

Marcel Moritz

Les communes et la publicité commerciale extérieure
Pour une valorisation environnementale et économique de
l'espace public

Résumé de thèse pour le Prix de thèse sur la ville 2009

Parce qu'elle s'impose quotidiennement à nos regards, la publicité extérieure¹ constitue un média atypique qui déchaîne les passions. Si ce mode d'expression a pu être considéré comme une « chaleureuse manifestation de la vitalité des hommes »² contribuant à l'animation urbaine, il est aujourd'hui très souvent critiqué pour ses excès. Cette évolution est telle qu'un véritable courant de pensée publiphobe s'est développé, particulièrement au cours de la dernière décennie. Qu'ils rejettent les dispositifs publicitaires au nom de la protection du cadre de vie ou qu'ils les contestent comme autant de symboles triomphants d'une société de consommation honnie, nombreux sont désormais ceux qui nourrissent un sentiment négatif à l'encontre de cette omniprésence publicitaire.

En opposition manifeste avec cette situation, la question de l'encadrement juridique de la publicité extérieure semble ne susciter qu'un intérêt limité de la part de nos dirigeants. Portées par une loi bientôt trentenaire³, les principales dispositions applicables n'ont pas connu le succès escompté. La possibilité offerte aux communes de se doter d'une réglementation locale de la publicité extérieure en atteste ; alors qu'elle constitue un élément clé de la protection du cadre de vie, cette procédure demeure trop souvent méconnue des gestionnaires locaux⁴ et souffre d'une complexité injustifiable. Comment pourrait-il en être autrement d'un texte inspiré de la procédure d'adoption des anciens plans d'occupation des sols, dont la genèse est antérieure au grand mouvement décentralisateur du début des années 1980 ?

¹ Consacrée par le législateur, cette expression vise les publicités, enseignes et préenseignes visibles de toute voie ouverte à la circulation publique.

² B. CENDRARS, « Publicité = poésie » in *Aujourd'hui*, éd. Grasset, Paris, 1932, p. 209.

³ Loi du 29 décembre 1979.

⁴ Moins de 4 % de l'ensemble des communes françaises disposent ainsi d'un tel zonage.

La doctrine n'a pas manqué de mettre en évidence certaines de ces maladresses législatives et réglementaires. Ses réflexions peuvent schématiquement être classées en deux grandes catégories. Ainsi, certains auteurs adoptent une vision exclusivement environnementale, considérant que la publicité extérieure constitue une insupportable nuisance visuelle et doit donc être fermement limitée, voire interdite. D'autres, à l'inverse, sont plus enclins à favoriser les intérêts économiques des acteurs du secteur. Entre sauvegarde du cadre de vie et contingences économiques, il faudrait donc choisir...

Dans le cadre d'une approche communale, cette problématique se pose avec une acuité toute particulière. En effet, alors qu'une partie de l'opinion publique réclame une limitation toujours plus forte du nombre et de la taille des supports de publicité extérieure, force est de constater que l'exploitation de ces derniers contribue à l'amélioration des finances locales dans des proportions parfois conséquentes. L'actualité relative aux contrats de mobilier urbain témoigne clairement de cet enjeu budgétaire, certaines villes ayant ainsi réussi à obtenir, à des conditions extrêmement avantageuses, la mise à disposition de vélos en libre service en échange d'une exploitation exclusive du mobilier urbain.

Les gestionnaires locaux semblent donc, *a priori*, confrontés à un choix délicat entre protection du cadre de vie et sauvegarde des ressources financières de la collectivité. Cette dichotomie simpliste n'apparaît cependant guère satisfaisante. Il m'a donc semblé utile de plaider pour une conciliation entre protection environnementale et défense des intérêts économique des collectivités territoriales. J'ai par conséquent tenté d'exploiter les possibilités offertes par un tel compromis en mettant en œuvre le concept de rareté.

