

Résumé : La réglementation de la publicité, notamment des enseignes et préenseignes, résulte, à l'échelon local, d'un « règlement local de publicité » qui, inévitablement, en réglementant, restreint les possibilités de publicité, ce qui est d'ailleurs prévu par la loi. Les entreprises de publicité n'hésitent pas à contester ces règlements de publicité et, dans l'affaire réglée par le Conseil d'Etat, la requérante obtient satisfaction sur un aspect formel qui n'est jamais futile ni inutile, celui de la consultation.

LE CONTENTIEUX RELATIF À L'ADOPTION DU RÈGLEMENT LOCAL DE PUBLICITÉ

Par

Jean-Marie Pontier

Professeur à l'Université de Paris I Panthéon Sorbonne

La publicité, sans doute inévitable, a tendance à envahir les lieux de vie les plus divers, mais particulièrement ceux qui voient passer le plus grand nombre de passages de personnes, l'objectif de toute publicité étant de toucher le public le plus large possible. Il n'est donc pas étonnant, dans ces conditions, qu'une réglementation, parfois stricte, parfois plus laxiste, ait été adoptée, l'une des questions étant celle de la conciliation des différentes compétences en présence, notamment de la compétence des autorités nationales et des autorités locales.

L'intervention de l'autorité locale, c'est-à-dire de l'autorité municipale, pour les raisons qui vont être explicitées, est inévitable parce que les questions relatives aux emplacements publicitaires ne peuvent être réglées qu'à l'échelon local et c'est naturellement le maire qui, dans le cadre de son pouvoir de police, est amené à prendre, en application de la loi, des mesures de police pour réglementer la publicité. Les dispositions les plus importantes figurent dans le code de l'environnement, ce qui est assez logique dans la mesure où les panneaux publicitaires portent atteinte à l'environnement et que, sans la réglementation de police, ils défigureraient ce dernier (ce qui est d'ailleurs, nonobstant la réglementation, parfois le cas).

Les intérêts commerciaux peuvent se heurter à la volonté des autorités administratives de limiter la publicité au nom de l'intérêt public et il appartient au juge administratif, plus encore lorsqu'il s'agit d'autorités locales que lorsqu'il s'agit d'autorités nationales, de veiller à ce qu'elles n'outrepassent pas leurs prérogatives. C'est pourquoi le développement qui suit prend en compte, non seulement les arguments invoqués devant le Conseil d'Etat mais également ceux, qui n'apparaissent plus devant le juge de cassation, car tenant au fond, et qui présentent un intérêt particulier.

Le règlement local de publicité alimente régulièrement le prétoire du juge et, au-delà de la présente affaire, cette jurisprudence peut inspirer deux observations. D'une part, cette jurisprudence est le plus souvent relative, non à l'adoption du règlement local de publicité, mais à son application, les requérants excipant de l'illégalité dudit règlement à la suite d'une mise en demeure du maire de supprimer un panneau publicitaire implanté dans une zone de publicité restreinte, le juge étant notamment amené à se prononcer sur le fait de savoir s'il s'agit d'une enseigne ou d'une préenseigne. D'autre part, on peut relever que l'Union pour la publicité extérieure, qui est la requérante dans notre affaire, l'est également dans bien d'autres

affaires, se montrant un justiciable zélé ou comme une organisation particulièrement procédurière.

I – LES SOLUTIONS ADOPTÉES EN PREMIÈRE INSTANCE ET EN APPEL

Les dispositions relatives à la publicité sont regroupées, en ce qui concerne l'intervention locale, dans une section II du chapitre 1^{er} « Publicité, enseignes et préenseignes » du titre VII « Protection du cadre de vie » du livre V « Prévention des risques et des nuisances » du code de l'environnement. L'article L. 581-4 interdit la publicité sur les immeubles classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire ainsi que sur les arbres, l'article L. 581-7 interdit la publicité dans certaines zones hors agglomération, l'article L. 581-8 dans certaines zones à l'intérieur des agglomérations. L'article L. 581-10 prévoit la possibilité d'instituer des zones de publicité restreinte ou des zones de publicité élargie, où la publicité est soumise à des prescriptions spéciales fixées par les actes instituant lesdites zones, selon la procédure définie à l'article L. 581-14, ce qui est précisément le cas en l'espèce.

