



Marcel Moritz a soutenu une thèse de doctorat de droit public intitulée : *Les communes et la publicité commerciale extérieure. Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public*, sous la direction de Jean Frayssinet (professeur à l'université Paul Cézanne – Aix-Marseille III), le 6 décembre 2008 à l'université Paul Cézanne – Aix-Marseille III.

Le jury était composé de Philippe Billet (professeur, université de Bourgogne), Gabriel Eckert (professeur, université Robert Schuman – Strasbourg), Florian Linditch (professeur, université Paul Cézanne – Aix-Marseille III), Jean-Philippe Strebler (maître de conférences, Institut d'études politiques de Strasbourg).

Il a obtenu, en 2009, le prix de thèse spécial sur la ville décerné par l'Aperau, le Certu, le CFDU et le Puca.

Il a également reçu le prix Alexandre Varenne de la meilleure thèse dans la catégorie Sciences de l'information et de la communication, en 2009.

Les communes et la publicité commerciale extérieure

Fondements, méthodologie et résultats d'une thèse de droit public

Marcel Moritz

Fille de la société de consommation, la publicité extérieure a vu son développement se précipiter à partir de la fin du dix-neuvième siècle. Sous la forme d'affiches, dont certaines demeurent célèbres, de nombreux artistes ont alors conféré ses lettres de noblesse à ce mode de communication mercantile. Cet art semble aujourd'hui relégué aux musées. Nombreux sont ceux qui nourrissent désormais un sentiment négatif à l'encontre de ces dispositifs publicitaires. En 2003-2004, lorsque ce sujet de thèse est né, les grands médias nationaux commençaient à couvrir les premières grandes manifestations « antipub ». Des groupes de plus en plus organisés prenaient alors pour cible les affiches publicitaires, notamment celles du métro parisien. Ce phénomène nouveau, parfois violent, traduisait une évolution forte : en un siècle, la publicité a cessé de faire rêver ; pour certains, elle s'est même transformée en véritable cauchemar.

Ce constat a constitué le point de départ d'une réflexion portant sur les raisons d'une telle évolution, mais aussi et surtout sur les mesures à mettre en place pour l'infléchir. Pareille analyse aurait pu faire l'objet de thèses dans des domaines de recherche très différents tels que l'économie, la sociologie ou la psychologie. Dans le cadre de l'étude juridique qui a été la nôtre, il a tout d'abord été essentiel de déterminer un angle d'approche pertinent, suffisamment précis pour permettre un questionnement réellement approfondi. Le choix a été fait d'ancrer la réflexion dans le présent et de renoncer ainsi à une analyse historique du sujet, qui aurait risqué de conduire à adopter une posture excessivement descriptive. Cela permet également de multiplier les propositions concrètes dans le cadre d'une approche résolument opérante. Il a ensuite été décidé de contrer l'étude sur le rôle des communes dans la gestion de la publicité extérieure. Cette option constitue déjà, en elle-même, un choix doctrinal. À nos yeux, la maîtrise de la publicité extérieure devrait en effet être une prérogative fondamentalement communale, puisqu'il s'agit de pro-

blématiques ayant avant tout un impact direct sur l'environnement et les finances locales.

Le cadre spatio-temporel de la réflexion ayant été posé, un travail de problématisation a ensuite été nécessaire. Un constat s'est alors imposé : la publicité extérieure fait généralement l'objet d'études prenant parti, soit pour la protection environnementale, soit pour la défense des intérêts économiques qui sont liés à cette activité. Ces deux approches apparaissent ainsi, à la lecture de la doctrine, comme largement antagonistes. Manquait, à nos yeux, la recherche, pourtant fondamentale, d'un point d'équilibre. Tel allait être le fondement de notre travail. Pour atteindre ses objectifs, la thèse procède à une analyse de l'état du droit existant et propose de nombreuses pistes de réforme, dont certaines ont trouvé une concrétisation au travers de la loi dite Grenelle II du 12 septembre 2010.

