

N° 395494
Commune de Dijon

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies
Séance du 7 octobre 2016
Lecture du 20 octobre 2016

Mentionné aux Tables du Lebon

CONCLUSIONS

M. Xavier DOMINO, rapporteur public

Cette modeste affaire de panneaux publicitaires lumineux, est une excellente illustration de tous les tracasseries que peuvent occasionner l'« obscure clarté » d'une réglementation et les attermoissements de l'administration quant à sa portée.

Après avoir antérieurement reçu deux lettres, datées des 1^{er} juin et 17 juillet 2012, lui notifiant des refus à ses premières demandes, la société Oxial a, le 30 novembre 2012, sollicité de nouveau du maire de Dijon l'autorisation d'installer des dispositifs publicitaires lumineux, à cinq endroits situés sur le territoire de la commune. Faute de réponse expresse dans le délai de deux mois à ce qu'elle considérait comme une nouvelle demande, la société Oxial estima être devenue détentrice d'une autorisation tacite, aux termes des dispositions de l'article R. 581-13 du code de l'environnement¹, et a installé les panneaux en cause.

Mais par un arrêté du 6 août 2013, le maire de Dijon a de nouveau refusé de délivrer cette autorisation, aux motifs que l'affichage publicitaire objet de la demande renouvelée était de dimension supérieure à 8m² et que vu la configuration des lieux, il portait atteinte à la sécurité routière. L'arrêté prononçait donc, en tant que de besoin, le retrait de l'autorisation tacite dont la société bénéficiaire.

Par cinq jugements du 30 octobre 2014, le tribunal administratif de Dijon a annulé cet arrêté, au motif notamment que la décision portant retrait de l'autorisation implicite était intervenue trop tardivement au regard des dispositions, alors en vigueur, de l'article 21 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations².

¹ « La décision est notifiée au demandeur par envoi recommandé avec demande d'avis de réception postale au plus tard deux mois après la réception d'une demande complète, ou des informations, pièces et documents qui complètent le dossier, par l'autorité compétente pour instruire l'autorisation. / A défaut de notification dans ce délai, l'autorisation est réputée accordée dans les termes où elle a été demandée. »

² Aux termes de ces dispositions : « Sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 22, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité

Par un arrêt du 22 octobre 2015, la cour administrative d'appel de Lyon a rejeté l'appel de la commune contre ces jugements, mais sur un terrain bien différent. Elle a d'abord infirmé le raisonnement du tribunal administratif, en jugeant que la nouvelle demande formée par la société Oxial en novembre 2012 après le premier refus avait, en l'absence de changement dans les circonstances de fait ou de droit, le caractère non pas d'une nouvelle demande, mais d'un recours gracieux contre le refus exprès qui lui avait été opposé quelques mois plus tôt, et ce quand bien même elle n'avait pas été analysée ainsi par la commune qui avait à tort cru à une nouvelle demande. Ensuite, jugeant que le recours opposé à ce recours gracieux était recevable faute pour les délais contre les refus initiaux d'avoir couru en l'absence de mention des voies et délais de recours, la cour a jugé le caractère dangereux des panneaux en cause n'était pas établi et que, contrairement à ce que soutenait la commune, ces espaces publicitaires n'excédaient pas la limite imposée par l'article R. 581-34 du code de l'environnement, à savoir 8 mètres carrés.

C'est l'arrêt attaqué par la commune de Dijon, dont le pourvoi pose une question d'interprétation de la réglementation des panneaux publicitaires lumineux.

1. Avant de vous la poser, vous devrez d'abord écarter les conclusions à fins de non-lieu posées par la société en cassation.

Elle brandit, au soutien de ces conclusions, de nouvelles demandes, d'autorisation qu'elle a adressées à la commune en octobre 2015 et soutient que, en l'absence de réponse de la commune, elle est bénéficiaire d'une décision d'acceptation tacite.

Encore une fois, on voit que la société essaie de forcer à son profit le régime des décisions tacites d'acceptation. Vous ne rentrerez évidemment pas dans son jeu.

Le courrier de la société indiquait que, conformément aux arrêts rendus par la CAA, elle confirmait ses précédentes demandes. On peut peut-être considérer ce courrier comme une confirmation de la demande, faisant de nouveau courir un délai pour la naissance d'une décision tacite d'acceptation (CE, 7 décembre 1973, *Entreprise J. Fayolle et fils*, n° 88106, A). Mais, vous le savez, l'intervention des mesures d'exécution d'une décision juridictionnelle n'entraîne évidemment pas de non-lieu à statuer (CE, Ass., 8 avril 1987, *Ministre de la santé c/ Tête*, p. 144). La circonstance qu'ici la mesure en cause soit une acceptation implicite n'y change rien.

