également aboutir à l'annulation. Ou encore, dans l'hypothèse où le conseil municipal refuse le projet, la réglementation sera fixée par arrêté préfectoral. Ainsi, comme le souligne le sénateur A. Dupont dans son rapport, « *une commune peut ainsi voir son règlement local annulé pour cause d'erreur lors de la procédure menée par l'État* »¹¹⁰, excluant

108 Conseil d'État statuant au contentieux, 2 / 6 SSR – *Commune du grand Quevilly*, 10 novembre 1997. N° 161158, mentionné dans les tables du recueil Lebon.

109 Ambroise Dupont, rapport « *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes* », *op. cit.*

110 *Ibid.*

donc toute faute de sa part. Les compétences peuvent même revenir entièrement au préfet dans le cas d'un nouvel échec du projet de RLP.

Avec le poids de cette tutelle étatique, on aboutit à un problème de recentralisation, au sein même d'une loi dont le but était la décentralisation des compétences. La loi de 1979 ne traduit en réalité qu'une « philosophie décentralisée »¹¹¹. Or la décentralisation est un enjeu très important de l'application de la loi ; l'échelon local doit devenir l'acteur de droit commun, et cela pour plusieurs raisons.

La décentralisation est tout d'abord conforme aux évolutions du droit de l'urbanisme : le plan local d'urbanisme confie aujourd'hui au maire une très large part des compétences, en réduisant beaucoup le rôle du préfet. Les évolutions jurisprudentielles vont également dans ce sens. En effet, le Conseil d'État, après un revirement, reconnaît¹¹² le RLP comme étant une compétence communale, ce qui rend incohérentes certaines dispositions de la loi qui confient au préfet des prérogatives, comme celles qui lui permettent de passer outre le maire pour la constitution du groupe de travail. Selon l'article R. 581-44 du code de l'environnement, le préfet peut encore, outre quelques prérogatives éparses, instituer par arrêté les zones de réglementation spéciale. Le principe de la libre administration des collectivités territoriales en est d'autant plus ébranlé¹¹³.

La décentralisation des compétences est de surcroît souhaitable du point de vue pratique. Elle permet de ne pas être tributaire des négligences du préfet qui ne met pas toujours tout son cœur à l'ouvrage. Il n'y est d'ailleurs pas grandement intéressé. La procédure est si complexe qu'elle requiert du préfet un investissement dans le projet ainsi qu'une motivation qui font souvent défaut. Seuls ceux qui se trouvent concernés au premier plan peuvent assumer une véritable responsabilité, et agir efficacement de l'intérieur. Si les décideurs locaux parviennent à s'entendre sur un projet, il sera alors logique qu'ils prennent par la suite les moyens nécessaires pour rendre efficace leur réglementation. La protection du cadre de vie n'en sort que mieux assurée.

Ce transfert des compétences n'est, en revanche, pas du goût des associations de protection de l'environnement. Celles-ci craignent que les pressions exercées sur les maires les rendent inutiles dans le combat pour la préservation du cadre de vie. Elles voient dans le préfet l'assurance d'une neutralité et un rempart contre toute influence. Nous pourrions voir dans une section 3 que cette opinion, même si elle n'est pas toujours infondée, ne s'observe que dans certaines hypothèses, et n'est pas irrémédiable. Nous pourrions examiner des solutions, mais disons d'emblée que c'est dans les communes qui sont dotées de RLP que le maire est le plus

111 L'expression est employée par J.-Y. Vincent in *L'espace de la ville et la publicité*, LPA, 13 juillet 1994, p. 25.

112 CE, 31 juillet 1996, *Commune de Quétigny*, n° 161146 ; CE, 31 juillet 1996, *Commune d'Albertville*, n° 139171 ; et CE, 10 novembre 1997, *Commune du Grand-Quévilly*, n°161158, JCP 25 mars 1998 n° 13 p. 555.

113 Article L. 1111-1 et article L. 2121-29, alinéa 1 du code général des collectivités territoriales.

vigilant à faire respecter le cadre de vie ; on ne peut certainement pas l'accuser de faire proliférer la publicité pour ses intérêts. De plus, la solution de confier ces compétences au préfet n'est quoi qu'il en soit pas bonne.

La procédure de 1979 pâtit donc d'une lourdeur procédurale qui nuit à son bon fonctionnement. On le constate au stade des consultations préalables à l'adoption, comme lors de l'adoption, de la mise en place de la réglementation, ou de sa modification. Cette complexité rend tout le processus très peu attractif ; elle n'engage pas la commune à intervenir puisqu'elle ne se voit attribuer que des compétences restreintes. Très peu de communes sont dotées de RLP, ce qui est regrettable : il n'en existe qu'environ 1500, mais ceux-ci concernent tout de même près de 45% de la population.

Beaucoup étaient d'avis de confier à la commune l'entière responsabilité du RLP. Le sénateur A. Dupont estime en effet que « *la position la plus simplificatrice consiste à confier à la commune la responsabilité pleine et entière tant en matière d'application du règlement national que du règlement local éventuel* »¹¹⁴.

B – Une réforme satisfaisante en 2010

La loi de 2010 a réformé en profondeur cet aspect de la réglementation, et les nouvelles dispositions en matière de RLP règlent de nombreux problèmes. Cette réforme avait été suggérée par la doctrine, propositions détaillées à l'appui, ce qui venait simplifier la tâche du législateur.

1 – Une procédure calquée sur celle des plans locaux d'urbanisme

Pour former un cadre plus favorable à l'adoption de RLP, « *il suffit de s'inspirer, dans une certaine mesure, de la procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme* »¹¹⁵.

Le nouvel article L. 581-14-1 dispose désormais que « *le RLP est élaboré, révisé ou modifié conformément aux procédures d'élaboration, de révision ou de modification des plans locaux d'urbanisme (PLU) définies au chapitre III du titre II du livre Ier du Code de l'urbanisme* ». Il en va de même pour « *l'élaboration, la révision ou la modification du règlement local de publicité* » qui pourra être inclus dans une procédure et une enquête publique uniques avec le PLU, le RLP étant alors annexé au PLU (article L.581-14-1, alinéa 5). C'est une opportunité de simplification qui s'offre aux décideurs locaux, qui sont bien plus familiers avec la procédure des PLU qu'avec celle des POS, et seront donc plus encouragés à s'engager dans un processus de réglementation locale.

Cela est confirmé par l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme qui a été modifié pour

114 Ambroise Dupont, rapport « *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes* », *op. cit.*

115 Philippe Zavoli, Pour un droit de l'affichage décentralisé : in « *La profondeur du droit local* », Mélanges J.-Cl Douence, éd. Dalloz, Paris, 2006, p. 489.

indiquer que les dispositions d'urbanisme et celles du RLP feront maintenant l'objet d'une procédure et d'une enquête publique unique.

Outre l'aspect de simplification, d'incitation pour les décideurs, ces dispositions sont conformes au nécessaire regroupement des données d'urbanisme et de la publicité car les deux doivent être abordés ensemble. M. Moritz affirme qu'urbanisme et publicité extérieure « *portent en effet les mêmes défis d'«aménagement de l'espace», «d'environnement», «de développement économique» mais aussi une volonté commune de penser la ville dans une optique globale pour établir un «projet d'aménagement et de développement durable»* »¹¹⁶. Pour le législateur lui-même, l'affichage publicitaire n'est qu'un type d'utilisation du sol parmi d'autres et ne peut pas être déconnecté de la réglementation urbaine « de droit commun »¹¹⁷. Cependant, G. Godfrin trouve que la loi n'a pas poussé assez loin l'union entre RLP et PLU : « *pourquoi ne pas avoir envisagé d'intégrer dans le règlement du PLU (et pas seulement dans ses annexes) les dispositions locales relatives à la publicité extérieure ? Et pourquoi ne pas avoir envisagé de soumettre l'installation des dispositifs publicitaires à autorisation d'urbanisme* »¹¹⁸.

2 – L'intercommunalité renforcée

Autre thème abordé : l'intercommunalité. Le sénateur A. Dupont avançait ici des propositions. Il s'agit ici de constituer des RLP pour plusieurs communes qui sont représentées dans le groupe de travail. Malgré la complexité de sa mise en œuvre, surtout lorsque les communes sont nombreuses, l'intercommunalité attire les gestionnaires locaux. La TLPE peut même être intercommunale. Les avantages sont multiples : « *les services techniques sont plus performants et ils ont naturellement tendance à raisonner en termes de globalité* », remarque C. Bourély¹¹⁹.

Pourtant les textes n'envisageaient que sommairement cette possibilité, et ne l'encourageaient pas.

La loi de 2010 renverse les choses et l'article L. 581-14 pose désormais le principe selon lequel l'établissement public de coopération intercommunale (ÉPCI), et seulement à défaut la commune, peut élaborer un RLP. Cette solution est intelligente en termes de protection du cadre de vie. En effet comme le fait remarquer M. Moritz, « *si une commune décide de réglementer strictement la publicité extérieure, il existe un risque réel que les supports publicitaires ne migrent à quelques kilomètres de là, sur le territoire d'une collectivité limitrophe. Une approche intercommunale du problème n'est donc pas inutile...* »¹²⁰. Il existe toutefois un problème : seul

116 Marcel Moritz, « *La loi "Grenelle 2" et le droit de la publicité extérieure - Premier bilan d'une réforme attendue* », *op. cit.*

117 Gilles Godfrin « *Grenelle, affichage publicitaire et entrées de villes* », *op. cit.*

118 *Ibid.*

119 M. Charles Bourély, secrétaire général de la Ligue urbaine et rurale, in *Genèse des « entrées de ville »*.

120 Marcel Moritz, « *La loi "Grenelle 2" et le droit de la publicité extérieure - Premier bilan d'une réforme attendue* », *op. cit.*

l'organe compétent en matière de PLU le sera pour le RLP. Si donc l'ÉPCI est compétent, la commune ne pourra de son propre chef élaborer un RLP. À l'inverse, si la commune est compétente, le RLP ne couvrira que son territoire.

3 – Une procédure simplifiée et décentralisée

C'est plus globalement toute la procédure du RLP qui est simplifiée. En matière de consultation, seule la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites devra donner son avis. Les autres avis sont désormais facultatifs, mais les associations de protection de l'environnement pourront avoir une place plus importante au sein des débats. L'article L 581-14-1, alinéa 2 dispose que peut être recueilli « *l'avis de toute personne, de tout organisme ou association compétents* ». Cette ouverture permettra une meilleure représentativité des acteurs de la protection du cadre de vie qui peuvent avoir une influence déterminante et dont l'avis comptait auparavant peu.

Enfin les recours contentieux contre les RLP foisonnaient sous l'empire de la loi de 1979, conduisant à l'annulation de nombre de règlements adoptés près de longs efforts. Les vices de procédure étaient l'arme fatale des avocats des afficheurs. La loi de 2010 prévoit maintenant dans son article L. 581-14-1, alinéa 6 que « *l'illégalité pour vice de forme ou de procédure (...) ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de ce règlement* ». De plus, d'après l'alinéa 7, les annulations ou suspensions de RLP par la justice administrative doivent désormais être motivées.

La loi de 2010 en se penchant sur l'imparfaite décentralisation de la procédure a tenté d'alléger le poids de la tutelle étatique. Il fallait en effet remédier à l'inconvénient du déséquilibre des responsabilités « *laissant peser le risque sur la commune de se voir annuler son règlement local pour des erreurs de procédure qu'elle n'a elle-même pas commises* »¹²¹. La loi est parvenue, par une grande simplification de la procédure, à soustraire l'adoption du RLP au lourd carcan imposé par l'intervention de l'État dans le processus. En effet, il n'est désormais plus fait aucune mention dans la loi de l'intervention du préfet, intervention qui était pourtant récurrente à toutes les étapes de la procédure issue de la loi de 1979. Est seul requis l'avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites (article L. 581-14-1 alinéa 3). L'annexion du RLP au PLU est l'outil qui permet de réaliser la simplification de la procédure, l'allègement de la tutelle étatique, et donc la décentralisation attendue.

Quant à l'adoption du RLP, deux conclusions peuvent ainsi être tirées de la réforme : une simplification et une clarification de la procédure, ainsi qu'une grande amélioration de la décentralisation des compétences. Ces deux points auront pour conséquence, nous en avons bon

121 Ambroise Dupont, rapport « *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes* », *op. cit.*

espoir, une incitation à l'adoption de réglementations locales. Ce sont en effet les communes qui se sont le plus impliquées dans la réglementation locale qui obtiennent les meilleurs résultats en termes d'esthétique. Le contenu du RLP, quant à lui, offre un bilan moins positif.