Le règlement local de publicité est adopté en suivant la procédure prévue par l'article L. 581-14 du code de l'environnement. Le point de départ est la demande du conseil municipal, pour la délimitation des différentes zones de publicité (publicité autorisée, publicité restreinte, publicité élargie) et les prescriptions qui vont s'y appliquer. Le projet de réglementation est préparé par un groupe de travail dont la composition est fixée par arrêté préfectoral – probablement pour éviter les pressions qui pourraient s'exercer éventuellement sur le maire – et qui est présidé par le maire.

Ce groupe de travail comporte, naturellement, des membres du conseil municipal et des représentants des services de l'Etat ainsi que, et c'est cela qui nous intéresse ici, des représentants des professions directement intéressées, avec voix simplement consultative, « s'ils le demandent ». L'article R. 581-37 du code de l'environnement, reprenant l'article 2 d'un décret du 21 novembre 1980, précise que l'arrêté préfectoral constituant le groupe de travail ne peut pas être pris avant l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité, l'article R. 581-38 ajoutant que les demandes de participation avec voix consultative au groupe de travail doivent obligatoirement parvenir au préfet dans le délai fixé à l'article précédent. Enfin, l'article R. 581-41 du même code précise que les représentants des entreprises de publicité extérieure qui demandent à être associés avec voix consultative au groupe de travail sont désignés, après consultation des organisations professionnelles représentatives, dans la limite de cinq représentants au total.

En première instance (TA Rennes 7 décembre 2006, *Union de la Publicité extérieure*, req. n° 0402503), l'illégalité externe tenant à la non consultation des organisations professionnelles n'a pas été retenue par le juge administratif, qui l'a écartée en considérant qu'il ressortait des pièces du dossier, et notamment de la lettre du 7 janvier 1999 de l'Union de la publicité extérieure, que le préfet d'Ille-et-Vilaine avait consulté les organisations professionnelles et avait ainsi respecté les dispositions de l'article L. 581-14 du code de l'environnement et l'article 6 de l'arrêté du 21 novembre 1980 fixant la procédure d'institution des zones de réglementation spéciale prévues aux articles 6 et 9 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité aux enseignes et préenseignes.

La requérante invoquait également des moyens de légalité interne. Le tribunal administratif, ayant rappelé les articles L. 581-4 et L. 581-10 du code de l'environnement a considéré qu'il résultait de la combinaison de ces articles « qu'il existe une interdiction de la publicité sur les immeubles classés ou inscrits et qu'à celle-ci peuvent être ajoutées des restrictions supplémentaires pour la publicité apposée sur les immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque, sans qu'il soit besoin pour le maire de recourir

à la définition de zone de publicité ; que, de plus, le maire peut, s'il fait application des dispositions de l'article L. 581-10 précité, délimiter des zones de publicité restreinte et ainsi édicter des prescriptions visant à interdire la publicité au voisinage des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque ou définis comme d'intérêt local ; (...) par suite, le moyen tiré de ce que le maire de Rennes devait faire usage des pouvoirs qu'il détenait en vertu des seules dispositions de l'article L. 481-4 du code de l'environnement pour restreindre l'implantation de dispositifs publicitaires doit être écarté ».

Le juge de première instance a, par ailleurs, considéré qu'aucune disposition législative ou réglementaire ne faisait obstacle à ce que la réglementation locale de la publicité contenue dans un règlement local de publicité puisse se référer aux dispositions du plan d'occupation des sols de la commune afférente au patrimoine local.

En appel (CAA Nantes 4 décembre 2007, *Union de la Publicité extérieure*, req. n° 07NT00337), la Cour a considéré que le préfet d'Ille-et-Vilaine avait consulté, préalablement à la constitution du groupe de travail, l'Union de la publicité extérieure, « syndicat représentant l'ensemble des métiers de la publicité extérieure, comme en témoigne, d'ailleurs, la lettre adressée le 7 janvier 1999 par le délégué général de l'UPE au préfet, faisant état de cette consultation effectuée "conformément à l'article 6 du décret n° 80-924 du 21 novembre 1980" ».