Un enjeu : la recherche d'un meilleur compromis entre intérêts économiques et environnementaux

S'intéresser à l'encadrement juridique de la publicité extérieure suppose de prendre conscience du fait qu'il s'agit d'un marché dont les enjeux financiers sont très importants. Le chiffre d'affaires du secteur, qui s'élevait pour l'année 2010 à 1,188 milliard d'euros (source IREP – France Pub 2010), en atteste. On comprend mieux alors que certains professionnels puissent exercer une influence non négligeable sur les dispositions légales et réglementaires applicables. En d'autres termes – et pour écrire les choses de la manière la plus directe qui soit – il apparaît évident que leur *lobby* n'est pas neutre. Il serait cependant extrêmement réducteur de stigmatiser de la sorte une profession sans s'intéresser également

aux intérêts financiers des collectivités territoriales. Ces dernières sont en effet incitées de manière croissante à rechercher une certaine rentabilité économique dans le cadre de leurs activités (Bernard S., 2001), notamment lorsqu'il s'agit de valoriser le domaine public. Elles bénéficient ainsi financièrement des retombées de la publicité extérieure par le biais de concessions domaniales, de contrats de mobilier urbain parfois très avantageux, mais également par l'application d'une taxe spécifique. Professionnels et collectivités territoriales ont donc en réalité tous deux intérêt, dans une certaine mesure, au développement de la publicité extérieure.

Bien peu soucieux de ces intérêts économiques, un nombre croissant de personnes s'opposent aujourd'hui, pour des motifs variés, à l'omniprésence publicitaire. Certains la contestent du fait de ses conséquences parfois délétères sur le cadre de vie. Il en va par exemple ainsi des membres d'associations telles que Paysages de France, extrêmement active en la matière. Mais au-delà du monde associatif, nombreux sont aujourd'hui ceux qui s'indignent des forêts de panneaux implantés aux entrées des villes ou en pleine campagne, des bâches publicitaires géantes ou encore de certaines enseignes lumineuses. D'autres contestent la publicité extérieure pour des motifs davantage liés aux valeurs consuméristes qu'elle véhicule. Ce phénomène d'opposition n'est pas nouveau. Dès la fin des années 1950, Packard dévoilait déjà les techniques de persuasion utilisées par les grandes firmes américaines, constatant que « [...] des gens se livrent sur une grande échelle à des efforts souvent couronnés de succès, pour diriger nos habitudes inconscientes, pour orienter nos décisions en matière d'achats, le processus de notre pensée, ceci à l'aide de moyens empruntés à la psychiatrie et aux sciences sociales » (Packard V., 1958). Aujourd'hui le phénomène est croissant. Quelles que soient ses motivations, le publiphobe est à la mode ; surtout s'il s'agit d'un ancien publicitaire repent, le succès du roman *99 francs* de F. Beigbeder en atteste !

Entre intérêts économiques et nécessité pour les gestionnaires locaux de ne pas froisser des administrés qui sont aussi des électeurs, il est essentiel de trouver un équilibre acceptable. C'est à ce stade de l'analyse qu'apparaît l'idée de l'organisation et de l'exploitation, par les communes, d'une rareté des espaces publicitaires. Ayant déjà fait l'objet d'une étude fort intéressante en droit public (Calmette J.-F., 2004), la notion de rareté prend un sens particu-

lier une fois appliquée au marché publicitaire. En effet, la publicité 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. Telle est la conclusion à laquelle aboutissent de nombreuses recherches menées sur l'efficacité publicitaire (Pasquier M., 1995). Ce phénomène avait fort justement été décrit par le président Foyer (1979), considérant que « devant la multiplication systématique du nombre de dispositifs, on peut s'interroger sur l'impact commercial d'un panneau publicitaire apposé sur un mur-pignon au milieu de plusieurs autres panneaux [...]. Quand il y a trop de panneaux et d'affiches, l'effet publicitaire de chacun d'eux se trouve dilué. L'efficacité de la publicité semble être en raison inverse de sa densité ». Les communes ont donc tout intérêt à s'interroger sur l'équilibre publicitaire qu'elles ont instauré : trop laxistes, elles mettent en péril le respect des textes, dévalorisent leur domaine et réduisent l'efficacité des dispositifs publicitaires tout en maximisant les atteintes au cadre de vie. Trop strictes, elles risquent à l'inverse d'engendrer des atteintes à la liberté d'entreprendre ainsi que des distorsions de concurrence, voire de dénaturer certains lieux que la publicité contribue à animer. En pratique, l'immense majorité des collectivités territoriales doit faire face à une prolifération publicitaire excessive et se situe par conséquent dans la première de ces deux catégories. Il est donc nécessaire pour leurs gestionnaires d'organiser une certaine rareté publicitaire, avant de pouvoir l'exploiter au mieux d'un point de vue économique.