§ 2 – Le contenu du RLP : la réforme plus décevante

Étudions maintenant le contenu du RLP. Comme on a pu le voir dans les chapitres précédents, dans le système issu de la loi de 1979, l'adaptation aux circonstances locales de la réglementation nationale pouvait se traduire par la mise en place d'un zonage, total ou partiel du territoire communal. En agglomération on pouvait donc instituer une zone de publicité restreinte ou une zone de publicité élargie, la première servant à durcir les règles nationales, la seconde à les assouplir. Hors agglomération, les zones de publicité autorisée permettaient de réintroduire de la publicité en dérogeant au principe d'interdiction.

Ce système n'était pas exempt de failles. On a vu le fonctionnement du système ancien dans le chapitre 2 : entrées de ville surencombrées de panneaux, abus en tous genres de la part des publicitaires, police de la publicité déficiente, etc. Les problèmes sont surtout issus de l'institution de ZPA : les demandes de suppression de ces zones qui réintroduisent de la publicité hors agglomération sont fréquentes. Le rapport d'A. Dupont contient un volet intitulé « *Maintenir les principes de zonage tout en supprimant les ZPA hors agglomération* ». Le souhait des associations de protection de l'environnement était que les adaptations locales ne puissent aller que dans le sens d'un durcissement des règles nationales. Le flou des termes de la loi ne permettait en outre pas de contrôler le strict respect de l'institution de ces ZPA.

Par ailleurs, la liberté laissée aux communes par le zonage n'était qu'apparente. Le zonage était en réalité contraignant. En effet, si les ZPA laissent à l'évidence une large marge de manœuvre aux élus locaux hors agglomération, les zones situées en agglomération ne conféraient pas tant de liberté. Toute la publicité contenue dans une zone, qu'elle soit une ZPE ou une ZPR, ne pouvait suivre que la règle générale imposée par la zone, sans nuance aucune, en fonction du lieu ou du support. Imaginons une place publique à caractère culturel et historique, située au cœur d'une ville pour laquelle une ZPE a été instituée. Cette place touristique, loin de pouvoir bénéficier d'une protection accrue contre la publicité, était contrainte par la ZPE à accueillir un plus grand nombre de dispositifs. Il semblait dès lors souhaitable, comme le suggéra J.-P. Strebler, « *qu'une réglementation locale de la publicité puisse, dans une même ZPR, être à la fois plus et moins restrictive que les dispositions du règlement national de la publicité en agglomération* »¹²². Cela était de plus conforme aux évolutions du droit de l'urbanisme qui avait supprimé le zonage urbain monofonctionnel, qui fonctionnait selon le même principe.

122 Jean-Philippe Strebler, « *Plaidoyer en faveur d'une décentralisation de la réglementation locale de l'affichage et des enseignes* », BJCL, n°2/2003, p. 81.

Les ZPE, instaurées dans des communes, sans exigences légales particulières, ou les ZPA dérogeant à la prohibition de publicité hors agglomération, étaient plutôt contradictoires avec la loi de 1979 contenue dans un volet du code de l'environnement intitulé « Protection du cadre de vie ». Enfin les ZPR elles-mêmes pouvaient constituer une feinte pour réintroduire de la publicité dans des lieux où elle était normalement interdite : l'article L. 581-8 I et II permettait en effet d'instituer une ZPR pour déroger aux interdictions qu'elle énonce.

Le bilan était donc celui d'une insuffisance des pouvoirs communaux, et d'une protection du cadre de vie insuffisante : ces circonstances plaidaient pour une réforme à ce niveau.

La loi de 2010 tranche radicalement d'avec ce système. Elle prévoit en effet une suppression totale des zones. L'article L. 581-14, alinéa 2 prévoit que « *sous réserve des dispositions des articles L. 581-4¹²³, L. 581-8¹²⁴ et L. 581-13¹²⁵, le RLP définit une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national* ».

La loi s'oriente désormais vers des mesures locales plus restrictives que les règles nationales. Les assouplissements que la loi de 1979 permettaient aux communes de mettre en place, révoltaient les associations environnementales. Celles-ci accueillent donc avec joie cette innovation. L'article L. 581-14 prévoit désormais que les règles locales en matière de publicité devront nécessairement être plus strictes que les règles nationales. La suppression à l'article L. 581-18 des dérogations ponctuelles concernant les enseignes vont également permettre de limiter les situations parfois anarchiques que causent ces supports.

Mais lorsqu'on observe la réelle portée de la fin du zonage, on peut légitimement relativiser le bénéfice qu'en retirera le cadre de vie. En effet, la disparition des ZPA est tout d'abord à nuancer, comme nous l'avons étudié dans le Chapitre 2. La publicité sera toujours possible hors agglomération « *à l'intérieur de l'emprise des aéroports ainsi que des gares ferroviaires* », et « *à proximité immédiate des établissements de centres commerciaux exclusifs de toute habitation* » (article L. 581-7). De plus, le RLP pourra toujours autoriser en agglomération des dérogations aux interdictions de publicité dans les lieux protégés. Cela sans parler des autres autorisations ponctuelles qui peuvent être accordées par le maire, que nous avons vues dans le chapitre 2 (publicité sur bache, publicité de dimensions exceptionnelles, etc.)

La suppression des ZPE, quant à elle, est une bonne nouvelle, mais bien qu'en principe nuisibles, ces zones n'étaient jamais utilisées (en 30 seule la ville de Cannes avait institué une ZPE). La réforme ne va donc rien changer à ce niveau.

Par ailleurs, les zones en vigueur à la date du 13 juillet 2010 restent valables jusqu'à leur

123 Du code de l'environnement ; article qui dispose des interdictions absolues de publicité.

124 Qui dispose des interdictions relatives de publicité.

125 Qui dispose de l'affichage d'opinion et associatif.

révision ou modification, pour une durée maximum de 10 ans

La fin du système des zones est donc une bonne chose. Laissant davantage de liberté aux communes, ce qui était désirable, permettant une adaptation plus précise aux conditions locales, tout cela dans un cadre plus communal et moins étatique, le contenu du RLP semble s'être amélioré. En pratique pourtant, la loi fait dans d'autres dispositions des concessions non négligeables à la publicité. Attractive de prime bord, la réforme du contenu du RLP ne convainc pas en fin de lecture.

En effet, dans une matière si imprégnée d'impératifs économiques, force est de constater que le législateur a ménagé les intérêts des afficheurs au détriment de la protection du cadre de vie. Certes les décideurs sont maintenant davantage incités à adopter un RLP, mais si son contenu ne se révèle pas plus protecteur de l'esthétique qu'il ne l'était avant la réforme, on peine à voir en quoi consiste réellement l'« *engagement national pour l'environnement* »¹²⁶.

Cette réforme est donc mitigée. Malgré le fait que la procédure ait bénéficié d'une simplification, d'un effort de décentralisation, et d'une approche plus globale d'urbanisme, le contenu du RLP quant à lui ne semble pas vraiment plus conforme à la protection du cadre de vie. Il est pourtant l'outil par excellence de la préservation du cadre de vie. La réforme du régime de l'aménagement local laissait espérer davantage, et ce qui est décevant est surtout que l'on sent que rien ne va changer en profondeur. Le législateur, tiraillé entre nécessaire implication environnementale et enjeux économiques, a préféré un compromis un peu bancal.

Même si le contenu du RLP n'est guère révolutionnaire, et demeure assez insatisfaisant, il faut cependant compter sur le fait que tout ne se jouera pas uniquement ici. En effet, la démonstration que nous voulons faire dans ce chapitre 3, accorde une place primordiale au rôle de la commune dans l'aménagement de sa réglementation. Or ce rôle se traduit surtout par les compétences que la commune acquiert sur la procédure de réglementation. Comme nous l'avons vu, lorsque la réglementation nationale déçoit, on attend beaucoup de la mise en œuvre locale. Sur ce point, le renforcement des pouvoirs communaux que l'on pouvait souhaiter a trouvé un écho dans la réforme de 2010. Celle-ci confie, au stade de la procédure d'élaboration du RLP, des pouvoirs plus importants au maire, tout en retirant au préfet la tutelle qu'il exerçait tout au long du processus, allant plus avant dans le mouvement de décentralisation.

De cela nous tirons une conclusion importante et qui aura des répercussions sur les développements à venir : les initiatives que gagne la commune seront le socle de la raréfaction publicitaire, thème sur lequel nous voulons finalement aboutir, et que nous aborderons dans une section 3.

126 Qui est l'intitulé de la loi du 12 juillet 2010.

SECTION 2 – LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE L'IMPLICATION LOCALE DANS LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS

La répression des infractions publicitaires est répartie par la loi de 1979 entre maire et préfet. Ce partage des compétences nuisait à l'efficacité de la police de l'affichage. La réforme de 2010 a aggravé la situation (§ 1). Les peines applicables ont quant à elles été augmentées, dans une optique dissuasive, mais du fait de l'inefficacité de la police, il est à craindre qu'elles ne soient pas mieux appliquées qu'auparavant (§ 2).

§ 1 – La procédure répressive : une complexité et une décentralisation imparfaite

A – Le contrôle préalable

Depuis 1979, le contrôle s'exerce déjà au préalable avant la mise en place de la publicité. Il est très restreint. Que les publicités soient posées sur une surface ou scellées au sol, la loi de 1979 ne prévoyait ni autorisation, ni déclaration préalable pour les dispositifs ordinaires, mais des dérogations étaient prévues pour les dispositifs plus dangereux.

Par ailleurs, face à l'augmentation des infractions, la loi Barnier de 1995¹²⁷ est intervenue pour imposer un régime de déclaration préalable afin d'intervenir en amont pour la protection des paysages.

Le régime n'a aujourd'hui pas changé ; une autorisation doit être délivrée pour la publicité sur bâches (articles L. 581-9 et R. 581-18), les dispositifs de dimensions exceptionnelles (articles L. 581-9 et R. 581-20), la publicité lumineuse et les systèmes de mesure automatique de l'audience (article L. 581-9), certains supports mobiles (article L. 581-15), certaines enseignes (article L. 581-18 et R. 581-14 et -15), et pour certains dispositifs scellés au sol et les nouvelles technologies (dispositifs digitaux, numériques, vidéos ou LED : article R. 581-13). Les publicités sur palissades de chantier nécessitent quant à elles une autorisation de voirie (article L. 581-16). En pratique cette obligation d'autorisation n'est respectée que pour les publicités lumineuses et pour certaines enseignes.

Le régime de déclaration s'impose à tous les « *dispositifs ou matériels qui supportent de la publicité* » (article L. 581-6), ou des préenseignes (article L. 581-19) qui doivent faire plus de 0,60 mètre de hauteur ou plus de 1 mètre de large. Les petites préenseignes sont donc exemptes de toute déclaration, ce qui peut être nocif.

127 Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *op. cit.*

Ici encore, les compétences qui reviennent au préfet montrent que la décentralisation n'est pas aboutie : la déclaration doit être faite au maire et au préfet cumulativement. Il en résulte souvent un immobilisme des deux parties qui attendent chacune que l'autre agisse sans penser que leur inaction sera préjudiciable à la procédure. La loi de 1995 confie encore au préfet le soin de délivrer l'autorisation préalable à l'installation d'une enseigne à faisceau de rayonnement laser. Les autres enseignes ne sont soumises à aucune déclaration.

Ce système largement perfectible n'a pas été modifié par la loi de 2010 ; c'est pourtant en amont que bien souvent les mesures s'avèrent les plus nécessaires. En effet, lorsque l'on connaît la valeur intrinsèque de la publicité extérieure, on comprend que les professionnels dont les dispositifs ne sont pas en règle ne se soucient guère d'avoir à payer une amende à l'issue d'une très hypothétique procédure répressive ; le montant de la sanction pécuniaire n'équivaudra jamais le gain obtenu par l'implantation illégale de la publicité. D'où un certain mépris envers ces sanctions, qui en tout état de cause, redisons-le, sont rares. Que penser d'un système répressif qui ne menace, ni n'intimide les sujets de droit ? Voilà pourquoi un contrôle renforcé s'aurait plus qu'utile en amont.

B – Le regrettable partage des compétences procédurales

La loi de 1979 au stade maintenant de la répression a organisé une procédure administrative assez complexe. S'il nous faut insister dessus, c'est parce que la loi de 2010 garde pour l'essentiel les mêmes mécanismes, sans en corriger les défaillances.

1 – Une procédure complexe et recentralisatrice

Voyons tout d'abord les personnes habilitées à constater l'infraction. Elles sont énumérées à l'article L. 581-40, et sont très nombreuses : la loi entendait par là assurer que la police puisse être prise en charge efficacement par une utile répartition des tâches. Toutefois l'effet contraire s'est produit : les agents ne se sentent plus personnellement concernés du fait du grand nombre habilités à agir, et c'est plutôt un laissez-faire général que l'on constate. Les associations agréées de protection de l'environnement et les propriétaires d'immeubles peuvent saisir le maire ou le préfet pour qu'il mette en demeure l'afficheur (article L. 581-32). C'est d'ailleurs de là que proviennent la majeure partie des actions engagées pour le respect de la loi. Ces actions ont une efficacité renforcée du fait de l'obligation des autorités saisies de poursuivre les dispositifs (article L. 581-27) et de dresser un procès-verbal (bien que ce procès-verbal soit souvent négligé, engendrant des vices de procédures importants). Il s'en suit une procédure de mise en demeure.