2. La question de fond qui se pose est une question d'interprétation des dispositions du code de l'environnement relatives à l'affichage et à l'affichage lumineux.

La question est de prime abord assez modeste.

administrative sur une demande vaut décision de rejet./ Lorsque la complexité ou l'urgence de la procédure le justifie, des décrets en Conseil d'Etat prévoient un délai différent. »

Il s'agit de savoir si les règles de surface posées pour les publicités lumineuses s'apprécient au regard du seul dispositif lumineux ou si au contraire il y a lieu de prendre en compte l'ensemble du dispositif publicitaire et non pas seulement sa partie lumineuse.

Dans ses décisions de refus, la commune s'est fondée sur le fait que les affichages publicitaires étaient de dimension supérieure à la dimension réglementaire fixée à 8 m². Cette règle résulte de l'article R. 581-34 du code de l'environnement qui prévoit que « *la publicité lumineuse apposée sur un mur, scellée au sol ou installée directement sur le sol ne peut avoir une surface unitaire excédant 8 m²* ».

La cour a jugé que les panneaux étaient conformes à ces dispositions, en ne retenant, pour son calcul de surface, que l'écran.

Toutefois, derrière sa modestie, cette question cache un problème qui concerne en réalité non pas seulement la réglementation de l'affichage lumineux, mais également toute la réglementation de l'affichage publicitaire, avec des enjeux financiers et pratiques extrêmement importants pour le secteur, que la société Oxial n'a cessé de vous exposer avec beaucoup de conviction et de documentation.

L'affichage publicitaire non lumineux obéit lui aussi à des règles de surface maximum : cette surface, 12m², est plus importante que pour les panneaux lumineux, vous est familière : ce sont les fameux panneaux « 4 par 3 ».

Intuitivement, ces dimensions de 4 par 3 renvoient à la taille... de l'affiche, et non pas de son support, car sinon, c'est presque une question de bon sens, il faudrait prévoir des affiches de taille différente en fonction de l'épaisseur du cadre ou des moulures de chaque panneau.

Mais vous le savez, le droit ne va pas toujours du côté de l'intuition et du bon sens.

La loi (en l'occurrence, l'article L. 581-3 du code de l'environnement, qui est en fait, intact, l'article 3 de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes) dispose en effet depuis plus de 35 ans, que : « *Constitue une publicité, à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilés à des publicités ; ».*

En d'autres termes, la loi elle-même dit qu'une publicité est un message... et son support.

Vous avez déjà interprété ces dispositions comme impliquant qu'il soit légal qu'un maire mette en demeure un propriétaire de véhicule publicitaire doté d'un dispositif destiné à recevoir de la publicité **de réduire ce support** à la taille maximale de 16m² autorisée par la loi (CE, 18 janvier 1991, *Société multypromotion*, n° 104197, p.16).

Plus nettement proche de notre question, vous avez jugé que, dans une zone de publicité restreinte, dans laquelle la surface des dispositifs de publicité non lumineuse scellés ou installés directement au sol est limitée à 12 m², il fallait, compte tenu des objectifs esthétiques de la réglementation, prendre en compte non la surface de l'affiche

apposée sur le dispositif mais celle du panneau tout entier (CE, 6 octobre 1999, *Société Supremo*, n°169570, aux tables). Les conclusions prononcées par le président Martin-Laprade dans cette affaire montrent qu'il avait été fait peu de cas du fait que dans l'annexe technique jointe à une circulaire n°81-53 du 12 mai 1981 du ministre de l'équipement, de nouveau brandie dans notre affaire, soutienne que la surface de 12 m² s'entendait hors support, dès lors que les termes de la loi étaient clairs et qu'au surplus, ni la loi ni la réglementation ne prévoit un encadrement de la taille maximale des supports. Une interprétation différente créerait donc un trou dans la réglementation qui serait contraire à l'objectif de protection du cadre de vie que poursuit la loi. La société Oxial vous démontre, de façon assez convaincante que dans la réalité, personne ne respecte cette interprétation, et que la pratique, dans le secteur est bien d'afficher des panneaux papier de 12m², hors cadre. Mais nous craignons que cette démonstration, qui montre que vous avez peut-être des progrès à faire dans la... publicité de votre jurisprudence, ne puisse pas convaincre de tordre un texte de loi clair.

