

N° 468221

Syndicat national de la publicité extérieure (SNPE)

2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies

Séance du 8 février 2023

Décision du 24 février 2023

CONCLUSIONS

M. Philippe RANQUET, Rapporteur public

Le Syndicat national de la publicité extérieure (SNPE) exerce selon ses statuts une activité de représentation et de défense de cette activité, et a pour adhérents, selon sa communication, « *un panel diversifié d'entreprises allant des TPE à des PME de taille nationale et internationale* » correspondant à 40 % du marché. Il vous demande l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 2022-1294 du 5 octobre 2022 portant modification de certaines dispositions du code de l'environnement relatives aux règles d'extinction des publicités lumineuses et aux enseignes lumineuses.

Précisons d'emblée que si les conclusions de la requête sont ainsi formulées, la contestation n'est en réalité dirigée que contre certaines dispositions de ce texte, sur le détail desquelles nous reviendrons. D'abord parce que seules sont en cause celles qui concernent le champ d'intervention du SNPE, les publicités ainsi que les pré-enseignes, que la loi soumet au même régime que les publicités (article L. 581-19 du code de l'environnement), et pas celles qui concernent les enseignes, dont le régime est distinct. Ensuite, et surtout, parce que le syndicat ne critique pas les nouvelles règles dans leur principe, mais pour les modalités de leur mise en œuvre.

1.1. Pour bien comprendre ce qui est en débat, il faut remonter aux textes qui ont instauré un encadrement spécifique pour les publicités visibles de la voie publique et les enseignes quand elles sont lumineuses.

D'abord, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement : depuis son intervention, la publicité lumineuse doit « *satisfaire, [...] en matière [...] d'économies d'énergie et de prévention des nuisances lumineuses [...], à des prescriptions fixées par décret en Conseil d'Etat* » (disposition codifiée à l'article L. 581-9 du code de l'environnement). Le décret d'application n° 2012-118 du 30 janvier 2012 a alors défini ces prescriptions et, en particulier, introduit à l'article R. 581-35 une règle d'extinction nocturne selon les termes suivants (nous citons le 1^{er} alinéa) : « *Dans les unités urbaines de moins de 800 000 habitants, les publicités lumineuses sont éteintes entre 1 heure et 6 heures, à l'exception de celles installées sur l'emprise des aéroports, de celles éclairées par projection ou transparence supportées par le mobilier urbain et des publicités numériques supportées par le mobilier urbain, à condition que leurs images soient fixes* ». Pour les unités

urbaines de plus 800 000 habitants, en revanche, le 2^e alinéa renvoie au règlement local de publicité (RLP) les « *obligations et modalités d'extinction* ». Enfin, selon le 3^e alinéa, « *il peut être dérogé à cette extinction lors d'événements exceptionnels définis par arrêté municipal ou préfectoral* ».

Dans cet état du droit, l'extinction nocturne est donc la règle, elle connaît toutefois des exceptions pour certains types de publicité (celles supportée par le mobilier urbain) et certains espaces (l'emprise des aéroports). En outre, dans les unités urbaines de moins de 800 000 habitants, la règle d'applique directement dans les termes fixés par la partie réglementaire du code l'environnement (autrement dit le règlement national de publicité, le RNP, soit entre 1 h et 6 h), tandis que dans les unités plus grandes, c'est par l'intermédiaire du RLP et selon les modalités qu'il détermine. Ajoutons, pour que le tableau soit complet, qu'il est plus simple pour ce qui est des enseignes : le RNP dispose, sans distinction, qu'elles doivent être éteintes entre 1 h et 6 h « *lorsque l'activité* » qu'elles signalent « *a cessé* ».

1.2. Reste qu'en 2010, toutes les communes des unités urbaines de plus de 800 000 habitants n'étaient pas dotées d'un RLP, et les règlements existants ne prévoyaient en général pas d'extinction nocturne. Il s'est donc ouvert une période de mise en conformité avec l'obligation générale, dans un délai que la loi a initialement fixé à dix ans, qui a ensuite été prolongé de six mois et porté à douze ans pourvu que la collectivité compétente ait au moins engagé la procédure d'adoption ou de révision du règlement (voir l'article L. 581-14-3 du code de l'environnement) ; la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale¹ a en outre prévu un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du nouveau RLP, pendant lequel les publicités conformes aux réglementations spéciales antérieurement applicables peuvent être maintenues (voir l'article L. 581-43).

Il ne vous aura pas échappé que pour ce qui est des règlements, la période de mise en conformité a pris fin l'année dernière. La réalité de cette mise en conformité, et en ce cas la date où elle est finalement intervenue, est une autre affaire. Les productions du SNPE et de l'administration ne permettent pas de s'en faire une idée exhaustive ; il est à tout le moins constant qu'à la date du décret contesté, toutes les communes des unités urbaines concernées n'étaient pas encore couvertes par un RLP prescrivant une extinction nocturne.