Selon l'article L. 581-27, la mise en demeure qui peut déboucher sur un arrêté ordonnant sous quinze jours la suppression, la mise en conformité d'un dispositif, et le cas échéant, la remise en état des lieux, fait l'objet d'un partage de compétences entre préfet et maire. Cela

dénote encore une fois une décentralisation qui n'est pas aboutie. Comme nous l'avons vu dans la section précédente pour le RLP. Par ailleurs, cette recentralisation « *a un impact fâcheux sur la nature juridique de l'arrêté de mise en demeure, la jurisprudence considérant désormais que cet acte est pris au nom de l'État même s'il émane du maire* »¹²⁸.

Le reste de la procédure de mise en demeure, puis l'astreinte (article L. 581-30), l'exécution d'office (article L. 581-29) en enfin l'amende administrative, de par le souci du détail du législateur et la prévoyance de la répression révèlent une volonté ferme de mettre en place une police de la publicité efficace. Toute la réglementation pâtit cependant d'une lisibilité réduite, d'une complexité dissuasive. La multiplicité d'agents de la répression aboutit à un affaiblissement de l'efficacité de la procédure. Par ailleurs la recentralisation de certaines compétences n'est pas une garantie pour la répression : « *lorsque la décentralisation imparfaite (...) se mue en une recentralisation des compétences, il n'est pas certain que l'efficacité des dispositions répressives en sorte grandie...* »¹²⁹. En effet, le préfet n'est pas le plus empressé à agir pour les communes de son département. Les actions en justice menées contre l'inaction des préfets sont les plus fréquentes¹³⁰.

À toutes les étapes, la tutelle étatique pèse : le maire est totalement dessaisi au profit du préfet au stade de l'amende administrative. Cette mesure doit-elle laisser penser que « *quinze années de pratique de la loi de 1979 révèle les carences des élus locaux dans leur mission de protection du cadre de vie ?* »¹³¹.

Comme on l'a vu, cette notion de décentralisation pose un dilemme : d'une part la décentralisation des compétences est nécessaire à une bonne application de la loi, mais d'autre part les élus locaux ne s'impliquent pas suffisamment, et cela est parfois dû à un intérêt financier à l'expansion de la publicité sur leur territoire. Les maires, parfois loin d'agir en faveur de leur commune, tirent parti de la présence illégale de la publicité. Cet écueil serait dans certains cas entretenu par l'intérêt que les élus locaux trouvent à l'exploitation publicitaire du domaine public communal. Ce constat est fait par beaucoup d'acteurs : les auteurs, les associations de protection de l'environnement et surtout les afficheurs qui avaient quant à eux « *unaniment souhaité une « responsabilité » communale en cas d'intervention administrative à l'encontre de dispositifs irréguliers, dans l'espoir à peine masqué que les risques financiers encourus en cas d'irrégularité de la procédure de mise en demeure dissuadent très largement les maires d'engager la moindre action !* »¹³². Source de revenus non méprisables, la publicité commerciale

128 Marcel Moritz « *Les communes et la publicité commerciale extérieure : Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public* », *op. cit.*, p. 119.

129 *Ibid.*, p. 149.

130 Voir notamment *Action Paysages*, revue de l'association Paysages de France. N° 35, avril 2011, p. 4 : « *Affichage publicitaire, l'État condamné pour la 50^{ème} fois* ».

131 Philippe Zavoli, « *Le droit de l'affichage ou la difficile réglementation d'un moyen de communication de masse par le droit public* ». Thèse, Université de Pau et des pays de l'Adour, 1997, p. 464.

132 J.-P. Strebler, « *Grenelle 2 et affichage publicitaire* », *op. cit.*

extérieure rapporte : selon le rapport d'A. Dupont « à titre indicatif, une agglomération moyenne sur laquelle sont implantés 100 panneaux générerait 16 à 20 000 euros de recette fiscale ». Avec la TLPE, « une augmentation moyenne de 40% des tarifs est évoquée par professionnels de la publicité »¹³³. Bien qu'il soit très dur de chiffrer la TLPE, la ville d'Amiens aurait touché 420 000 euros en 2010.

Que répondre à une telle critique qui, à l'évidence, n'incite pas à confier aux maires des pouvoirs communaux ? Il faut répondre tout d'abord que, comme nous l'avons vu dans la section 1, ce constat ne s'avère vérifié que dans les communes qui n'ont pas adopté de RLP, dans celles donc qui s'impliquent moins, voire pas, dans la protection de leur cadre de vie. En effet, lorsqu'un maire s'est investi dans la longue et lourde adoption d'un RLP, quoiqu'aujourd'hui bien simplifiée, ses vues ne sont pas à l'avenir de tirer parti de la publicité, surtout illégale. Bien au contraire, les communes ayant adopté des réglementations locales sont aujourd'hui les plus protégées des nuisances publicitaires. D'où la nécessité sur laquelle nous avons insisté, d'inciter à l'adoption de RLP. Si la loi issue du Grenelle 2 devrait faciliter et encourager l'implication des maires, il est probable, du fait surtout de la méconnaissance de la loi, que la situation ne change pas du tout au tout du jour au lendemain, et que nombre de collectivités demeurent sans réglementation locale, du moins pour les plus petites, et dans les prochaines années à venir.

Néanmoins, en l'absence de RLP, il est sûr que la réglementation n'est pas parfaite, et n'incite pas les maires à agir en faveur de la protection de l'environnement. La faute est surtout imputable à la complexité décourageante de la procédure, jointe à la méconnaissance de la loi, et à un certain immobilisme, dû justement aux partages des compétences procédurales.

Le contenu du RLP qui n'est pas protecteur condamne beaucoup de petites et moyennes communes, celles qui n'ont pas de RLP, à des nuisances publicitaires plus ou moins graves. Notons enfin que le préfet, nous y reviendrons, n'est de son côté pas plus zélé pour faire respecter la loi.

Avant de voir comment nous pouvons remédier à cela, dans une section 3, nous allons voir bientôt ce qu'a apporté la réforme de 2010.

2 – Une surabondance de procédures répressives

Il existe en outre une variété de procédures répressives. Certaines se trouvent dans le code de la route et visent principalement à assurer la sécurité routière. Elles sont complexes, très peu utilisées, et font souvent doublon avec la répression prévue par le code de l'environnement. Bien loin d'optimiser la police de la publicité extérieure, cette surabondance rend le système presque inabordable, et nuit aux procédures qui serviraient utilement mais se trouvent noyées parmi tant de dispositions applicables. Encore une fois le problème de la complexité de l'outil nuit à l'application efficace de la loi et les autorités compétentes ne semblent en outre pas s'intéresser à ces procédures.

¹³³ Ambroise Dupont, rapport « *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes* », *op. cit.*

Il existe encore des procédures judiciaires et pénales présentées dans la sous-section 2 de la section 6 de la loi, intitulée « sanctions pénales ». Souples, efficaces, ces procédures dépendent quasiment exclusivement, pour leur application, de l'implication des associations de défense de l'environnement qui sont presque seules à agir. Le juge leur a reconnu un droit à agir, dans le cadre d'une procédure de référé, contre « *un trouble manifestement illicite* » aux intérêts qu'elles ont « *pour objet de défendre* »¹³⁴. Cela ne fait que mettre en relief les défaillances de l'action communale dans la mise en œuvre des procédures administratives, comme nous allons le voir.

Une simplification du système était donc à espérer. M. Moritz jugeait qu'il n'était « *guère cohérent de soumettre la répression administrative à des règles différentes selon qu'elle soit fondée sur le code de l'environnement ou sur le code de la route* », et d'en conclure « *n'aurait-il pas été préférable de poser un principe général et de laisser les juges contrôler son interprétation ?* » ; il s'agit « *de mettre en œuvre des mécanismes simples, cohérents, laissant une certaine marge d'appréciation aux communes* »¹³⁵.

C – La réforme de 2010

La loi de 2010 a senti l'importance de la répression des infractions d'affichage et la nécessité d'une refonte d'un régime globalement inefficace. Ce n'est pas par un manque de moyens répressifs que la loi de 1979 défailait, mais, au contraire, plutôt par une surabondance de procédures. Bien loin d'assouplir le régime, le législateur l'a plutôt complexifié.

La loi de 2010, au lieu de restreindre le nombre des personnes habilitées à constater l'infraction, l'a étendu : l'article L. 581-40, alinéa 7 fait désormais intervenir « *les agents des collectivités territoriales assermentés et commissionnés à cet effet par l'autorité compétente en matière de police* ». Toutefois, la présence d'agents spécialisés en matière de répression de l'affichage illégal compense la démission du grand nombre des autres acteurs qui ne se s'impliquaient guère.

En outre, au lieu de s'attaquer au problème des procédures trop nombreuses, la réforme en ajoute de nouvelles. L'article L. 581-29, alinéa 2 a créé une procédure de suppression immédiate pour les publicités installées illégalement en agglomération, dans certains lieux où la publicité est normalement interdite. Cette mesure est assez inutile car elle se surajoute à la procédure déjà applicable pour les publicités illégales en agglomération.

134 CA Rennes, 20 octobre 2004, *Association Paysage de France contre SA Clear Channel France*. Droit de l'Environnement 2004, p. 205.

135 Marcel Moritz « *Les communes et la publicité commerciale extérieure : Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public* », *op. cit.*, p. 183.

De plus, une nouvelle autorisation devra être autorisée par la CNIL pour les « *systèmes de mesure automatique de l'audience d'un dispositif publicitaire ou d'analyse de la typologie ou du comportement des personnes passant à proximité d'un dispositif publicitaire* » (article L. 581-9, alinéa 4). Le problème de cette disposition est qu'elle ne semble pas avoir de rapport avec la protection du cadre de vie, et qu'elle n'a par conséquent pas sa place dans le code de l'environnement. Qui plus est, ces dispositifs concernent des publicités qui sont installées dans les couloirs de métro et qui n'entrent donc pas dans le champ d'application de la loi. Cet ajout contribue à encombrer la loi d'une disposition qui outre le fait qu'elle n'y ait pas sa place, laisse en suspens certaines questions : le défaut d'autorisation tombera-t-il sous le coup des dispositions de la loi de 1979 ?

En ce qui concerne le partage des compétences en matière de police, nous avons fait le constat d'une imparfaite décentralisation. La réforme ne va pas améliorer le système sur ce point. Au lieu de confier aux maires les prérogatives de police, prérogatives qui étaient jusque là partagées, débouchant sur un certain immobilisme, la loi crée l'article L. 581-14-2 qui les confie par principe au préfet, et si, par exception, il existe un RLP, le maire détiendra alors ces compétences au nom de la commune. Toutefois, en cas de carence du maire dans le délai d'un mois, le préfet redevient compétent. Celui-ci sera donc compétent tant en matière de délivrance des autorisations préalables qu'en matière de répressions des dispositifs illégaux. Il n'avait pourtant jusque là qu'un pouvoir général pour la délivrance d'autorisations préalables et un pouvoir concurrent pour la répression.

Par conséquent, si la commune veut être compétente, elle devra maintenant adopter un RLP. Cet encouragement est certes bienvenu, mais on peut cependant porter une critique sur l'évidente recentralisation opérée ici. Pour les communes qui n'ont pas de RLP, et elles sont majoritaires, le pouvoir de police est perdu.

Le problème provient alors surtout du manque d'implication du préfet, comme nous l'avons vu dans la section 1. Il faut noter que la loi de 1943, tirant les conséquences de cette inertie préfectorale, avait jugé opportun de confier ces prérogatives au maire. Elle avait en outre voulu multiplier les agents susceptibles d'être compétents, ce qui ne s'est pas révélé être une réussite, mais cette mesure avait le mérite de mobiliser efficacement pour la répression. Aujourd'hui au contraire, le système de répression se prive d'une part importante d'agents locaux qui étaient les plus à même de se charger de ce rôle. C'est l'idée que traduit J.P. Strebler : « *dans un contexte de réduction des moyens des services déconcentrés de l'État (...) était-il vraiment nécessaire de se priver du concours de 36 000 maires en tant qu'agents de l'État et de demander aux services de l'État d'assurer l'instruction d'autorisations qu'ils n'avaient jamais eu à traiter jusqu'ici ? D'autant que l'intervention des maires en tant que représentants de l'État pour la délivrance des autorisations comme pour les dispositifs irréguliers n'avait jamais semblé poser*

*de difficulté majeure... »*¹³⁶.