La question se pose alors de savoir si les règles juridiques applicables facilitent cette démarche, ou si elles constituent au contraire un frein. La thèse tente de répondre à cette question tout en proposant des solutions aux éventuels points de blocage.



Jean-Claude Moschetti/Réa



Raymond Depardon/Magnum Photos

Une méthode : l'analyse critique du droit applicable et la proposition systématique de solutions

La réflexion entreprise a été structurée autour de deux axes principaux : la valorisation environnementale de l'espace public par l'organisation de la rareté publicitaire et la valorisation économique de cet espace par l'exploitation de ladite rareté. Ces axes constituent les deux parties de la thèse, formant ainsi une démonstration globale que nous avons souhaité la plus cohérente possible.

La première partie de la thèse développe tout d'abord les possibilités offertes aux communes de réglementer la publicité extérieure sur leur territoire. Ces possibilités, prévues par une loi du 29 décembre 1979, offrent une grande souplesse aux communes en leur permettant de délimiter des zones et d'y appliquer un régime adapté. Il est ainsi permis de durcir la réglementation nationale en privilégiant la protection du cadre de vie, ou, à l'inverse, de l'assouplir en prenant en compte l'incidence de la publicité en tant qu'élément bénéfique contribuant à l'animation

locale. Nos recherches ont toutefois démontré que cette possibilité d'adaptation était trop peu utilisée, notamment par les plus petites communes. La procédure d'instauration de ce règlement local, largement perfectible, était en partie responsable de cette situation. Ce constat s'avérait d'autant plus inquiétant qu'une telle complexité ne constituait pas seulement un frein à l'élaboration des règlements de publicité ; elle multipliait également les risques contentieux. Il existait ainsi de multiples exemples de règlements annulés, parfois plusieurs années après leur pénible adoption, au motif de vices de procédure.

Pour mettre fin à cette situation, nous avons proposé une véritable décentralisation de la procédure, inspirée de celle applicable à l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. En effet, depuis le 1^{er} octobre 1983, les communes et leurs groupements peuvent mettre en place leurs propres documents de planification d'urbanisme, ce qui a entraîné en quelques années un doublement du nombre de plans d'occupation des sols. Aujourd'hui, le projet de Plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, arrêté puis approuvé par

le conseil municipal. Ces dispositions limitent donc fortement le rôle du préfet, ce dernier ayant essentiellement pour mission de porter à la connaissance des communes ou de leurs groupements compétents les informations nécessaires à l'exercice de leurs compétences. À l'inverse, la procédure de mise en place d'une réglementation locale de la publicité multipliait les possibilités d'intervention du préfet puisqu'il constituait, le cas échéant d'office, le groupe de travail chargé de son élaboration. Il pouvait également être amené à réunir ce groupe et à lui présenter un projet de réglementation, voire à approuver en certaines hypothèses le règlement local par arrêté. Plus généralement, un véritable joug étatique pesait de tout son poids sur cette procédure. Une fois ce constat effectué, il n'était guère difficile de proposer une véritable décentralisation : il suffisait pour l'essentiel de transcrire en la matière les évolutions du droit de l'urbanisme. Ce faisant, la mise en place d'un règlement intercommunal était également facilitée.

Ont aussi été envisagés dans cette première partie les différents modes de répression des publicités extérieures illégales. Le constat a été celui d'une multiplicité de procédures et d'acteurs qui, loin de servir la cause de la protection du cadre de vie, tendent en réalité au résultat inverse. Prenons l'exemple des personnes habilitées à dresser des procès-verbaux en la matière. L'article L. 581-40 du code de l'environnement visait, dans sa rédaction applicable lors de la soutenance de la thèse : « 1° Les agents de police judiciaire (...); 2° Les fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions aux lois du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques (...); 3° Les fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions aux dispositions du code de la voirie routière; 4° Les fonctionnaires et agents publics habilités à constater les infractions au code de l'urbanisme; 5° Les ingénieurs des ponts et chaussées, les ingénieurs des travaux publics de l'État et les agents des services des ports maritimes commissionnés à cet effet; 6° Les agents habilités par les collectivités locales à constater les infractions au code de la route en matière d'arrêt et de stationnement des véhicules automobiles (...) ». Une question de bon sens vient immédiatement à l'esprit : cette longue litanie de personnes compétentes contribue-t-elle réellement à ce que davantage de procès-verbaux soient dressés ? Il nous semble que non. En multipliant les compétences, on parvient surtout à les diluer et à déresponsabiliser leurs titulaires. Mieux vaudrait, à nos yeux, concentrer le pouvoir verbalisateur entre les mains de quelques agents spécialement formés à cet effet. La même remarque vaut pour la multitude de procédures applicables. À ce jour coexistent en effet une procédure administrative visant à protéger l'environnement, une autre procédure administrative, visant à protéger la sécurité routière, une procédure pénale et une procédure judiciaire. Mieux vaudrait, là encore, nous semble-t-il, une procédure unifiée qui soit la plus simple possible.