1.3. En parallèle toutefois, ces dernières années, deux facteurs ont conduit à reconsidérer le cadre défini en 2012. Le premier est la prise de conscience croissante des enjeux environnementaux, dont la lutte contre la pollution lumineuse et la nécessité de la sobriété énergétique : ainsi, la Convention citoyenne pour le climat a proposé l'interdiction de toute publicité numérique dans l'espace public. Le second, plus récent, est la crise des approvisionnements en énergie, qui impose de manière encore plus urgente la maîtrise de la consommation en électricité. C'est pour répondre à ces préoccupations que, par le décret attaqué, le pouvoir réglementaire a fait le choix d'« *harmoniser* » complètement les règles d'extinction nocturne, selon les termes de la notice du texte.

¹ Plus exactement, loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Ainsi, son article 1^{er} modifie l'article R. 581-35 du code de l'environnement pour supprimer le renvoi aux RLP pour les unités urbaines de plus de 800 000 habitants. Dorénavant, l'extinction nocturne est prescrite partout directement par le RNP, en des termes qui admettent en outre moins d'exceptions : « *les publicités lumineuses sont éteintes entre 1 heure et 6 heures, à l'exception de celles installées sur l'emprise des aéroports, et de celles supportées par le mobilier urbain* », mais seulement si ce dernier est « *affecté aux services de transport et durant les heures de fonctionnement desdits services* », à la condition inchangée, « *pour ce qui concerne les publicités numériques, qu'elles soient à images fixes* ».

Le décret crée par ailleurs une infraction spécifique, punie de l'amende prévue pour les contraventions de la 5^e classe, consistant dans le fait « *d'apposer, de faire apposer ou de maintenir après mise en demeure, une publicité ou une enseigne lumineuse* » en méconnaissance des règles d'extinction nocturne (article 3 du décret, créant l'article R. 581-87-1 du code de l'environnement). Le texte procède pour le surplus à des coordinations, et son article 4 précise ses conditions d'entrée en vigueur.

2. Dans cet ensemble, nous le disions, la requête critique seulement certains éléments. Pour ce qui est de l'article 1^{er}, le principe de l'extinction nocturne généralisée n'est pas discuté, mais le SNPE relève que l'exception bénéficiant aux « *emprises des aéroports* » est maintenue, alors qu'aucune exception similaire ne bénéficie au marché d'intérêt national (MIN) de Rungis, pourtant ouvert la nuit comme certains aéroports – tous ne l'étant d'ailleurs pas – et assurant l'essentiel de son activité dans cette période. Il y aurait là une méconnaissance du principe d'égalité.

Mais comme vous l'aviez relevé en statuant sur le recours formé contre le décret du 30 janvier 2012 (voir 4 décembre 2013, *Assoc. France Nature Environnement et autres*, n° 357839 ea, B sur un autre point), les aéroports présentent des particularités en termes d'activité et de fréquentation. Or celles-ci ne se limitent pas à l'éventuelle ouverture nocturne, et ne se retrouvent pas toutes au MIN de Rungis. On citera notamment le trafic ouvert à tous les passagers, et pas seulement à des professionnels, dans des conditions qui le soumettent à la concurrence internationale. La situation nous paraît objectivement assez différente pour que la question de l'égalité de traitement ne se pose pas.

3.1. La requête reproche sinon au décret de n'avoir prévu aucune mesure transitoire bénéficiant à l'ensemble des publicités lumineuses : son article 4 ne diffère son entrée en vigueur au 1^{er} juin 2023 que pour les publicités lumineuses supportées par le mobilier urbain. Pour toutes les autres, c'est donc le droit commun qui s'applique, l'entrée en vigueur dès le lendemain de la publication du texte au JO (en l'espèce, dès le 7 octobre 2022). Dès cette date, si l'extinction nocturne n'est pas respectée par des dispositifs publicitaires lumineux déjà implantés, cela peut en principe donner lieu à sanction pénale dans les conditions que nous avons mentionnées.

Selon le SNPE, cette entrée en vigueur immédiate méconnaît le principe de sécurité juridique tel que vous l'avez appliqué dans votre décision d'assemblée du 24 mars 2006, *Sté KPMG et*

autres, n° 288460 ea, A, et tel que le législateur l'a formalisé à l'article L. 221-5 du CRPA : il est tenu « *d'édicter des mesures transitoires [...] lorsque l'application immédiate d'une nouvelle réglementation est impossible ou qu'elle entraîne, au regard de l'objet et des effets de ses dispositions, une atteinte excessive aux intérêts publics ou privés en cause* ». En outre, la différence de traitement sur ce point entre les publicités supportées par le mobilier urbain et les autres porterait une autre atteinte au principe d'égalité.