La réforme va donc à contre-courant de la loi de 1979 qui avait cerné cette importance du rôle des collectivités dans la prise en charge procédurale et répressive de la réglementation.

C'est autant dans la procédure de délivrance d'autorisations préalables que dans la phase répressive que cette réforme pourra être préjudiciable. En effet, les autorisations délivrées, et elles sont de plus en plus fréquente au vu de la nuisance esthétique potentielle des grands panneaux ou des nouveaux dispositifs, est une charge qui revient désormais au préfet : l'instruction puis la délivrance de l'autorisation requièrent du temps car les communes qui ne sont pas dotées de RLP sont nombreuses.

Quant à la phase répressive, la réforme conduit de nouveau à recentraliser des enjeux qui sont par nature locaux.

Quoiqu'il en soit, en l'absence de RLP, la police de la publicité est surtout assurée par la mobilisation des associations, et ensuite seulement par les préfets traînant la patte, souvent contraints par des décisions judiciaires, à l'issue d'actions menées par des associations¹³⁷ qui tendent à devenir le chien de garde de la bonne application de la loi. On peut aussi ajouter que ces acteurs sont presque les seuls à agir du fait surtout de l'ignorance quasi-généralisée de la loi et de ses dispositions. Une meilleure connaissance de la loi entraînerait une implication plus grande, des citoyens notamment. La réforme de 2010 n'a cependant pas apporté une solution au caractère peu accessible des dispositions.

L'État peut aussi se plaindre à voir ici une décharge de sa responsabilité financière : les préfets étaient souvent poursuivis, par les associations de protection de l'environnement, pour inaction en face de dispositifs illégaux, et fréquemment condamnés.

En présence d'un RLP en revanche, la décentralisation est effective, et le maire exerce les compétences au nom de la commune. Ici se trouve cependant une incohérence juridique que ne manque pas de souligner J.-P. Strebler : l'autorité administrative qui prend en charge la répression agit en principe au nom de l'État ; *« il n'est dès lors pas envisageable que les mesures administratives tendant à la suppression de dispositifs irréguliers puissent être ordonnés "au nom de la commune" »*¹³⁸. J.-P. Strebler envisage même une question prioritaire de constitutionnalité sur ce problème. On peut également mentionner le problème de l'éventuelle abrogation ou annulation du RLP qui rend au préfet son pouvoir. Dès lors, le maire n'étant plus compétent, les autorisations de publicité qu'il a délivrées sont-elles toujours valables ?

La loi de 2010 n'a pas poursuivi dans la voie de la décentralisation. Au contraire la recentralisation opérée ici pose un problème du fait de la nécessaire prise en charge locale des

136 Jean-Philippe Strebler, *« Grenelle 2 et affichage publicitaire »*, *op. cit.*

137 Voir notamment *Action Paysages*, revue de l'association Paysages de France. N° 32, septembre 2009, p. 12 : *« Victoires judiciaires, encore ! »*.

138 Jean-Philippe Strebler, *« Grenelle 2 et affichage publicitaire »*, *op. cit.*

enjeux de protection du cadre de vie. Cette prise en charge, qui nécessite une marge d'appréciation laissée aux communes, évitant les dispositions détaillées à l'excès, est aujourd'hui gênée par la compétence de principe du préfet, mais aussi par la multiplicité des procédures répressives qui n'ont été ni simplifiées, ni réduites en 2010. Pourtant le constat était clair dès 1979 : il s'agissait de « *reconnaître une responsabilité des élus car il est de leur compétence naturelle de déterminer le cadre de vie de leurs concitoyens* »¹³⁹.

De surcroît, d'un point de vue plus global, la nécessité d'une réglementation locale va dépendre de la qualité de la réglementation nationale. En effet, une réglementation stricte au niveau national justifie moins une prise en charge locale, les jalons étant mieux tracés, et laisse moins de place aux dérives intrinsèques à une réglementation trop souple et permissive. En revanche, si la réglementation nationale ne garantit pas suffisamment la préservation du cadre de vie, et c'est le cas en l'espèce (chapitre 2), le relai local doit à plus forte raison gagner en indépendance et puissance décisionnelle. Cependant, il faut pour cela que les élus locaux soient investis, et intéressés aux enjeux environnementaux de leur commune. Cela passe d'abord par l'adoption d'un RLP, mais pas seulement. Cette conciliation peut aboutir par le moyen de la raréfaction publicitaire, thème que nous allons étudier dans une section 3, après s'être penché sur les sanctions applicables depuis la réforme.

§ 2 – Les sanctions

La loi de 1979, par la large place qu'elle accordait aux sanctions, permettait en apparence une répression efficace, ce qui était un point fort de la législation. En pratique toutefois, les sanctions étaient rarement appliquées, et se révélaient inefficaces à dissuader les coupables. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : « *en 2007, sur un ensemble de 87 départements, seulement 1778 procès-verbaux ont été dressés et 246 déposés d'office, 114 astreintes, 25 amendes pénales et 6 (!) amendes administratives prononcées* »¹⁴⁰.

La loi a ici frappé fort avec un objectif évident de dissuasion, pour contrebalancer peut-être les faiblesses de sa répression en amont : les amendes et astreintes voient en 2010 leur montant doubler. On peut dès lors espérer que cette augmentation marque les esprits, et se traduira par une amélioration visible du le cadre de vie.

Comme toujours, « *encore faut-il qu'elles soient réellement appliquées. De ce point de vue, la recentralisation des compétences voulue par le législateur risque de s'avérer extrêmement préjudiciable, à moins d'une implication renforcée des services préfectoraux* »¹⁴¹. Il

139 Ambroise Dupont, rapport « *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes* », *op. cit.*

140 Marcel Moritz « *Les communes et la publicité commerciale extérieure : Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public* », *op. cit.*, p. 206.

141 Marcel Moritz, « *La loi "Grenelle 2" et le droit de la publicité extérieure - Premier bilan d'une réforme attendue* », *op. cit.*

est en effet louable de prévoir de sanctions efficaces, mais encore faut-il qu'elles soient mises en œuvre. Les astreintes, à titre d'exemple, sont souvent non recouvrées, et les professionnels n'ont, au bout certain temps, même plus les moyens de payer leurs dettes. Or c'est encore à la phase des déclarations préalables que les commerçants fraudeurs sont légion : un exemple dans la ville de Valence : « *en 2009, peu de commerçants ont déclaré leur publicité extérieure, entraînant une perte de recettes de 400 000 euros pour la ville, l'équivalent de 2 points d'impôt sur les ménages. En 2010, ce serait d'une recette d'environ 540 000 euros que la ville se priverait si les commerçants n'appliquaient pas la loi. L'équivalent de 2,5 points d'impôts pour les ménages !* »¹⁴². La ville tirant les leçons de ces pertes a mandaté un consultant pour évaluer en personne l'étendue de la publicité extérieure ; une piste peut-être pour d'autres communes. La méconnaissance et la négligence avec laquelle l'étape de la déclaration préalable est traitée a pour conséquence directe une charge alourdie de travail à la phase finale de la répression.

L'irrespect de la loi est en outre un tort fait aux professionnels de l'affichage eux-même : « *si un professionnel ne s'implante pas afin de ne pas être en infraction, il risque très souvent qu'un concurrent moins scrupuleux s'installe à cette place. Les dérives se multiplient donc* »¹⁴³.

La réforme des sanctions offre donc l'espoir d'un durcissement de la réglementation et d'une sévérité accrue à l'encontre des dispositifs en infraction. La procédure ne confère toutefois au système guère plus d'efficacité qu'auparavant. Une meilleure connaissance de la loi et des infractions à celle-ci était nécessaire pour bâtir une réforme efficace ; l'implication renforcée des élus locaux devait aider à cela. Le résultat de la réforme contrevient aux espoirs du premier point, comme du second. Bien que la maladresse du législateur laisse parfois entrevoir une bonne intention, le bilan est encore une fois mitigé.

Si le manque des moyens humains et le désintérêt des autorités responsables est à déplorer, le volet répressif de la loi de 2010 déçoit surtout par le manque de simplification et de lisibilité de la loi que l'on pouvait vraiment espérer de la réforme. La mauvaise répartition des compétences en est le second point d'achoppement. La complexité de la répression des infractions discrimine alors les petites communes qui peinent à faire respecter la loi, et souffrent alors de sérieux dégâts esthétiques. Le renforcement des pouvoirs communaux que l'on pouvait espérer en matière de police, n'a pas abouti, au contraire, et la marge de liberté qu'il fallait abandonner aux communes leur a été retenue.

La dilution regrettable des dispositifs en règle parmi les dispositifs en infraction, d'une part nuit à la publicité en elle-même dont l'impact sur les consommateurs s'en trouve diminué, mais d'autre part dessert également la nécessaire raréfaction de la publicité, thème que nous abordons maintenant dans une section 3.

142 « *La taxe locale sur la publicité extérieure* ». Message publié sur le blog d'Alain Maurice, maire de Valence, le 16 décembre 2010.

143 Ambroise Dupont, rapport « *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes* », *op. cit.*

SECTION 3 – L'ORGANISATION DE LA RARETÉ PUBLICITAIRE

Le bilan que nous a laissé les deux sections précédentes est celui d'une procédure d'adoption du RLP améliorée, mais d'un mécanisme répressif compliqué et recentralisateur.

Globalement, en l'absence de RLP, situation de la grande majorité des communes, la protection du cadre de vie n'est pas bien assurée. Or, il est nécessaire à la bonne application de la réglementation nationale et à la protection des intérêts du cadre de vie, d'une part d'inciter à l'adoption de réglementations locales, et d'autre part de confier en priorité aux maires ces compétences (§ 1). Nous nous pencherons donc sur un système propre à redonner à la commune toute l'ampleur de son rôle (§ 2 et § 3). Nous évaluerons enfin quelles en sont les conséquences sur le principe de liberté de communication (§ 4).

§ 1 – Le rôle prépondérant des communes dans la gestion de la publicité extérieure

La commune a un rôle majeur à jouer dans la régulation des dispositions trop souples, trop imprécises ou inadaptées aux spécificités de la collectivité, que fournit la réforme de 2010.

Or, selon certains, confier des prérogatives aux maires ne va pas sans certains risques. Les critiques, nous l'avons vu, s'appuient surtout sur l'argument d'un intérêt financier du maire à laisser proliférer la publicité sur le territoire de sa commune, et d'une certaine répugnance à agir contre les dispositifs illégaux. Comme nous l'avons vu plus haut, il suffit de dresser un bilan comparatif des communes qui ont adopté un RLP et de celles qui ne l'ont pas fait pour constater les très bons résultats obtenus par les communes dotées d'un tel règlement en termes d'esthétique.

Par ailleurs, pour approfondir les critiques de l'immobilisme, il est sûr le préfet n'est pas plus à l'abri de telles critiques que ne l'est le maire. En effet, depuis quelques décennies, il s'avère que les intérêts que l'on qualifierait de plus catégoriels, bénéficient d'une bien meilleure sauvegarde lorsqu'ils sont pris en main par des groupes privés ou des entités plus réduites, par opposition à la protection qu'apporterait l'État. Ce constat n'est pas isolé ; il se trouve qu'en parallèle, dans des droits tels que le droit de la presse, l'État n'est plus le chien de garde de la protection de la jeunesse ou des bonnes mœurs. Le préfet, souvent inactif en la matière n'a pas à cœur de défendre ces intérêts. En matière de protection de l'esthétique, toutes choses égales par ailleurs, le préfet ne se montre ni très impliqué, ni empressé.

En outre, on peut avancer un argument logique qui consiste à dire, et nous y reviendrons plus tard, qu'une commune qui n'est pas dégradée, bien entretenue et qui ne laisse pas proliférer la publicité, bénéficie d'une attractivité non négligeable, notamment en termes de tourisme. « Une signalétique publicitaire mal faite, avec des implantations anarchiques, nuit à la fois aux

activités qui s'affichent ainsi et au territoire qui présente une piètre image à ses visiteurs »¹⁴⁴.

Les administrés sont de plus en plus en attente de réactions de la part des élus face aux débordements de la publicité ; ces enjeux peuvent même influencer sur leur choix lors des élections.

On le sent cependant, ces arguments quoi que censés et pouvant constituer un principe de solution, ne résolvent pas toutes les difficultés. Ils ne traitent pas les enjeux d'une manière suffisamment globale, et ne s'attaquent pas à la racine du problème. Ils n'apportent, de surcroît, pas de solution réellement efficace aux communes qui ne sont pas dotées de RLP est dont la situation est la plus critique.

Il existe une autre solution, une solution qui a le mérite de tenter, de manière réaliste, une conciliation de tous les enjeux. Il s'agit de l'organisation de la rareté publicitaire. Cette technique met l'échelon local au cœur du raisonnement.