Dans notre cas, la réglementation, issue de l'article 40 de la loi Grenelle II, autorise la publicité dans les agglomérations mais prévoit qu'elle « doit 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 au sens du chapitre III du présent titre, à des prescriptions fixées par décret en Conseil d'Etat en fonction des procédés, des dispositifs utilisés, des caractéristiques des supports et de l'importance des agglomérations concernées ». Le décret du 30 janvier 2012, pris pour l'application de ces dispositions, et codifié à l'article R. 581-34, a précisé que la définition de la publicité lumineuse en disposant qu'elle « est la publicité [–et donc, la publicité telle que définie par l'article L. 581-3,] à la réalisation de laquelle participe une source lumineuse spécialement prévue à cet effet ».et dispose que dans certaines zones « la publicité lumineuse apposée sur un mur, scellée au sol ou installée directement sur le sol ne peut avoir une surface unitaire de plus de 8 mètres carrés, ni s'élever à plus de 6 mètres au-dessus du sol ».

L'objectif de protection du cadre de vie qui inspire cette réglementation de la surface des publicités lumineuses, comme l'emboîtement des définitions de ce qu'est une publicité et de ce qu'est une publicité lumineuse, conduisent inévitablement à reproduire la logique d'interprétation qui a été celle de votre jurisprudence *Supremo*. On voit mal comment cette réglementation pourrait à coup sûr atteindre son objectif si non seulement la surface maximum, mais encore la hauteur maximale de 6 mètres ne s'appliquait qu'à la partie lumineuse du dispositif. C'est bien à une mesure globale qu'il faut procéder, étant précisé par ailleurs que l'article R. 581-34 exige aussi le respect de normes techniques à définir par arrêté concernant la puissance maximale des éclairages.

Le comble, c'est que, en retenant une telle interprétation, vous irez contre celle qu'initialement, le ministère de l'écologie avait entendu donner du texte, comme si l'histoire de la circulaire de 1981 contredite par votre jurisprudence se jouait. Figure en effet au dossier une brochure diffusée par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, en août 2012, sous le titre : « *Une nouvelle réglementation pour l'affichage publicitaire* » et le sous-titre : « *Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et décret du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes.* » En page 14 de cette brochure, figure un schéma d'où il ressort clairement, et explicitement, que c'est la « *surface écran (sans encadrement)* », et non pas l'ensemble du

panneau, qui doit être inférieure ou égale à 8 m². Un projet de circulaire en 2014 avait également projeté de préciser que pour l'ensemble des dispositifs, les surfaces maximales ne prennent pas en compte les moulures, mais cette précision a disparu de la version finale de la notice technique annexée à l'instruction du gouvernement du 25 mars 2014. Et en 2015, un projet de décret avait clairement exposé le problème et se proposait de retenir une conception hors tout de la surface de 8m² pour la publicité lumineuse. L'explication du projet de décret indiquait d'ailleurs que « une application stricte des règles de format incluant la surface de l'encadrement des dispositifs ne serait pas supportable au regard des conséquences économiques pour ce secteur. »

Mais malgré ces éléments, qui montrent qu'à tout le moins, le ministère a hésité quant à l'interprétation à retenir, nous n'avons donc que peu de doutes pour vous proposer de faire droit au moyen d'erreur de droit soulevé par la commune, ainsi d'ailleurs que le ministère le demande lui-même en défense à présent, puisqu'il s'est rangé à l'interprétation que nous vous proposons et qui est contraire à celle que soutient la société.

Nous comprenons fort bien le sentiment d'incompréhension, teinté d'exaspération, qui est celui de la société. Ainsi qu'elle le fait valoir, la règle est si manifestement contraire à la pratique qu'elle n'est la plupart du temps pas appliquée, notamment pour les affiches 4x3 et il y a donc quelque chose de désagréable à trouver dans notre affaire un zèle soudain à appliquer le droit tel qu'il existe dans la pureté des principes, et tel que tout le monde l'ignore poliment dans la pratique.

Mais encore une fois la loi est claire, et vous n'avez à notre sens pas de marge pour en faciliter l'application au réel. Tout en lui donnant donc tort dans ce litige, nous donnons raison à la société lorsqu'elle affirme que « la loi n'est manifestement pas à la hauteur des enjeux » : la bonne solution, la bonne administration, c'est que le ministère de l'écologie travaille à un encadrement des surfaces différent, qui aborde la question du cadre indépendamment de celle du format de l'affichage. A l'heure où l'on reparle beaucoup de simplification du droit, on constate ici que cette simplification peut parfois passer non pas par une diminution de la norme, mais par sa plus grande précision. Car la complexité peut aussi naître d'une règle très facile à énoncer, mais impossible à mettre en œuvre. Cette amélioration de la qualité de la norme, ce n'est toutefois pas aujourd'hui à vous de le faire, vous qui n'êtes pas administrateur, mais juges d'une loi et d'un règlement clairs.

Par ces motifs, nous concluons à la cassation de la CAA de Lyon, au renvoi de l'affaire à cette cour et au titre des frais d'avocat, à ce qu'une somme de 3000 euros soit versée à la commune parla société Oxial, dont vous rejetterez les conclusions à présentées à ce titre.