3.2. Les normes contraignantes nouvelles pour les acteurs économiques sont, on le sait, le terrain d'élection des entrées en vigueur différées ou progressives. Et de ce point de vue, on ne peut que constater un changement radical d'approche par rapport aux conditions de mise en conformité que nous avons décrites pour le régime antérieur applicable aux unités urbaines de plus de 800 000 habitants. Mais cela ne saurait rendre à soi seul illégale l'entrée en vigueur immédiate. Il n'existe aucun droit absolu aux mesures transitoires pour les destinataires d'une règle nouvelle, puisque nul n'a le droit au maintien d'une réglementation, et les durées d'adaptation accordées peuvent procéder d'une bonne pratique, voire résulter d'un pur compromis politique, sans constituer pour autant un impératif au regard de la sécurité juridique. L'appréciation à porter sur ce caractère impératif est affaire d'espèce et procède, comme l'indiquent les termes choisis dans l'article L. 221-5 du CRPA, d'une pesée respective des intérêts publics pouvant justifier une entrée en vigueur immédiate et de l'intensité de l'atteinte qu'elle peut porter à d'autres intérêts publics ou à des intérêts privés (voir par exemple, pour un cas où l'entrée en vigueur immédiate était justifiée par les nécessités de la sécurité routière, 8 février 2012, *Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration c/ M. G...*, n° 350751, B).

Or ici, plusieurs éléments dont le ministre de la transition écologique se prévaut en défense nous semblent devoir peser lourd dans cette appréciation.

Au titre de l'intérêt public, le contexte particulier de crise énergétique dans lequel le décret a été adopté, avec des tensions sur le réseau électrique redoutées dès cet hiver, impliquait des mesures rapides. S'il faut s'estimer heureux que pour le moment l'on ait échappé aux scénarios les plus défavorables, il n'est pas inutile de rappeler qu'il s'agit, avec chaque mesure d'économie, de repousser le moment où s'imposeraient des restrictions affectant gravement les conditions de vie de l'ensemble de la population.

Et pour ce qui est de l'atteinte aux intérêts privés, deux considérations conduisent à la relativiser. La première est que, comme on l'a vu, le décret n'instaure pas *ex nihilo* la règle d'extinction nocturne : il se contente de la généraliser et d'en harmoniser le régime. Elle prévaut déjà, depuis le décret de 2012, dans les unités urbaines de moins de 800 000 habitants, et pour les autres, les RLP sont censés l'avoir prescrite, sous la seule réserve du délai de mise en conformité qui peut encore bénéficier aux dispositifs publicitaires existants, en fonction de la date où le RLP a été adopté ou modifié. Le débat contradictoire ne permet pas de se faire une idée exacte du nombre de dispositifs dans les communes qui resteraient encore sans RLP adapté, ou bien dont le règlement a été adapté il y a moins de deux, donc pour lesquels l'entrée en vigueur immédiate du nouveau RNP entraîne véritablement sur ce point une obligation nouvelle. Le SNPE l'estime à 12 000 sur un parc total de 30 000 dispositifs, mais

ce chiffre est discuté en défense et ne repose de fait sur aucune étude précise ; sont seulement produites des attestations sur l'honneur établies par des entreprises membres du syndicat, qui ne couvrent qu'une partie des effectifs revendiqués.

A supposer même que la proportion de dispositifs subissant un impact réel soit significative, c'est là que la seconde considération entre en ligne de compte : la généralisation de la règle, et même le changement de rythme dans sa mise en œuvre, sont dans le débat public depuis longtemps et n'ont pris personne par surprise. Il n'est pas contesté que les professionnels du secteur avaient été informés depuis le printemps 2021 de l'évolution de la réglementation à venir, le syndicat requérant ayant d'ailleurs été consulté dès mai 2021 sur un projet de décret qui ne comportait pas de mesures transitoires. Selon le SNPE, cela ne l'aurait pas inquiété : vu les délais de mise en conformité admis jusqu'à présent, de nouveaux délais similaires seraient allés de soi. Nous ne pouvons adhérer à un tel raisonnement : il sort de l'épure que nous avons présentée, et comporte même le risque d'une dangereuse accoutumance à l'idée que certaines règles seraient faites pour voir leur mise en œuvre indéfiniment reportée.