Le concept de la rareté publicitaire a été présenté dans une thèse dont l'auteur est Marcel Moritz, qui a remporté le prix spécial de la thèse sur la ville en 2009. M. Moritz, constatant les difficultés à faire cohabiter des intérêts aussi divergents que la rentabilité économique et la protection du cadre de vie, met au point un mécanisme permettant de satisfaire les deux enjeux.

La notion de rareté renvoie à la diminution numéraire des espaces publicitaires, en même temps qu'à leur meilleure répartition territoriale et à leur gestion optimisée. Cette technique donne un rôle prépondérant au maire qui a la charge, selon les termes de M. Moritz, de valoriser l'espace public publicitaire.

L'espace public ne renvoie pas ici au strict domaine public communal, mais, recoupant la définition du code de l'environnement, cet espace désignera les lieux « *visibles de toute voie ouverte à la circulation publique* »¹⁴⁵. L'espace public renvoie également au domaine privé communal ou encore à au domaine des personnes privées, mais ceux-ci n'étant que rarement l'objet d'une exploitation, nous n'en parlerons pas.

Nous pouvons dire un mot du mobilier urbain qui sera notamment un des atouts de valorisation de l'espace public. Le mobilier urbain ne connaît pas de réelle définition. Il s'agit d'un concept inventé par la société J.-C. Decaux dans les années 1960 ; ce dernier est en situation de quasi-monopole. Selon un avis¹⁴⁶ du Conseil d'État, par les contrats de « mobilier urbain », « *les entreprises s'engagent à installer gratuitement sur le domaine public des abris destinés notamment aux usagers des transports en commun, des cabines téléphoniques, des panneaux d'information, des poteaux indicateurs, etc., et obtiennent, en contrepartie, l'autorisation d'exploiter, à titre exclusif, ces supports à des fins publicitaire* ».

La société J.-C Decaux a su mettre en valeur une publicité qui change des grands dispositifs, inesthétiques et imposants, trop souvent décriés. Son mobilier urbain se veut plus

144 Guide technique de l'affichage publicitaire dans le Parc naturel régional, Dominique Dupilet, président du Parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale, avril 2003.

145 Article L. 581-2 du code de l'environnement.

146 Avis du Conseil d'État, Section de l'Intérieur, n° 327449. Rapporteur : Jacques Thery. Séance du 14 octobre 1980.

discret, facile d'entretien, solide et sobre.

Cette valorisation de l'espace public publicitaire est tant environnementale qu'économique, et c'est en cela que la rareté est la solution qui permet de concilier les intérêts divergents inhérents à la publicité extérieure que sont les enjeux financiers d'une part, et la nécessaire protection du cadre de vie contre les nuisances publicitaires d'autre part. Nous avons vu, dans un chapitre premier, que la liberté du commerce et de l'industrie, et les enjeux économiques qui lui sont liés sont une donnée très importante de la publicité extérieure. Nous avons également rappelé que la protection de l'environnement est une problématique intrinsèquement liée à la publicité extérieure. Enfin nous avons parlé de la liberté de communication que pouvaient revendiquer les publicitaires pour fonder le droit d'exercer leur activité.

L'organisation de la rareté publicitaire, mettant en œuvre une conciliation viable des tous ces intérêts, semble la solution la plus adéquate et la plus réaliste qu'il soit possible de présenter en réponse aux attentes d'une matière aussi complexe que la publicité extérieure. C'est pourquoi nous allons nous pencher sur la concrétisation de ce système, et apprécier la justesse de ces raisonnements. Reprenons les différents enjeux mis en cause pour voir la façon dont ils peuvent être agencés par le concept de la rareté publicitaire organisée.

§ 2 – « La valorisation environnementale de l'espace public »

Nous avons donc parlé de revalorisation environnementale. Il nous faut ici reprendre brièvement les sections 1 et 2 pour comprendre le rôle qu'elles ont à jouer dans le processus de la rareté. Pour M. Moritz, cette exploitation du domaine public, afin d'agir efficacement pour la protection du cadre de vie, doit passer par un renforcement des pouvoirs communaux d'une part, et par l'exercice d'une répression plus sévère d'autre part. Nous avons déjà quelque peu développé sur ces deux thèmes dans les sections 1 et 2 ; voyons maintenant leur rôle dans la mise en place de la rareté.

A – La « rareté initiée » par le pouvoir de l'échelon local

Cette thèse a été écrite avant la réforme de 2010 et dressait le bilan de la réglementation issue de la loi de 1979. Elle critiquait les dispositions d'une loi qui ne confiait pas au pouvoir local un rôle assez important.

Comme nous l'avons vu, quoique le contenu du RLP demeure insatisfaisant pour la protection de l'environnement, la loi de 2010 en a amélioré la procédure d'adoption, et l'imparfaite décentralisation des compétences a contribué à un renforcement du pouvoir communal. C'était principalement sur cette notion de décentralisation que s'appuyait l'auteur pour

espérer une revalorisation des prérogatives des communes. Ces conclusions sont le point de départ du processus de l'organisation de la rareté.

Le point clé, dans la pensée de l'auteur, est que la réglementation locale « initie » la raréfaction. En effet, comme nous venons de le voir, la mise en œuvre de la rareté repose sur le maire, qui, pour mettre en place un pareil système, doit disposer de prérogatives importantes et d'une large marge de manœuvre. En un mot, ce sera à lui de donner l'impulsion au processus que nous allons décrire plus loin, et qui nécessite un réel engagement de sa part. Ce renforcement du pouvoir local passe forcément, pour M. Moritz, par une décentralisation aboutie des compétences, qui doit elle-même se traduire par un rapprochement avec le droit de l'urbanisme.

On peut dire que la loi de 2010 permet ici d'initier la rareté, du moins en ce qui concerne la procédure d'adoption de la réglementation locale, en tant que cette prérogative constitue le cœur des compétences communales.

B – La « rareté imposée » par la répression des dispositifs illégaux

Qu'en est-il maintenant de la police de l'affichage ? Comment lui appliquer la notion de rareté ? Pour M. Moritz, la raréfaction est « imposée par la répression des publicités illégales ». Ici, il s'agit davantage d'un argument qui se déduit des circonstances. En effet, si la loi reçoit l'application et le contrôle adéquat, il est alors naturel de simplement constater une diminution du nombre des dispositifs, les publicités illégalement implantées étant ainsi supprimées. Par ailleurs, il est conforme à la nature même de la publicité, nous y reviendrons plus tard, qu'elle se distingue, et ne se noie pas dans un amas de dispositifs qui rendent les messages illisibles et sans impact sur le consommateur.

Cet argument repose peut-être plus sur le bon sens. Cette répression préalable doit tout d'abord nécessairement passer par une meilleure connaissance de la loi, souvent ignorée et donc incontrôlée du fait surtout de son inaccessibilité, puis par une responsabilisation de l'échelon local. En effet, après avoir constaté que la commune ne peut pas faire la sourde-oreille aux contestations de plus en plus fréquentes dirigées contre la publicité, M. Moritz parle lui-même de l'implication des communes dans la répression des infractions comme d'un « *préalable nécessaire à la valorisation économique du domaine public* »¹⁴⁷.

Il faut développer quelque peu sur ce dernier point qui constitue véritablement la condition préalable de la mise en place de la rareté.

La mise en place de la rareté part du constat selon lequel la publicité extérieure, bien qu'elle puisse être très souvent une nuisance esthétique, se révèle également source d'avantages,

147 Marcel Moritz « *Les communes et la publicité commerciale extérieure : Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public* », *op. cit.*, p. 211.

spécialement économiques. Le mobilier urbain est ainsi souvent entretenu gratuitement par les sociétés qui y apposent leur publicité. Les usagers profitent ainsi de services utiles, sans pour autant en faire les frais. L'exemple type est celui de l'abribus publicitaire. D'autres exploitations publicitaires peuvent aussi donner lieu à des redevances qui reviendront à la commune.

M. Moritz conditionne l'efficacité de ce système à la répartition parcimonieuse de la publicité sur le territoire : pour être efficace, le message publicitaire doit être distinctif, et pour le devenir, il doit d'une part ne pas se noyer parmi une masse d'autres dispositifs, et d'autre part être attractif, non seulement en ce qui regarde le message lui-même, mais également le support qui le diffuse. Des études ont révélé qu'un « *message publicitaire isolé sera cinq fois plus efficace qu'un même message entouré de nombreuses affiches concurrentes* »¹⁴⁸. Voilà pourquoi une répression sévère et stricte est un préalable indispensable à la gestion de la publicité en ville, et plus spécifiquement à la mise en valeur du mobilier urbain. Il faut ici faire une importante distinction entre d'une part les produits ordinaires du marché qui peuvent être chers lorsqu'ils deviennent rares, et d'autre part la publicité qui bien qu'elle bénéficie aussi de cette plus-value, « *devient également chère parce qu'elle gagne en efficacité en se raréfiant* »¹⁴⁹. C'est en faisant ce constat que certains publicitaires ont privilégié, pour support de leur publicité, le mobilier urbain malgré le coût plus élevé de ce dernier. Pour eux, l'investissement en vaut la peine : ce type de support étant souvent situé dans des lieux où la publicité est peu abondante, le message restera isolé, et gagne ainsi en efficacité. Encore une fois, si les lieux protégés en question ne sont pas précautionneusement sauvegardés, leur valorisation est compromise, et le gain que l'on pouvait espérer de leur exploitation est globalement perdu.

Par ailleurs, le fait même que, malgré son coût, le mobilier urbain soit un support prisé par les afficheurs, témoigne de sa grande valeur économique. La demande est forte, et les emplacements convoités et âprement disputés entre professionnels de la publicité. L'utilisation du mobilier urbain permet par ricochet aux administrés de réaliser des économies. D'après ces données très instructives, la commune peut envisager de bâtir toute une valorisation des emplacements publicitaires : c'est l'organisation de la rareté. M. Moritz répond alors à des contradicteurs en avançant l'argument de l'intérêt général : « *le rôle de la puissance publique ne serait-il pas plutôt d'organiser, à l'inverse, un état d'abondance ? En matière publicitaire, tel n'est assurément pas le cas ; il s'agit tout au contraire d'organiser un état de rareté optimal qui, lui seul, permet de satisfaire pleinement l'intérêt général* »¹⁵⁰. Dans cette optique, il faut comprendre que « *le domaine public est une richesse comme une autre* »¹⁵¹. Le bénéfice qu'en tire le cadre de vie est alors évident : cette diminution et cette mise en valeur de la publicité, loin de laisser proliférer anarchiquement les dispositifs, permet de les diminuer, de les installer avec soin dans des lieux précisément déterminés, de les entretenir, dans le but notamment d'être attractifs aux regards ; ces opérations sont tout à fait salutaires pour l'esthétique urbaine.

148 *Ibid.*, p. 214.

149 *Ibid.*, p. 215.

150 *Ibid.*, p. 216.

151 Jean-François Calmette, *La rareté en droit public*, édition L'Harmattan, Paris, 2004, p. 226.

C – Bilan de la réforme de 2010

L'avantage de se placer en 2011 est que l'on peut évaluer si ont été prises, dans la loi de 2010, des dispositions qui iraient dans le sens du système de la rareté.

Comme nous l'avons vu plus haut, par la réforme de la procédure d'adoption du RLP, la loi est probablement parvenue, et c'est l'avenir qui le confirmera ou l'infirmera, à une certaine mise en valeur du rôle de la commune, permettant ainsi d'« initier » la rareté, selon le vœu de M. Moritz. La suppression des zones de publicité élargie et autorisée, malgré toutes les réserves qui peuvent être apportées, contribue à une simplification de la mise en œuvre du RLP.

Peut-on constater pareil progrès avec la réforme de la répression des infractions d'affichage ? Le préalable nécessaire à la mise en place d'un système de rareté reposait sur un renforcement de la répression, dans l'espoir conséquent d'une forte diminution des dispositifs en infraction. Cet espoir semble par contre contrarié par la décevante réforme de la police publicitaire. En effet, la décentralisation des compétences qui devaient revenir majoritairement à la commune, l'implication encouragée des élus locaux ainsi que la simplification et l'abord facilité de la procédure, sont autant d'attentes déçues par la réforme. L'efficacité de l'outil répressif dépendait pourtant de ces grands axes qui n'ont pas été repensés en 2010¹⁵².

La conséquence en est que la prolifération publicitaire trop souvent constatée demeurera, avec toutes les conséquences néfastes qu'elles suppose pour la protection du cadre de vie. On sait en effet qu'une des principales causes des dégâts esthétiques recensés consiste en l'irrespect joint à l'ignorance de la loi, qui tous deux aboutissent à un laissez-faire généralisé ; l'augmentation ou la diminution des amendes ne changera pas la donne.