Ces faiblesses du droit applicable ne sont pas purement abstraites. Elles ont au contraire des conséquences lourdes du point de vue de la protection du cadre de vie. Il y avait ainsi en 2007 seulement 1 335 règlements locaux de publicité, ce qui représentait moins de 4 % de l'ensemble des communes françaises. Si l'on ajoute que parmi les cent plus grandes villes françaises, seule une dizaine n'a pas adopté un tel règlement, on comprendra aisément que les complexités juridiques ont surtout pour effet de sacrifier de nombreuses petites et moyennes communes. Il ne nous semble pourtant pas que le cadre de vie y ait une moindre importance ! Quant à la dilution des compétences répressives, elle n'est pas non plus neutre. Lors des débats qui ont entouré l'adoption de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, le ministre de l'environnement et les parlementaires estimèrent qu'environ la moitié des dispositifs publicitaires était en infraction avec la loi du 29 décembre 1979 et ses décrets d'application. Même s'il est impossible d'en apporter la preuve, nous avons la conviction que ce constat serait moins sévère si notre droit avait posé les bases permettant une répression efficace des contrevenants.

La seconde partie de la thèse constitue en quelque sorte le moteur principal de l'évolution que nous prônons. En effet, si l'espace public doit être protégé des abus publicitaires, il doit également faire l'objet d'une gestion économique efficace. Le législateur a ainsi instauré, dès le début du dix-neuvième siècle, un droit de timbre frappant les affiches visibles d'un lieu public. La nouvelle taxe locale sur la publicité extérieure, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, retient un critère d'assiette très proche en s'appliquant aux dispositifs « visibles de toute voie ouverte à la circulation publique ». Il existe donc bien une volonté historique, et constante, de valoriser économiquement les utilisations publicitaires de l'espace public. Mais il serait largement erroné de réduire cette exigence à de simples considérations fiscales. En effet, le domaine des collectivités territoriales est également le siège potentiel d'une forte activité publicitaire. La publicité extérieure vient dans ce cas à la rencontre directe de son public, ce qui la rend d'autant plus efficace. Elle nécessite pour ce faire l'autorisation de la personne publique gestionnaire, faisant naître une nouvelle forme d'exploitation économique, celle du domaine public, et beaucoup plus rarement du domaine privé, des collectivités territoriales. Cette volonté de valorisation semble toutefois, en apparence, se conjuguer très difficilement avec la rareté organisée que nous avons défendue dans la première partie de notre travail. Il y a ici un paradoxe apparent : si la publicité extérieure se fait rare, les recettes fiscales devraient baisser et les redevances d'occupation du domaine public suivre cette même tendance. Protection du cadre de vie et exploitation économique de l'espace public seraient-ils antinomiques ? Si tel était le cas, les collectivités territoriales seraient enfermées dans

un choix extrêmement difficile : satisfaire directement leurs administrés par une protection renforcée du cadre de vie ou les contenter indirectement par la perception de ressources accrues, qui pourront être affectées à la satisfaction de l'intérêt général. À de nombreux égards, cette alternative nous est apparue comme simpliste et dépassable, à condition qu'existe une évolution du droit et des pratiques.