3.3. Que le changement ne soit pas une surprise ne saurait en revanche justifier de verser dans l'extrême opposé, c'est-à-dire de considérer qu'il appartenait aux acteurs économiques concernés de se mettre en conformité de manière *anticipée* avec une nouvelle réglementation qui n'était pas encore adoptée. Or c'est là que l'entrée en vigueur immédiate s'expose à une critique que les arguments du ministre ont davantage de mal à contrer : alors que la méconnaissance de l'obligation est assortie d'une sanction, la mise en conformité des dispositifs publicitaires suppose d'en modifier le fonctionnement par une intervention qu'il n'est pas matériellement possible de réaliser, au sens propre du terme, du jour au lendemain, et ce d'autant plus que la date précise de l'entrée en vigueur n'était pas connue avant la signature et la publication du décret. C'est vrai en tout cas pour une partie de ces dispositifs, qui semblent en constituer une proportion non négligeable. Il existe des dispositifs lumineux pilotables à distance, c'est notamment le cas des dispositifs numériques, mais pour beaucoup d'autres, l'éclairage est déclenché par un simple capteur de luminosité, auquel il faut donc ajouter un mécanisme de programmation ou d'horlogerie.

Dans de telles circonstances, où on peut raisonnablement faire l'hypothèse d'un temps incompressible de mise de conformité, vous avez déjà à plusieurs reprises rappelé le pouvoir réglementaire au réalisme : vous avez censuré des dispositions réglementaires en tant qu'elles n'étaient pas assorties au moins d'un bref différé d'entrée en vigueur – bref, d'ailleurs, au point que la date à laquelle elle aurait dû être reportée était antérieure à celle à laquelle vous statuez (voir notamment, pour un différé d'un mois, 8 juillet 2016, *Fédération des promoteurs immobiliers*, n° 389745, B, et pour un différé de trois jours seulement pour la fin de l'une réglementation dérogatoire sur les arrêts de travail au cours de la pandémie de Covid-19, 18 décembre 2020, *M. B... et Ligue contre l'obésité*, n° 444000-444665, B).

Ces considérations de réalisme doivent bien sûr elles-mêmes être mises en balance avec les raisons d'intérêt général pouvant s'opposer au différé. Mais ici, nous ne voyons pas en quoi ces raisons – la prévention des risques pour l'approvisionnement électrique en hiver – auraient fait obstacle à un différé similaire à celui du précédent de 2016, un mois, soit à une entrée en

vigueur dans les premiers jours de novembre. C'est donc dans cette mesure que nous vous proposons d'accueillir le moyen – et dans cette mesure seulement, car rien ne nous convainc qu'un différé plus important se soit imposé. En particulier, les écritures du SNPE ne comportent aucune évaluation circonstanciée des délais dans lesquels l'intervention technique nécessaire peut être raisonnablement réalisée, ou de démonstration de ce que l'obligation d'y procéder rapidement emporterait une charge financière ou d'organisation qu'on pourrait qualifier d'excessive.

3.4. Et nous ne pensons pas non plus, contrairement au SNPE qui invoque sur ce point le principe d'égalité, qu'il faille étendre les modalités d'entrée en vigueur que le décret réserve aux dispositifs supportés par le mobilier urbain, c'est-à-dire un différé jusqu'au 1^{er} juin prochain. La situation de ces derniers est en effet différente en termes d'ampleur du changement de réglementation : ils étaient jusqu'ici exemptés de manière générale de l'extinction nocturne. Au regard des considérations que nous avons explorées au début de ce développement, la pesée des intérêts ne se présente donc pas dans les mêmes termes.

4. Notre avis est donc que le décret attaqué a porté une atteinte excessive aux intérêts en présence, justifiant dans cette mesure son annulation, uniquement en ce qui concerne les publicités lumineuses, autres que celles supportées par le mobilier urbain, qui dans l'état antérieur du droit n'étaient pas encore tenues d'être en conformité avec la règle d'extinction nocturne et dont le fonctionnement ou l'éclairage n'est pas pilotable à distance, et uniquement en ce qu'il n'a pas prévu dans leur cas un différé d'entrée en vigueur d'un mois.

Une telle annulation, qui n'implique aucune mesure d'exécution pour l'avenir de la part du pouvoir réglementaire, pourra paraître platonique au syndicat requérant. Elle ne l'est pourtant pas si jamais les craintes qu'il exprime se sont réalisées, c'est-à-dire si des sanctions ont effectivement été prononcées dans cette période à l'encontre d'entreprises qui n'auraient pas eu le temps de procéder à la mise en conformité, ces sanctions se trouvant alors privées de base légale. Mais il est vrai que les mémoires produits, y compris le plus récents, ne font état d'aucune sanction à ce jour.

Si vous nous suivez, vous bornerez là la satisfaction à accorder à la requête, et la rejetterez pour le surplus. Dans ces conditions, nous estimons qu'il n'y a pas non plus lieu de faire droit aux conclusions présentées par le SNPE au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

Tel est le sens de nos conclusions.