La condition préalable à la rareté n'est donc pas réellement mise en place aujourd'hui. La valorisation environnementale du domaine public demeure en théorie possible : on peut espérer de l'implication accrue des élus locaux dans la réglementation locale, une corrélation dans la répression qui les intéressera davantage. La rareté ainsi initiée et favorisée remplira la mission tant attendue de sauvegarde de l'esthétique du cadre de vie.

§ 3 – « La valorisation économique de l'espace public »

Mais la valorisation environnementale qui débute alors, n'est que le préalable à la valorisation économique qui couronne l'ensemble du système de la rareté. Il est important de comprendre que la mise en valeur économique, loin de se désintéresser des enjeux environnementaux, a l'avantage de former un cercle vertueux et a, à son tour, des répercussions positives sur la protection du cadre de vie.

¹⁵² Voir la section 2.

Étudions cette idée de valorisation économique de l'espace public développée par M. Moritz. Comme nous l'avons déjà vu, la matière de la publicité est par nature très appropriée à un système de rareté, l'efficacité de chaque publicité étant fortement liée à sa valeur. Or ce que l'on va chercher ici est le développement des ressources de la collectivité, d'après les moyens dont celle-ci dispose. Ce développement s'articule autour de deux grands axes : l'exploitation publicitaire du domaine public d'une part, et l'exploitation fiscale des supports publicitaires d'autre part.

A – « L'exploitation publicitaire du domaine public »

La démonstration de M. Moritz part du constat selon lequel l'exploitation publicitaire du domaine public a été encouragée et favorisée par les évolutions intervenues au cours du XX^{ème} siècle. Au départ limitée à un rôle de supervision globale, la gestion du domaine public en est venue à être considérée comme une activité potentiellement bénéfique en termes économiques. Pourtant personne n'a réussi la conciliation entre ces bénéfices économiques évidents et la protection du cadre de vie, deux enjeux qui semblent tout à fait antinomiques. Si le législateur de 1979 avait tenté un arbitrage, celui-ci se soldait davantage en un compromis peu convaincant qu'en une fusion d'intérêts contraires, mais en rien ces constatations ne remettent en question la possibilité pour les communes de tenter une gestion publicitaire poussée de leur domaine.

Les communes disposent en effet d'outils juridiques adaptés et efficaces pour gérer le domaine public. Il existe plusieurs sortes d'autorisations unilatérales d'occupation du domaine public. Toutefois, les formalités et la procédure nécessaires à leur délivrance sont extrêmement complexes au vu de la lisibilité très réduites des textes, et de la multiplicité des règles à croiser pour obtenir valablement ces autorisations unilatérales. Des considérations de sécurité routière, de protection de l'environnement, d'urbanisme, de droit public s'entremêlent au détriment de la clarté du droit de la publicité extérieure. Cependant le pouvoir décisionnel de la commune est très étendu et lui confère des prérogatives, qui si elle sait les manier, lui ouvrent un vaste champ d'action.

À côté de ces autorisations unilatérales, les autorisations conventionnelles d'occupation du domaine public sont les plus répandues. Soumis au droit administratif, et malgré leur caractère conventionnel, ces contrats laissent la commune tout à fait libre dans sa décision d'accorder, de refuser l'occupation, ou de choisir son cocontractant. Un monopole est ainsi envisageable. Le grand pouvoir décisionnel de l'administration, uniquement limité par des considérations d'intérêt public qui se justifient, met l'occupant dans une position relativement précaire ce constat n'est pas toujours vrai puisque la commune ignore dans un certain nombre de cas la valeur réelle du domaine qu'elle laisse aux entreprises. *« Le cas des contrats de mobilier urbain en constitue probablement le meilleur exemple. Trop fréquemment lésionnaires pour les communes, ces contrats sont désormais assimilés à des marchés publics, ce qui devrait*

théoriquement permettre une meilleure préservation des intérêts publics »¹⁵³.

Cependant cette qualification de marché public pâtit de faiblesses juridiques qui plaident, selon l'auteur, pour « *une nouvelle approche des contrats de mobilier urbain* »¹⁵⁴. Cette qualification de marché public est tout à fait constante, et a été solennellement confirmée par le Conseil d'État¹⁵⁵. Elle se révèle toutefois inadaptée du fait de « *l'imprévisibilité du montant du marché* ». En termes plus explicites, les contrats de mobilier urbain ne peuvent, selon le code des marchés publics, être conclus qu'à prix définitif. Or la valeur économique du mobilier urbain ne peut pas être évalué précisément. Si le seuil fixé par le code des marchés public est dépassé pendant l'exécution du contrat, la collectivité sera responsable de la nullité de la convention. Ces « *aléas financiers d'exploitation* » constituent des risques trop lourds et doivent exclure la qualification de marché public.

M. Moritz tâche alors de trouver une qualification plus appropriée des contrats de mobilier urbain. La qualification de délégation de service public est écartée puisqu'il ne s'agit pas d'un service public, et car la mission n'est pas déléguée. La qualification de concession domaniale ne peut pas non plus être retenue car « *elle ne traduit pas pleinement la réalité de ces contrats, qui ont certes une logique concessive mais ne sauraient se réduire à cette seule logique* »¹⁵⁶. La seule solution serait alors la scission de ces contrats afin de départir à chacun la qualification adaptée. Solution radicale, elle suit pourtant l'exemple qui a fait ses preuves des contrats « *vélos contre mobilier urbain* », inventés par J.-C. Decaux. Des vélos sont mis en libre-service, à la disposition des usagers, et sont financés par les recettes publicitaires du mobilier urbain. Ayant constaté que ces contrats pâtissaient de difficultés juridiques, à savoir une impossibilité de déterminer le prix du marché d'autant plus forte que la mise à disposition de vélos complique l'équation, des problèmes de libre-concurrence ainsi qu'un manque de transparence financière, ils ont été scindés entre « *prestation vélos* », et « *prestation mobilier urbain* ». Cette solution avantageuse et simplificatrice supprime cependant le mécanisme de « *troc* » propre au contrat de mobilier urbain cette scission est un risque à prendre, et a, en outre, le mérite non négligeable de permettre une plus grande transparence financière.

Les faiblesses juridiques des outils, par ailleurs efficaces, de gestion du domaine public représentent une difficulté ; la qualification des contrats de mobilier urbain restant le principal point d'achoppement. Les communes disposent toutefois de larges prérogatives décisionnelles dans la gestion du domaine public. Il est donc nécessaire qu'elles prennent conscience de la valeur exceptionnelle du bien qu'elles peuvent exploiter à leur profit, valeur qu'elles ignorent trop souvent, et parfois à la grande satisfaction de leur cocontractants. C'est pourquoi « *une transparence contractuelle accrue* », ainsi qu'« *un meilleur équilibre contractuel, au service de*

153 Marcel Moritz « *Les communes et la publicité commerciale extérieure : Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public* », *op. cit.*, p. 292.

154 *Ibid.*, p. 293.

155 Conseil d'État, Assemblée, 4 novembre 2005, *Société J.-C. Decaux*. Recueil Lebon p. 478.

156 Marcel Moritz « *Les communes et la publicité commerciale extérieure : Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public* », *op. cit.*, p. 325.

l'intérêt général »¹⁵⁷ est désormais souhaitable.

B – « L'exploitation fiscale des supports publicitaires »

Depuis l'entrée en vigueur de la TLPE¹⁵⁸, la taxe unique qui a remplacé les trois taxes précédemment applicables, la situation fiscale n'est guère plus satisfaisante. Il se pose toujours le même problème de complexité du droit. Par ailleurs, les avantages consentis par la taxe aux professionnels de la publicité extérieure, surtout en ce qui concerne le mobilier urbain et les concessions municipales, peuvent choquer du fait de leur déséquilibre désavantageant la commune. De plus, les dispositions fiscales ne jouent pas en faveur de l'environnement en ne privilégiant nullement un aménagement de la publicité tendant à sa réduction et à une gestion plus saine des dispositifs ; l'organisation de la rareté s'en trouve contrariée. M. Moritz propose ainsi une réforme de la fiscalité afin que celle-ci « *génère et exploite la rareté publicitaire* »¹⁵⁹.

La spécificité de la fiscalité de la publicité extérieure est, qu'outre le fait d'apporter aux communes des ressources, elle doit aussi protéger le cadre de vie. Cette taxe a en effet une fonction « *budgétaire, (...) moralisatrice, en constituant une juste compensation financière à ce nouveau type de nuisance pour les communes qui la subissent, (...) et dissuasive en restreignant par le biais du pouvoir fiscal, et des prérogatives de puissance publique qui s'y attachent, les pratiques souvent excessives de l'affichage et de la publicité sous toutes ses formes* »¹⁶⁰.

Ces contradictions évidentes sont sources de fluctuations législatives. En effet, à ses origines principalement budgétaire, la fonction de la taxe sur la publicité extérieure en est venue à être essentiellement dissuasive. Il ne semble pas possible, dans l'esprit du législateur, de trouver une conciliation entre ces fonctions opposées. M. Moritz en propose une. Cette solution passe par une dissuasion fiscale renforcée, et par un rendement budgétaire élevé.

1 – Une « dissuasion fiscale renforcée »

En apparence, cette dissuasion fiscale se révèle, en termes budgétaires, très contraignante pour la commune. Dans les faits cependant, il n'en va pas forcément de même.

Pour favoriser les enjeux environnementaux, il est d'abord nécessaire de renforcer la fiscalité : des taxes élevées tendent à décourager la prolifération publicitaire. Il est néanmoins indispensable de trouver un équilibre permettant d'atteindre cet objectif, sans pour autant

157 *Ibid.*, p. 335.

158 Taxe mise en place par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008, *de modernisation de l'économie*, JORF du 5 août 2008. La TLPE est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

159 Marcel Moritz « *Les communes et la publicité commerciale extérieure : Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public* », *op. cit.*, p. 407.

160 Jean-Pierre Chevalier, « *Quel avenir pour l'imposition communale de la publicité ?* », in Mélanges offerts en l'honneur de Paul-Marie Gaudemet, Economica, Paris, 1984, p. 775.

étrangler les finances communales. Par conséquent, la dissuasion fiscale ne serait nécessaire que pour les dispositifs qui présentent une menace grave pour l'esthétique urbaine. Il est pour cela primordial d'identifier ces dispositifs dangereux. Or, l'absence de toute considération environnementale au sein du volet fiscal de la loi LME n'est pas en cohérence avec les évolutions du droit fiscal qui accorde aujourd'hui de plus en plus d'importance à la protection du cadre de vie. À titre d'exemple, les préenseignes dérogatoires qui resteront en vigueur jusqu'en 2015, ou encore les supports de 12m² qui appelaient une majoration tarifaire ne se voient pas accorder de régime spécial. La taxe n'est doublée que pour les dispositifs de plus de 50m²¹⁶¹. La loi LME adoptée dans l'urgence, sans débats parlementaires, et sans même aborder le point essentiel de la protection du cadre de vie, mériterait ici de revoir sa copie.

Pourtant les conséquences bénéfiques qu'une fiscalité dissuasive peut avoir sur la protection de l'environnement sont réelles : loin d'être antinomiques, ces enjeux peuvent être conciliés par le biais notamment d'une meilleure exploitation économique du domaine public. Cela devrait passer par une taxation lourde des dispositifs situés à grande distance, et visibles de loin : les afficheurs se rapprocheraient ainsi des villes, et il n'y aurait alors plus qu'à valoriser les emplacements publicitaires du domaine public. Les publicités lointaines ainsi chassées se livreraient une rude concurrence pour gagner le précieux emplacement de mobilier urbain, celui-ci prenant alors d'autant plus de valeur. Il se met ainsi en place un cercle vertueux.

Il ne faut en outre pas négliger l'attractivité que gagne la commune qui élimine bien des dispositifs laids et mal entretenus, proliférant presque sans contrepartie sur le domaine public. Les conséquences budgétaires n'en sont que vertueuses. Certaines communes ont même pris le pari de supprimer tous les supports autres que le mobilier urbain ou les concessions domaniales, dans l'objectif d'éliminer toute concurrence et de renforcer la valeur des emplacements ainsi mis à disposition.

2 – Une « efficacité budgétaire améliorée »

M. Moritz prône ici l'élargissement de l'assiette fiscale, c'est-à-dire la taxation d'un plus grand nombre de supports, afin surtout de taxer lourdement les dispositifs les plus menaçants pour l'environnement. Seules les grandes enseignes sont aujourd'hui lourdement taxées.

Par ailleurs, les dispositifs les plus imposants ne sont pas ceux qui sont les plus présents en milieu urbain. La commune ne gagne donc rien à la taxation de ces supports. Enfin si les grandes enseignes sont lourdement taxées, il est possible que de plus petites se multiplient alors pour être soustraites à cette taxation. Elle se rapprocheraient alors des villes afin d'être plus visibles.