L'exemple du contrat de mobilier urbain (Carmona M., 1985 ; Terrien G., 2003) est topique de cette démonstration. Ces conventions sont assurément une invention ingénieuse combinant de très nombreux avantages. Les communes peuvent ainsi s'équiper, le plus souvent gratuitement, d'équipements utiles et relativement esthétiques qu'elles n'auront pas à entretenir. Quant à l'entreprise qui installe le mobilier urbain, elle jouit de la possibilité d'exploiter des supports d'affichage particulièrement valorisés, situés à proximité immédiate du public, dans des lieux souvent fermés à toute concurrence. Juridiquement, ce type de contrat constitue aux termes de la jurisprudence un marché public, mais cette qualification est imparfaite parce que le montant de ces marchés est imprévisible. Ce point n'aurait qu'une importance toute relative s'il ne cachait pas un problème économique bien plus profond. En effet, si l'offre de troc que constitue le contrat de mobilier urbain apparaît *a priori* extrêmement séduisante pour les deux cocontractants, une question mérite d'être posée : quel est donc son équilibre économique réel ? La difficulté liée à la qualification juridique du contrat rejoint ici une question plus concrète, à laquelle il est bien difficile de donner une réponse précise. Quelques indices nous laissent toutefois penser que les contrats de mobilier urbain pourraient, le plus souvent, être plus équilibrés en faveur des communes. Ainsi, l'appel d'offres organisé par la ville de Paris en février 2006 pour le renouvellement de son mobilier urbain et l'installation de vélos en libre service ne semblait donner aucune chance à la société J.-C. Decaux. Cette dernière n'offrait qu'une redevance domaniale symbolique de dix euros pour dix ans, alors que son principal concurrent, Clear Channel, offrait plus de neuf millions d'euros et aurait donc dû, selon toute logique, emporter le marché. Mais J.-C. Decaux ne pouvait pas laisser échapper le prestigieux, et ô combien symbolique, marché parisien. Le Tribunal administratif de Paris fut donc saisi de la validité de l'appel d'offres, sur le fondement d'un subtil vice affectant les avis d'appel public à la concurrence. La procédure fut annulée et la ville de Paris dut se résigner à lancer un nouvel appel d'offres, dont l'issue a bien entendu été quelque peu différente. La société J.-C. Decaux a en effet profité de cette seconde chance pour revoir très significativement sa proposition, offrant subitement trois fois plus de vélos et portant sa redevance de dix euros à quatorze millions d'euros pour dix ans ! Cet exemple quasi caricatural illustre clairement

à quel point il est difficile de savoir quel est l'équilibre économique de ces contrats. Telle est la raison qui nous pousse à penser que la solution la plus satisfaisante serait d'opérer une partition du contrat de mobilier urbain : un marché public portant sur la fourniture ainsi que, le cas échéant, l'entretien du support ; un second contrat portant, éventuellement, sur la concession de ce support. Cette proposition remet en cause la nature même du mécanisme de « troc » qui est au centre des contrats de mobilier urbain. Elle apparaît toutefois la plus satisfaisante dans l'intérêt des communes. Sa pertinence peut bien entendu être débattue ; c'est le propre d'une thèse ! Il nous semble toutefois qu'une telle analyse, mêlant droit et économie, reflète parfaitement l'ouverture d'esprit et l'approche pratique que nous avons souhaité donner à notre travail. Ce faisant, un risque a été pris, celui de s'éloigner des canons habituels des thèses en droit, qui font généralement primer la théorie sur la pratique et le droit « pur » sur les approches pluridisciplinaires.

Outre la valorisation de leur domaine public, les communes peuvent également bénéficier de ressources fiscales liées à la publicité extérieure. L'étude de la fiscalité locale applicable aux dispositifs publicitaires constitue ainsi le dernier titre de notre thèse. Le hasard a voulu qu'elle soit soutenue quelques mois à peine après le vote de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, et quelques jours avant la date d'entrée en vigueur de cette loi, fixée au 1^{er} janvier 2009. L'irruption de ce texte s'est révélée très intéressante. Elle nous a en effet permis de comparer deux dispositifs fiscaux et surtout de rechercher si le législateur s'était orienté vers une prise en compte renforcée des intérêts économiques communaux. Notre conclusion est malheureusement négative. Au-delà de la persistance d'une complexité redoutable des dispositions fiscales applicables, le choix a manifestement été fait de protéger largement les professionnels de la publicité extérieure. À la lecture des travaux parlementaires, nous avons acquis la conviction que ces derniers ont pesé de tout leur poids dans la réforme. L'écueil central qui empêche une réforme nécessaire de la fiscalité de la publicité extérieure n'est donc pas fondamentalement juridique, mais plus probablement politique. Si le législateur avait voulu exclusivement défendre les intérêts environnementaux et économiques communaux, sa mission aurait été relativement aisée. Mais les intérêts des professionnels du secteur ont également pesé de tout leur poids dans la balance, paraissant même parfois primer sur ceux des communes. Or, s'il est parfaitement possible de combiner valorisation environnementale et économique de l'espace public dans l'intérêt des communes, il est bien plus complexe de concilier cet équilibre avec les desseins marchands des acteurs économiques.