L'UPE soutenait devant la cour qu'elle s'était en réalité bornée, par ce courrier, à déposer la liste de ses propres candidats au groupe de travail, mais la Cour a répondu que : « il ressort des pièces du dossier que les entreprises Decaux, Dauphin et Avenir avaient déposé, dès le mois de novembre et à la mi-décembre 1998, des candidatures sur lesquelles l'UPE doit, dès lors, en répondant comme elle l'a fait au préfet dans sa lettre (...) du 7 janvier 1999, être regardée comme en ayant eu connaissance ; (...) la circonstance que, conformément à l'article 2 du décret du 21 novembre 1980 (...), des candidatures pouvaient être déposées jusqu'à l'expiration d'un délai de quinze jours courant à compter de l'accomplissement de la dernière des mesures de publicité relatives à la création du groupe de travail, soit jusqu'au 17 janvier 1999, ne peut être utilement invoquée par le syndicat requérant, dès lors que la seule candidature parvenue au préfet entre le 7 et le 17 janvier 1999 émanait de la société More Group France, dont la participation au groupe de travail avait été proposée par l'UPE elle-même dans ladite lettre du 7 janvier 1999 ».

La cour a estimé, de même, que l'UPE ne pouvait se prévaloir dans une note en délibéré reçue le 7 novembre 2007, de ce que le délai de quinze jours n'avait pu commencer à courir avant le 15 mars 1999, s'agissant d'une circonstance de fait dont elle était en mesure de faire état avant la clôture de l'instruction, le moyen tiré d'une irrégularité affectant la consultation requise étant écarté.

La Cour a également été amenée à statuer sur plusieurs moyens de légalité interne tirés, selon la requérante, du non respect par l'autorité municipale des articles, L. 581-4 précité, selon lequel le maire, sur demande ou après avis du conseil municipal et après avis de la commission départementale compétente en matière de sites « peut, en outre, interdire par arrêté toute publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque », L. 581-9 du même code selon lequel dans les agglomérations, et sous réserve des articles L. 581-4, L. 581-8 et L. 581-10 la publicité, si elle est admise, « doit toutefois satisfaire, notamment en matière d'emplacements, de surface, de hauteur et d'entretien, à des prescriptions fixées par décret en Conseil d'Etat », l'article L. 581-10 et l'article L. 581-11 sur les zones de publicité restreinte et les zones de publicité élargie et, naturellement, l'article L. 581-14.

La Cour déduit d'abord de ces dispositions la possibilité d'instituer, dans tout ou partie d'une agglomération, des zones de publicité restreinte où la publicité est soumise à des prescriptions spéciales arrêtées par le maire après délibération du conseil municipal prise

après avis favorable de la commission départementale des sites ; « par suite, le maire de Rennes a pu légalement, par l'arrêté contesté du 20 août 2003, élaboré conformément aux prescriptions de l'article L. 581-14 du code de l'environnement, édicter un règlement local de publicité après que le conseil municipal se fut prononcé par délibération du 15 janvier 2001 prise après l'avis favorable du 26 septembre 2000 de la commission départementale de sites ». Ce règlement instaure, notamment, trois zones de publicité restreintes dans lesquelles, en vertu, respectivement, de l'article 2-2-1 applicable à la zone de publicité restreinte n° 2 et de l'article 3-2-1 applicable à la zone de publicité restreinte n° 3, la publicité est interdite sur les immeubles recensés au titre du patrimoine d'intérêt local figurant au plan d'occupation des sols, ainsi qu'à moins de 50 mètres et dans le champ de visibilité des éléments recensés au titre dudit patrimoine. Ce faisant, déclare la Cour, « le maire n'a pas recouru aux dispositions précitées de l'article L. 581-4 du code de l'environnement qui permettent, par ailleurs, à l'autorité municipale d'interdire par arrêté toute publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque », par suite l'erreur de droit qu'aurait commise l'autorité locale est écartée.

La Cour relève ensuite qu'il ressort de la partie « définitions » du règlement local de publicité de la ville de Rennes que le « patrimoine d'intérêt local » évoqué par le règlement en question comprend « les éléments recensés et faisant l'objet de mesures de préservation dans le cadre du plan d'occupation des sols (...) il concerne des édifices remarquables ou uniques, des édifices représentatifs de l'histoire de la ville et des ensembles bâtis de grande qualité. Ces éléments sont répertoriés en annexe au présent règlement ». Selon la Cour, « aucune disposition législative ou réglementaire ne fait obstacle à ce que la notion de patrimoine d'intérêt local incluse dans un règlement local de publicité soit définie par référence à un recensement effectué dans le cadre du plan d'occupation des sols communal ». Or le règlement local de publicité en cause comporte bien en annexe une liste de ces éléments, pris en compte au titre des prescriptions restreignant les conditions de publicité. Dès lors le syndicat requérant ne peut utilement invoquer le principe d'indépendance des législations.