Les tarifs pratiqués par la TLPE sont tout à fait irréalistes au vu du poids économique très fort du marché publicitaire : les 40 millions d'euros perçus pour une année par les communes n'ont que peu de rapport avec les 1,1 milliard d'euros¹⁶² que rapporte la publicité extérieure aux

161 Article L. 2333-9, B, 2° du code général des collectivités territoriales.

162 Chiffres de 2005 – Direction générale des collectivités territoriales, publiés par P. Marini, « Rapport fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi

professionnels. La TLPE se réduit aujourd'hui à compromis peu convaincant entre enjeux fiscaux, budgétaires et environnementaux.

M. Moritz, prenant acte de cet antagonisme entre données fiscales et budgétaires, propose de définir deux assiettes fiscales différentes avec deux régimes applicables, l'un dissuasif, l'autre budgétaire. La fiscalité en son état actuel se montre globalement défavorable aux intérêts communaux mais propice aux professionnels. « *Le constat est amer : alors que la TLPE aurait dû combiner fiscalité budgétaire et dissuasive, elle réussit l'exploit de ne remplir pleinement aucune de ces deux missions...* »¹⁶³.

Les petites communes sont peu incitées à mettre en œuvre la taxe, ce qui engendre une certaine discrimination. Rien de satisfaisant n'est engagé en faveur du cadre de vie, la TLPE taxant surtout lourdement les grands dispositifs, qui ne sont pourtant pas les seuls à avoir un impact très négatif sur l'esthétique.

La publicité extérieure n'est pas assez valorisée par les communes qui auraient pourtant les moyens de mettre en œuvre la rareté. Elles demeurent pourtant victimes d'une importante ignorance de la valeur réelle du domaine public qu'elles ont à gérer. Si cette évaluation n'est pas simple, elle demeure possible au prix d'une implication des élus locaux ; mais le législateur ne se penchant pas lui-même sur l'estimation de la valeur du marché, les communes ne sont pas incitées à le faire à leur tour. Pourtant l'auteur appelle à plus de pragmatisme de la part du droit. Cela est parfois compris par les communes, comme en témoigne le développement des contrats « vélos contre mobilier urbain », et c'est dans ce sens qu'il faut aujourd'hui se diriger.

C – Bilan

La rareté apparaît donc comme la solution d'avenir pour notamment rattraper la loi décevante de 2010. La valorisation du domaine public, source à son tour d'une saine gestion du cadre de vie, et vice-versa, fait de la rareté un cercle vertueux. Ce mécanisme a le mérite de peser sérieusement en balance les différents enjeux de la publicité extérieure, sans en éluder aucun, ni capituler sur un compromis facile. Les difficultés liées à une certaine partialité souvent dénoncée des élus locaux dans l'aménagement de la publicité, trouvent ici une solution logique. Quoiqu'en soit encore théorique dans son aspect économique, le système de la rareté a d'ores et déjà certains jalons posés, du fait notamment de l'accroissement des pouvoirs communaux pour la constitution d'une réglementation locale. L'implication accrue des élus locaux, portée par une volonté politique et économique, à tous les niveaux de la gestion du domaine public, est la condition décisive sur laquelle se joue l'avenir de l'esthétique de la commune.

de finances rectificative pour 2007 » p. 87.

163 Marcel Moritz « *Les communes et la publicité commerciale extérieure : Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public* », *op. cit.*, p. 425.

Le mouvement doit partir de l'échelon local pour changer positivement le visage du paysage en France. Les principales failles de la réglementation nationale sont, pour la plupart, liées à des insuffisances des prérogatives communales. On peut même espérer une recrue de la mobilisation et un réveil des sensibilités à la suite de bénéfices esthétiques constatés en milieu urbain. Le maire a alors le pouvoir de renverser des situations souvent funestes. Il restera éventuellement au législateur à prendre acte de ce réveil.

§ 4 – La liberté de communication satisfaite

Enfin le principe de la liberté de communication, que nous avons étudié au début des développements, se trouve également satisfait.

Il aurait en effet été déraisonnable d'éluder un droit dont peuvent se revendiquer les professionnels de la publicité extérieure pour exercer leur activité. Pour beaucoup, « *l'affichage participe au même titre que toute autre forme de presse de la liberté de pensée et d'expression, donc de la liberté d'information* »¹⁶⁴.

Pour autant, cela signifie-t-il que le droit de la communication est sans conteste un réel fondement du droit de la publicité extérieure ? Si nous ne décrivons pas ici dans le détail les tenants et les aboutissants de cette question ouverte au débat, et bien que des opinions aient déjà été rapportées à ce sujet dans le chapitre 1, nous pouvons tout de même exposer quelques remarques, à l'aune du concept de la rareté publicitaire organisée.

La rareté permet à plusieurs titres de satisfaire la liberté de communication. Tout d'abord, bien qu'elle tienne compte des enjeux environnementaux, elle ne refuse pas pour autant leur liberté de communication, voire d'expression, aux publicitaires. C'est pourtant ce que redoutent majoritairement les défenseurs de la publicité : la protection du cadre de vie signifierait la suppression massive, voire totale, de leurs dispositifs. Nos développements précédents ont montré le contraire.

En outre, et c'est le principal argument en faveur de la protection de la liberté de communication, la rareté, loin d'anéantir ou même de diminuer la possibilité de communiquer par la publicité, la met en valeur et lui redonne un impact plus fort, ce qui ne signifie pas plus agressif. En effet, lorsque les dispositifs prolifèrent de façon désordonnée, superposés les uns sur les autres, rendant leur lecture ou leur distinction impossible, on ne peut pas dire que cet état de fait témoigne d'une réelle préservation de la liberté de communication. C'est au contraire lorsque les supports ne sont pas fondus et illisibles dans une forêt de panneaux que la publicité extérieure est la plus opérante. L'amélioration esthétique est favorable à l'impact visuel des dispositifs qui deviennent plus attractifs, moins irritants pour les passants du fait de leur diminution numérique, et enfin plus marquants et efficaces du fait de leur répartition plus clairsemée.

Enfin, les communes qui mettent ainsi en valeur leur territoire, sont contraintes de faire

164 R. Dumas, *Droit de l'information*, éditions PUF, collection Thémis, 1981, p. 105.

respecter plus exactement le droit de l'affichage, et de sanctionner les infractions. Les professionnels en règle pâtissent souvent des dispositifs installés illégalement et bafouant leurs droits. Une meilleure répression, indispensable à la mise en place de la rareté, redonne aux publicités légales l'exclusivité de leurs privilèges.

Toutefois le point réellement intéressant touchant à la liberté de communication est, à notre sens, à l'opposé de cette conception. En effet, comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, la liberté de communication inclue la liberté de recevoir des informations. L'article 10 de la convention européenne des droits de l'homme pose ainsi le principe de « *liberté de recevoir* ». Cette liberté de réception implique donc nécessairement la liberté de ne pas recevoir ces informations, et de ne pas être assailli par la publicité. Ainsi, la décision du Conseil constitutionnel du 11 octobre 1984¹⁶⁵ a tiré de la DDHC le principe du libre-choix de recevoir ou non des informations. On se retrouve alors face à une incohérence juridique qui fait que si l'on prétend protéger la liberté de répandre des informations par la publicité, au titre de la liberté de communication, la liberté de ne pas recevoir ces informations, également incluse dans la liberté de communication, n'est quant à elle pas protégée.

Mais si l'on applique le principe de la rareté, les effets s'inversent. Le nom même de « rareté » est la solution : la répartition harmonieuse, contrôlée et parcimonieuse de la publicité sur le territoire est synonyme d'une plus grande liberté pour les passants qui voient le pression publicitaire diminuer. Le mobilier urbain se prête particulièrement bien à cela du fait de ses dimensions réduites, de sa meilleure insertion dans le paysage, et de son esthétique plus soignée. Bien que la matière de publicité extérieure ne puisse pas, par son essence, cohabiter avec une pleine et entière liberté de réception, le principe de réduction de la densité publicitaire va nécessairement dans le sens d'un renforcement de la liberté de ne pas recevoir les informations. Ce système assure la protection de la liberté de communication, mais qui est en l'espèce celle des destinataires de la publicité.

À tous les niveaux donc, la liberté de communication est garantie. Le système de la rareté permet de trouver un juste milieu entre liberté de communication des publicitaires et des destinataires, ce qui était pourtant une tâche très ardue au sein d'une matière telle que la publicité extérieure, matière qui donne plutôt l'impression de ne fonctionner qu'à sens unique. Il apparaît même que la liberté de communication est souvent invoquée par les publicitaires plus comme un moyen de défense de leur profession que comme une réelle conviction en un principe supérieur. On accordera par exemple plus de crédit à un principe de liberté du commerce et de l'industrie, principe ici satisfait par les avantages économiques assurés aux publicitaires quoique la liberté de recevoir du destinataire nous semble devoir primer, et que celle invoquée par les publicitaires apparaisse davantage comme un paravent, il est bon de savoir qu'un équilibre est possible entre les deux, enrayant ainsi les contestations qui pourraient naître d'un bord à l'autre.

165 Décision n°84-181 DC, du 11 octobre 1984 ; JO du 13 octobre 1984, p. 3200. Recueil p. 78.

CONCLUSION

L'état du droit de la publicité extérieure reflète aujourd'hui les imperfections caractéristiques d'une matière qui doit faire cohabiter des enjeux de natures très variées, voire opposées.

La loi de 1979, en tentant de maîtriser ces enjeux, avait peut-être eu « les yeux plus gros que le ventre ». En effet, réglementer une matière si empreinte d'intérêts économiques, en se voulant en même temps une loi de protection du cadre de vie, et en prétendant confier aux communes la charge d'adapter une réglementation extrêmement détaillée, était pour le moins audacieux.

Le constat est alors celui de dispositions nationales inefficaces, du fait surtout de la complexité du droit, ce qui rejoint la problématique contemporaine d'illisibilité de la loi. À cela s'ajoute un désintérêt global pour ce texte, tant de la part des élus que des publicitaires qui sont loin d'être attentifs à le respecter. Pour obtenir des résultats visibles sur le cadre de vie, l'application de la loi doit être stricte. Par ailleurs, les RLP ne sont souvent pas adoptés par les petites et moyennes agglomérations. Obliger donc la commune qui n'a pas pris de RLP, à appliquer strictement des règles complexes qu'elle n'a pas elle-même conçues, pour contraindre ou restreindre une activité qui est pour elle source de revenus, est contradictoire. En réalité, le système de 1979 est dès le départ vicié, car les intérêts opposés qui se livrent bataille sur le territoire communal mettent les responsables face à un dilemme regrettable. La loi de 2010 n'a pas répondu aux attentes de façon à changer visiblement la donne.

La seule solution qui semble viable est d'inciter beaucoup plus fortement à l'adoption de RLP. Il faut en effet confier aux élus locaux la charge de cette adaptation, de telle sorte qu'ils se sentent concernés et investis d'une mission, si ce n'est d'intérêt public, du moins utile et nécessaire à la vie de leur collectivité. Les intérêts qu'ils peuvent alors trouver à l'aménagement réfléchi de leur territoire compense une éventuelle perte des revenus de la publicité. L'organisation de la rareté publicitaire se prête particulièrement bien à ce raisonnement en ce qu'elle permet une valorisation tant environnementale qu'économique de l'espace public.

Enfin, la liberté de communication exprimée par la publicité extérieure est en quelque sorte le cœur du sujet. Le bilan peut ici être envisagé sous deux angles.

On peut tout d'abord dire que la liberté de communication dont peuvent se revendiquer les publicitaires n'est pas menacée. La publicité extérieure n'est pas une activité en danger, ou en voie de disparition. Il est d'ailleurs légitime qu'elle ne soit pas interdite ; les enseignes surtout

doivent bénéficier d'une protection stable en ce qu'elles sont indispensables à la vie d'une entreprise. Il n'est pas certain que la protection de la publicité extérieure soit, dans les faits, revendiquée au titre de la liberté de communication. Ce n'est pas réellement la défense d'un principe supérieur ou d'une liberté fondamentale, d'expression ou de communication, qui fonde les revendications des professionnels de l'affichage. Leurs arguments sont plutôt fondés sur des considérations économiques ou financières. Invoquer la liberté de communication serait plutôt faire appel à un mobile accommodant qu'à une cause supérieure. Cela ne signifie pas que la publicité ne doive pas être protégée au titre de la liberté du commerce et de l'industrie. Cette liberté justifie valablement l'existence de la publicité extérieure, bien qu'il faille la concilier intelligemment avec les autres impératifs de la matière, comme nous l'avons abondamment développé.