La publicité extérieure se prête particulièrement bien à une telle analyse. En effet, il existe un lien entre la rareté des emplacements publicitaires et leur efficacité individuelle, ce qui conditionne nécessairement leur valeur pécuniaire. Cette réflexion peut sembler commune à tous les biens rares. Comme le rappelait J.-F. Calmette dans sa thèse, « [...] si le bien est rare, c'est à dire si son offre est très faible par rapport à sa demande, le résultat est un prix très élevé et seulement quelques demandeurs privilégiés, ceux pouvant payer le prix, pourront

obtenir le bien »⁵. Mais réduire l'analyse à cette seule approche classique⁶ ne permet pas de rendre compte de ce qui constitue une spécificité du marché de la publicité extérieure. Certes, lorsque la publicité est rare, elle devient chère. Cependant, la publicité réagit différemment d'autres produits utiles mis sur le marché : elle ne devient pas simplement chère parce qu'elle est rare ; elle devient également chère parce qu'elle gagne intrinsèquement en efficacité lorsqu'elle se raréfie.

Les collectivités territoriales auraient donc tout à gagner à organiser et à exploiter une rareté des espaces publicitaires, dans un double objectif de protection du cadre de vie et de développement des ressources locales. Cette démonstration constitue l'objectif didactique de la thèse. Au fil de l'étude, la réflexion, souvent critique, met en exergue les principales faiblesses du droit applicable et propose des pistes de réflexion tendant à son amélioration. Pour ce faire, elle s'appuie sur des analyses juridiques mêlant diverses branches du droit public, mais également sur des considérations sociologiques et économiques.

En premier lieu, mes travaux visent à expliciter les moyens dont disposent les collectivités territoriales pour organiser cette rareté des espaces publicitaire. Sont ainsi développées les possibilités de réglementation locale, qui constituent un préalable nécessaire à la valorisation de l'espace public. Le constat effectué est sans appel : alors qu'il conviendrait d'encourager la mise en place de zones de publicité réglementée afin d'intéresser les communes à la question de la publicité extérieure, la réalité est bien différente. En effet, les prérogatives communales limitées et trop souvent placées sous le contrôle des représentants de l'Etat n'incitent guère les autorités locales à prendre en main la réglementation de la publicité extérieure. L'étude des dispositifs en place dans d'autres pays prouve pourtant que des solutions alternatives sont aisément envisageables⁷.

⁵ J.-F. CALMETTE, *La rareté en droit public*, éd. L'Harmattan, Paris, 2004, p. 15.

⁶ V. notamment D. RICARDO in *Principes de l'économie politique et de l'impôt*, éd. Calmann-Levy, Paris, 1970, p. 47 : « selon les principes ordinaires de l'offre et de la demande, il ne pourrait être payé de rente pour la terre, pour la même raison qu'on n'achète point le droit de jouir de l'air, de l'eau ou de tous ces autres biens qui existent dans la nature [...] C'est donc uniquement parce que la terre est limitée en quantité qu'on en vient à payer une rente ».

⁷ La question a notamment été évoquée au sein d'un ouvrage publié par le C.E.R.T.U. : *Publicité extérieure à l'étranger : un effet miroir sur la situation française*, éd. Dossiers du C.E.R.T.U., Lyon,

L'analyse des mesures répressives permettant de lutter contre les publicités illégales apporte une plus grande satisfaction quant à la qualité des procédures pouvant être mises en œuvre. La complexité du droit applicable s'avère cependant excessive, au point que de nombreuses communes ignorent les moyens dont elles disposent pour lutter contre l'affichage sauvage. Les associations de protection de l'environnement, notamment *Paysages de France*, prennent parfois le relais, mais cette situation n'est guère satisfaisante.

Si mon analyse est volontairement critique, je tente également d'apporter des solutions aux failles juridiques mises en exergue. Est ainsi proposée une simplification des procédures répressives, ou encore une nouvelle technique de mise en place des zones de publicité réglementée, inspirée de celle des plans locaux d'urbanisme. L'objectif est de poser les bases idéales d'un encadrement renforcé de la publicité extérieure, préalable nécessaire à une exploitation économique améliorée.