Le syndicat requérant faisait valoir, de plus, que l'énumération des éléments répertoriés présentait un caractère « arbitraire ». Cependant la Cour relève que les immeubles et ensembles bâtis constitutifs du patrimoine local et répertoriés en annexe ont été sélectionnés avec le concours de la direction régionale des affaires culturelles et que, dès lors, cette énumération ne présente aucun caractère d'arbitraire. Elle écarte également l'erreur manifeste d'appréciation que, selon la requérante, aurait commise l'autorité locale dans l'établissement d'une distance d'interdiction publicitaire de 50 mètres à partir des édifices concernés.

L'Union de la publicité extérieure affirmait, enfin, que la zone d'interdiction publicitaire représentait le tiers du territoire communal, dont le centre ville. Cependant la ville a répondu, sans être utilement contredite, que les zones de publicité restreinte ne représentaient que 9% du territoire communal. Par suite, le moyen tiré du caractère manifestement abusif de la réglementation contestée et de la méconnaissance du principe de liberté du commerce et de l'industrie est écarté par la Cour.

II – LA SOLUTION ADOPTÉE PAR LE CONSEIL D'ÉTAT

Devant le Conseil d'Etat, les questions de fond soulevées en première instance et en appel n'apparaissent plus. La requérante a obtenu en revanche gain de cause sur la question du respect de la procédure, qui avait été considéré par les juridictions inférieures comme ne pouvant donner lieu à annulation.

L'affaire illustre un aspect de ce que l'on appelle, depuis plusieurs décennies, la procédure consultative ou l'administration consultative. Le développement de cette dernière

repose sur un constat et une idée qui en découle. Le constat est que l'administration ne peut plus agir comme elle le faisait, le modèle autoritaire de l'administration, inspiré notamment de la réorganisation napoléonienne, étant de moins en moins acceptable par les citoyens et de moins en moins bien supporté. L'idée subséquente est que la participation des intéressés à la prise de décision est la meilleure garantie d'une application effective, ou de la moins mauvaise application d'une décision.

La participation à la décision peut prendre des formes diverses, elle peut surtout associer plus ou moins étroitement les intéressés à la prise de décision (V. Citoyen et administration, Cabay-Bruylant, Bruxelles 1985). Cela peut aller d'une simple consultation sans conséquence à la codécision, cette dernière étant évidemment très rare dans notre système administratif, ne répondant pas, quoi que l'on puisse en penser, au modèle administratif qui est le nôtre depuis longtemps. La consultation est le mode le plus fréquent de participation des citoyens à l'action administrative, mais il est inutile de rappeler qu'elle est plus ou moins contraignante et que l'avis conforme, peu fréquent mais non inexistant, abouti à un véritable dessaisissement de l'autorité disposant du pouvoir de décision.

Dans l'affaire telle qu'elle apparaît dans la décision du Conseil d'Etat, ce qui est en cause c'est le respect des formes dans le cadre d'une procédure de consultation, c'est-à-dire la désignation des membres des professions intéressées à un « groupe de travail » chargé de préparer le projet de règlement local de publicité. En d'autres termes la question est de savoir ce qu'est la consultation telle qu'elle est prévue, notamment, par les articles L. 581-14 et R. 581-37 du code de l'environnement, lors de l'adoption du règlement local de publicité.

Toutes ces dispositions peuvent paraître quelque peu pointilleuses mais, d'une part, on voit mal comment on pourrait les éviter, dès lors que l'on met en place une procédure de consultation, celle-ci exigeant nécessairement que les règles de désignation des membres des organes soient précisément fixées, d'autre part et surtout elles sont indispensables car elles sont protectrices des droits de chacun, elles évitent l'arbitraire qui s'installerait facilement si l'on ne prévoyait pas très exactement les règles de la consultation. Le respect des formes n'est pas, ici, pur formalisme, il est l'expression et la conséquence obligée du principe même de participation. Mais il n'est pas plus étonnant de constater que ces dispositions donnent lieu à contentieux.