On peut ensuite examiner la deuxième face de la liberté de communication : la liberté de recevoir. Cette liberté est relativement malmenée par la prolifération publicitaire. Le développement des dispositifs issus des nouvelles technologies, ou des divers types de publicités lumineuses peuvent même constituer une violation sérieuse de ce droit à la libre-réception. Il serait bon que la défense de la liberté de communication se porte aussi sur ceux qui sont, souvent malgré eux, les destinataires de la publicité extérieure.

Le régime de la publicité extérieure n'est donc aujourd'hui pas assez protecteur du cadre de vie, et fait deux poids deux mesures pour la défense de la liberté de communication qui est à la fois bien et mal protégée selon que l'on se situe du côté des émetteurs ou des destinataires de la publicité.

Il faut espérer à l'avenir une prise de conscience des élus locaux ; on peut également compter sur un réveil des mentalités face à la dégradation des paysages, et sur une protection plus équilibrée de la liberté de communication. La publicité extérieure doit être utile à ses destinataires, et non pas l'inverse.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- Jean-François Calmette, *La rareté en droit public*, édition L'Harmattan, Paris, 2004.
- R. Dumas, *Droit de l'information*, éditions PUF, collection Thémis, 1981.
- Philippe Zavoli, *Réglementation de l'affichage publicitaire*, éditions Le Moniteur, collection Guides juridiques, Paris, 2007.

Thèses et mémoires

- Adeline Meynier, « *La protection du ciel nocturne - Le droit de l'environnement et la pollution lumineuse* ». Mémoire, Université Jean Moulin, Lyon III, 2007-2008.
- Marcel Moritz « *Les communes et la publicité commerciale extérieure : Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public* ». Thèse 2009, « *Collection des Thèses* », n° 32.
- Marcel Moritz « *La réglementation locale de l'affichage publicitaire* ». Mémoire, Université Paul Cézanne – Aix-Marseille III, 2003-2004.
- Philippe Zavoli, « *Le droit de l'affichage ou la difficile réglementation d'un moyen de communication de masse par le droit public* ». Thèse, Université de Pau et des pays de l'Adour, 1997.

Mélanges

- Jean-Pierre Chevalier, « *Quel avenir pour l'imposition communale de la publicité ?* », in *Mélanges offerts en l'honneur de Paul-Marie Gaudemet*, Economica, Paris, 1984, p. 775.
- Philippe Zavoli, *Pour un droit de l'affichage décentralisé* : in « *La profondeur du droit local* », *Mélanges J.-Cl Douence*, éd. Dalloz, Paris, 2006.

Rapports

- Ambroise Dupont, « *Les entrées de villes ou redonner le goût de l'urbanisme* », rapport remis au Gouvernement en octobre 1994, Paris.
- Ambroise Dupont « *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes* », Rapport à Madame Chantal Jouanno, Secrétaire d'État à l'Écologie et Monsieur Hubert Falco, Secrétaire d'État à l'Aménagement du Territoire, juin 2009.

Études, articles, et périodiques juridiques

- Ronny Abraham, « *La notion d'agglomération pour l'application de la législation sur la publicité* ». Conclusions sur Conseil d'État, Section, 2 mars 1990, *Ministre de l'Urbanisme, du*

Logement et des Transports c/ Société Publi-System, RFDA 1991, p. 640.

- Francis-Paul BÉNOIT, « *La commune - Le maire et les adjoints* » - Encyclopédie des collectivités locales. Chapitre 3 (folio n° 480) - Fonctionnement de la municipalité, 2010-3, 5° « *Publicité, enseignes et préenseignes* ».
- Philippe Billet , « *Grenelle 2 de l'environnement : les principales mesures* », JCP Administrations et Collectivités territoriales n° 29, 19 juillet 2010, 2237.
- Charles Bourély, secrétaire général de la Ligue urbaine et rurale, in « *Genèse des "entrées de ville"* ».
- Yves Brousolle, « *La loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2)* », Répertoire du notariat Defrénois, 30 septembre 2010, n° 16, p. 1757.
- Amandine Capitani « *La Charte de l'environnement, un leurre constitutionnel ?* ». Revue française de droit constitutionnel, mars 2005, n° 63, p. 493-516.
- Courrier des maires, « *Grenelle : Haro sur le projet de décret sur l'affichage publicitaire* », Semaine du 29 avril 2011.
- Jean-Claude Gallety, architecte urbaniste, « *Entrées de ville. France : situation critique* », Metropolis n° 101/102.
- Gilles Godfrin, « *Grenelle, affichage publicitaire et entrées de villes* », Construction - Urbanisme n° 9, Septembre 2010, repère 8.
- Yves Jégouzo, « *L'ambitieuse loi portant engagement national pour l'environnement* », AJDA 2010 p. 1681.
- Jean Morange, « *Affichage publicitaire et liberté d'expression - Éléments de réflexion* ». Fait à Paris le 28 février 2007.
- Marcel Moritz, étude « *La loi "Grenelle 2" et le droit de la publicité extérieure - Premier bilan d'une réforme attendue* ». La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 39, 27 Septembre 2010, 2295.
- Gérard Notté, « *Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II)* », JCP Entreprise et Affaires, n° 30, 29 juillet 2010, act. 411.
- Pascal Planchet, « *Le patrimoine et le paysage face au défi environnemental* », AJDA 2010 p. 1705.
- Jean-Philippe Strebler, « *Plaidoyer en faveur d'une décentralisation de la réglementation locale de l'affichage et des enseignes* », BJCL, n°2/2003, p. 81.
- Jean-Philippe Strebler, « *Grenelle 2 et affichage publicitaire* ». Environnement n° 10, Octobre 2010, étude 28.
- Jean-Philippe Strebler, in « *Affichage publicitaire : le ministère de l'environnement s'est mis tout le monde à dos* », La Gazette des communes, 22 mars 2011.
- J.-Y. Vincent, *L'espace de la ville et la publicité*, LPA, 13 juillet 1994.

Fascicules

- Jean-Marc Février, « *Affichage et publicité extérieure* », JurisClasseur Administratif, fasc. 468,

28 décembre 2004

- Jean-Philippe Strebler, « *Police de l'affichage et de la publicité extérieure* », JurisClasseur Collectivités territoriales, fasc. 713, 20 mai 2005.

- Anne-Gaëlle Robert, « *Publicité extérieure et affichage* », JurisClasseur Lois pénales spéciales > V° Publicité extérieure et affichage, fasc. 40, 3 juillet 2007.

Périodiques non juridiques

- *Action Paysages*, revue de l'association Paysages de France. N° 35, avril 2011.

- *Action Paysages*, revue de l'association Paysages de France. N° 32, septembre 2009.

Guides et plaquettes

- « *La Commune et la Maîtrise de l’Affichage et de la Publicité* », actes du Colloque d’Echirolles des 10 et 11 juin 1983, documentation D.I.R.EN.

- Guide technique de l’affichage publicitaire dans le Parc naturel régional, Dominique Dupilet, président du Parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale, avril 2003.

- Rapport du Conseil National du Paysage. Réunion du 21 juillet 2009, Ministère de l’Écologie, de l’Énergie, du Développement durable et de la Mer en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat.

- Propositions dans le cadre du Conseil National du Paysage – Résistance à l’Agression Publicitaire. Paris, le 7 décembre 2010.

- Propositions et observations de Paysages de France sur le décret d’application des dispositions en matière d’affichage publicitaire et d’enseignes de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement. 14 janvier 2011.

- *Les Déboulonneurs* - Analyse du décret sur la réforme de l’affichage publicitaire, 23 février 2011.

- Synthèse des propositions pour une réglementation nationale de la publicité et des enseignes protectrice des paysages et de l’environnement. France Nature Environnement, 1^{er} mars 2011 .

TABLES DES MATIÈRES

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

SOMMAIRE

INTRODUCTION	1
<u>CHAPITRE I – LES ENJEUX DE LA PUBLICITÉ EXTÉRIEURE</u>	8
<u>Section 1 – La publicité extérieure, entre libertés fondamentales et protection du cadre de vie</u>	8
§ 1 – Les grandes libertés liées au droit de l'affichage	8
A – La liberté de communication.....	8
B – La liberté du commerce et de l'industrie.....	12
§ 2 – La nécessaire protection du cadre de vie	13
<u>Section 2 – Le droit de l'affichage, entre confrontation et conciliation d'intérêts antagonistes</u>	17
§ 1 – La nécessaire conciliation d'intérêts opposés	17
§ 2 – Une solution novatrice : la loi de 1979, « loi de l'affichage »	20
<u>CHAPITRE II – L'INSUFFISANTE PROTECTION DU CADRE DE VIE DANS LA RÉGLEMENTATION NATIONALE</u>	26
<u>Section 1 – La publicité</u>	26
§ 1 – Les principes d'interdiction de la publicité	26
A – Les interdictions strictes.....	26
1 – Le contrôle préalable.....	26
2 – Les interdictions absolues de publicité.....	27
B – L'interdiction de publicité hors agglomération.....	27
1 – La notion d'agglomération.....	28
2 – Une interdiction qui n'est pas stricte.....	28

§ 2 – Le principe d'autorisation de la publicité en agglomération.....	32
A – Une protection limitée des sites protégés.....	32
B – Des dimensions très néfastes en agglomération.....	33
C – Un calcul contestable des seuils de population.....	33
D – L'introduction risquée d'une étrange notion de « densité ».....	34
Section 2 – Les modes particuliers d'affichage.....	35
§ 1 – Les dispositifs classiques.....	36
A – L'affichage d'opinion.....	36
B – La publicité lumineuse et les nouvelles technologies.....	36
C – La publicité sur support mobile.....	39
D – La publicité sur support urbain.....	39
§ 2 – Les supports légalisés : un « Grenelle 2 » trop libéral.....	40
A – Le micro-affichage.....	41
B – Publicité sur bâches et publicité de dimensions exceptionnelles.....	43
Section 3 – Les enseignes et les préenseignes.....	45
§ 1 – Les enseignes.....	45
A – Un « droit à l'enseigne » menaçant le cadre de vie.....	45
B – La réforme de 2010.....	48
§ 2 – Les préenseignes : une réglementation « en trompe-l'œil » ¹⁶⁶	50
A – Les préenseignes : principes et exceptions.....	50
B – La problématique des entrées de ville.....	53
C – La réforme de 2010.....	54
D – Les préenseignes temporaires.....	56

CHAPITRE III – LA NÉCESSITÉ D'UNE PRISE EN CHARGE LOCALE DE LA PUBLICITÉ EXTÉRIEURE.....

57

Section 1 – Le nécessaire renforcement des pouvoirs communaux par le règlement local de publicité.....

57

§ 1 – Procédure d'adoption du RLP : pour une décentralisation aboutie de la procédure.....

58

 A – Loi de 1979 : nécessité d'une décentralisation des compétences..... 58

 1 – Une procédure complexe..... 58

 2 – Un embarrassant partage des compétences..... 59

166 « Un encadrement des préenseignes en trompe-l'œil » : expression employée par Marcel Moritz, in « La loi "Grenelle 2" et le droit de la publicité extérieure - Premier bilan d'une réforme attendue », *op. cit.*

B – Une réforme satisfaisante en 2010.....	61
1 – Une procédure calquée sur celle des plans locaux d'urbanisme.....	61
2 – L'intercommunalité renforcée.....	62
3 – Une procédure simplifiée et décentralisée.....	63
§ 2 – Le contenu du RLP : la réforme plus décevante.....	64
<u>Section 2 – Le nécessaire renforcement de l'implication locale dans la répression des infractions</u>	67
§ 1 – La procédure répressive : une complexité et une décentralisation imparfaite.....	67
A – Le contrôle préalable.....	67
B – Le regrettable partage des compétences procédurales.....	68
1 – Une procédure complexe et recentralisatrice.....	68
2 – Une surabondance de procédures répressives.....	70
C – La réforme de 2010.....	71
§ 2 – Les sanctions.....	74
<u>Section 3 – L'organisation de la rareté publicitaire</u>	76
§ 1 – Le rôle prépondérant des communes dans la gestion de la publicité extérieure.....	76
§ 2 – « La valorisation environnementale de l'espace public ».....	78
A – La « rareté initiée » par le pouvoir de l'échelon local.....	78
B – La « rareté imposée » par la répression des dispositifs illégaux.....	79
C – Bilan de la réforme de 2010.....	81
§ 3 – « La valorisation économique de l'espace public ».....	81
A – « L'exploitation publicitaire du domaine public ».....	82
B – « L'exploitation fiscale des supports publicitaires ».....	84
1 – Une « dissuasion fiscale renforcée ».....	84
2 – Une « efficacité budgétaire améliorée ».....	85
C – Bilan.....	86
§ 4 – La liberté de communication satisfaite.....	87
CONCLUSION	89
BIBLIOGRAPHIE	91
TABLE DES MATIÈRES	94