Cette exploitation économique est au cœur de la seconde partie de la thèse. L'objectif est ici d'expliquer quels sont les moyens dont disposent les communes pour tirer profit des supports de publicité extérieure. L'on pourrait penser que l'étude s'éloigne ici des considérations environnementales, mais tel n'est absolument pas le cas. Je suis en effet persuadé que cette recherche de profit peut constituer un facteur non négligeable dans la mise en œuvre d'une politique environnementale efficace : convaincues qu'une publicité mieux maîtrisée peut également être mieux exploitée, de nombreuses communes seront tentées de mettre en place un encadrement renforcé de la publicité extérieure.

Elles pourront y parvenir par l'exploitation du domaine public comme support publicitaire. Gestionnaires de ce domaine, les collectivités territoriales peuvent légitimement en tirer profit, aidées en cela par de larges pouvoirs décisionnels pour accepter, refuser ou retirer les occupations publicitaires du domaine public, mais également pour en fixer la redevance. Exception notable au sein de cette compétence étendue, les contrats de mobilier urbain continuent de poser certaines difficultés. Invention de J.-C. Decaux, ce procédé consistant à

1995, 59 p.

échanger l'implantation et l'entretien « gratuits » d'abribus et autres dispositifs mobiliers contre une exploitation publicitaire exclusive de longue durée échappe en effet à la logique des qualifications classiques adoptées pour la classification des contrats administratifs. Entre marché public, convention d'occupation domaniale ou délégation de service public, le juge administratif a tranché pour une qualification en marché public. Logique à certains égards, cette approche induit cependant des conséquences néfastes, notamment au regard du manque de transparence économique de ces contrats. Sur cette question également, j'envisage une solution de nature à donner une compétence accrue aux communes qui le souhaitent.

Enfin, mon travail aborde la question de la fiscalité de la publicité extérieure. Réformé par une loi du 4 août 2008 entrée en vigueur le 1^{er} janvier dernier, ce mécanisme fiscal a été simplifié au terme d'une procédure législative particulièrement confuse. Cependant, cette simplification reste encore largement insuffisante, de sorte que de nombreuses communes renonceront sans doute, aujourd'hui comme hier, à percevoir des taxes sur la publicité extérieure. Cette situation n'est guère satisfaisante. Elle l'est d'autant moins que le législateur, tiraillé entre la défense d'intérêts contradictoires, semble ne pas avoir clairement défini la finalité, budgétaire ou dissuasive, du nouveau système qu'il a mis en place. Alors qu'elle vient à peine d'entrer en application, cette taxation devrait être revue dans le sens d'une plus grande cohérence et d'une meilleure préservation de l'environnement. Mon travail étudie également quelles pourraient être les réformes envisageables sur ce point.

J'ai la conviction que le droit de la publicité extérieure, s'il était quelque peu modifié, permettrait une protection renforcée du cadre de vie, tout en améliorant les ressources économiques communales. Parce que ce travail ne se limite pas à décrire les règles juridiques applicables, il s'écarte des principaux ouvrages publiés sur la question. L'organisation de chaque titre suivant un rythme ternaire rend en outre possible une lecture à double degré. Les deux premiers chapitres constituent en effet systématiquement une étude critique du régime juridique. Ce faisant ils proposent une étude didactique poussée, de nature à conférer aux gestionnaires locaux les connaissances qui leurs font parfois défaut. Les troisièmes chapitres ont quant à eux une portée différente, puisqu'ils approfondissent certaines propositions de réformes qui m'ont semblé essentielles. Leur portée est donc plus doctrinale, à même de nourrir le débat des spécialistes de la question.

Le travail que j'ai l'honneur de vous présenter est, à l'exception de quelques corrections de pure forme, celui qui a été soutenu à l'Université Paul Cézanne d'Aix-en-Provence le 6 décembre 2008. Je travaille actuellement sur une version remaniée, notamment en ce qui concerne le titre relatif à la fiscalité puisqu'en la matière certains développements appartiennent depuis le 1^{er} janvier à l'histoire.

Convaincu de l'utilité concrète que présentent ces recherches dans le cadre d'un objectif de protection environnementale renforcé et de l'intérêt qu'elles peuvent susciter auprès des gestionnaires locaux, de nombreuses associations et plus largement de tous ceux qui nourrissent une curiosité pour ce sujet, j'ai le plaisir de candidater à l'obtention d'un prix de thèse permettant leur publication.

Strasbourg, le 15 février 2009,