La question posée est celle du sens et de la portée des dispositions précédentes sur la participation des représentants des professions intéressées. Le Conseil d'Etat résume sa position en déclarant : « les organisations professionnelles représentatives doivent être consultées sur l'ensemble des candidatures à ce groupe de travail présentées par les représentants des professions directement intéressées ». En d'autres termes, que signifie « être consultées » ? L'intérêt de la décision du Conseil d'Etat est d'apporter quelques précisions sur la notion de consultation.

Pour comprendre la solution du Conseil d'Etat il faut d'abord avoir à l'esprit la jurisprudence en matière de consultation. Le juge a déjà précisé, en ce qui concerne la procédure de la consultation, que celle-ci doit être régulière, même lorsqu'elle n'est pas obligatoire car « si l'administration choisit, sans y être obligée, la voie de la consultation, elle doit la suivre jusqu'au bout ; si elle entend jouer le jeu de la participation, elle doit le jouer complètement ». Et, pour être régulière, la consultation « doit être effective, loyale et complète » (concl. Braibant sur CE 15 mars 1974, *Syndicat national CGT-FO des fonctionnaires et agents du commerce intérieur et des prix*, affaire dans laquelle le Conseil d'Etat n'avait pas entièrement suivi son commissaire du gouvernement). Si, donc, le juge se montre exigeant lorsque l'administration procède à une consultation alors qu'elle n'y est pas tenue, combien plus le sera-t-il lorsque cette consultation est imposée par les textes, comme c'est le cas en l'espèce.

En l'espèce, le directeur de l'Union de la publicité extérieure, qui était l'une des organisations professionnelles intéressées, au sens de la loi, avait adressé au préfet la liste des candidats qu'elle proposait pour la constitution du groupe de travail en question. Le délai prévu par l'article 3 pour les demandes de participation étant expiré, l'Union n'a pas été consultée à nouveau sur l'ensemble des candidatures. Le préfet a retenu, pour la constitution du groupe de travail chargé de préparer le règlement local de publicité, les candidats proposés par l'Union de la publicité extérieure, mais, selon le juge, « cette circonstance n'est pas de nature à permettre de considérer qu'il a procédé à la consultation des organisations professionnelles représentatives » et l'arrêt de la cour d'appel est annulé pour erreur de droit.

En quoi peut-on considérer qu'il n'a pas été procédé à la consultation des organisations professionnelles représentatives ? Un arrêt d'une autre cour administrative d'appel, qui n'avait pas statué dans le même sens que celle de Nantes, éclaire la solution retenue par le Conseil d'Etat. Dans un arrêt de 2007 rendu sur appel intenté par la commune sur l'annulation prononcée par le tribunal administratif de Nancy, à la demande de l'Union pour la publicité extérieure, de l'arrêté du maire de la commune de Saulxures Les Nancy approuvant le règlement local de publicité, la Cour déclare que, saisi d'une demande du conseil municipal de la commune précitée tendant à la constitution du groupe de travail chargé, en application des dispositions de l'article L. 581-14 du code de l'environnement, de préparer le projet de réglementation de la publicité sur le territoire de la commune, le préfet a procédé aux publications réglementaires en vue de recueillir les demandes de participation au groupe de travail des représentants des chambres consulaires, des associations locales agréées et des professions intéressées. Et si, « indépendamment de ce communiqué, le préfet a, par lettre du 6 décembre 2001, invité le président de l'Union de la Publicité extérieure à lui faire connaître les représentants qu'il souhaitait voir associés, et si ladite organisation, dans sa réponse du 24 janvier 2002, a suggéré le nom de trois candidats, il ne ressort d'aucune pièce du dossier que le préfet ait entrepris la consultation de l'Union de la Publicité extérieure (...) sur l'ensemble des candidatures, au nombre de cinq, qu'il avait recueillies en provenance des professions intéressées ». Il en résulte, selon la Cour, que l'arrêté par lequel le préfet a constitué le groupe de travail est intervenu sur une procédure irrégulière, cette irrégularité entachant l'arrêté du maire approuvant le règlement local de publicité (CAA Nancy 31 mai 2007, *Commune de Saulxures Les Nancy*, req. n° 05NC00164).