Cette conclusion quelque peu désenchantée ne concerne pas exclusivement l'étude des dispositions

fiscales, sur lesquelles la thèse s'achève. Le fait est que des solutions juridiques existent pour permettre une meilleure réglementation de la publicité extérieure, au service d'une protection renforcée du cadre de vie ainsi que du développement des ressources communales. Au fil de nos recherches, il nous est clairement apparu que le législateur pourrait parfaitement unir un couple, l'environnement et les finances communales. Mais il nous est aussi apparu évident qu'il n'a pas réussi, jusqu'à présent, à rejeter l'idée de se faire également le défenseur des intérêts économiques des afficheurs, dont la force de persuasion ne doit pas être négligée. Cet état de fait explique en grande partie les incohérences du droit de la publicité extérieure et les obstacles rencontrés dès qu'une réforme est envisagée.

Depuis la soutenance de ce travail de thèse, en décembre 2008, le droit applicable a évolué, sans pour autant que tous les problèmes aient été résolus. Certaines nouvelles difficultés risquent même de naître...

nel qu'une thèse ait à elle seule un impact sur le droit applicable. Cependant, il n'est pas rare que la doctrine, dans son ensemble, exerce une influence sur les règles juridiques. À force de proposer des solutions, certaines peuvent être reprises, jusqu'à être retranscrites parfois en projets ou propositions de lois votés par le Parlement. Mais il serait extrêmement présomptueux de penser, et *a fortiori* d'écrire, que l'on a contribué, même modestement, à une telle réforme. C'est la raison pour laquelle il nous est impossible de traiter des résultats pratiques directs de notre travail de thèse. Nous consacrerons plus volontiers cette dernière partie, de manière plus générale, aux récentes nouveautés apportées par la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, dite loi Grenelle II, et à la mise en perspective de ces nouveautés avec les conclusions de notre recherche.

Cette loi transversale, intervenue un an et demi après la soutenance de la thèse, apporte à certains égards des réponses satisfaisantes aux problèmes soulevés. Ainsi que



Gilles Favier/Agence Vu

Les résultats de la recherche et la loi Grenelle II du 12 septembre 2010

Contrairement à d'autres domaines, la recherche juridique ne prétend guère à l'obtention de résultats concrets. Le plus souvent, il s'agit d'éclairer une notion, de prendre position sur un débat d'idées. Ce faisant, il est exception-

nous le souhaitons, la procédure d'élaboration des règlements locaux de publicité a été utilement décentralisée et calquée sur celle applicable aux plans locaux d'urbanisme. Le nouvel article L. 581-14-1 du code de l'environnement dispose ainsi que « le règlement local de publicité est élaboré, révisé ou modifié conformément aux procédures d'élaboration, de révision ou de modification des plans

locaux d'urbanisme (...) ». Ce renvoi constitue un progrès louable : la procédure d'élaboration des plans locaux d'urbanisme étant désormais bien connue des gestionnaires locaux, ces derniers auront beaucoup moins d'appréhension à réglementer la publicité extérieure. Une autre proposition soutenue par la thèse a également trouvé dans cette loi une certaine réalité : l'orientation du zonage publicitaire vers une protection renforcée du cadre de vie, avec la disparition des zones de publicité élargie et des zones de publicité autorisée. Désormais, aux termes de l'article L. 581-14 du code de l'environnement, le principe est que « (...) le règlement local de publicité définit une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national ». Cette formulation reprend ainsi, du moins en apparence, une orientation envisagée par la thèse. De même, nous soutenions l'utilité de pouvoir faire assermenter pour le contrôle des dispositifs publicitaires des agents spécialement dédiés à cet effet. Le législateur a consacré cette possibilité, en ajoutant un alinéa supplémentaire à l'article L. 581-40 du code de l'environnement précité, visant « (...) Les agents des collectivités territoriales assermentés et commissionnés à cet effet par l'autorité compétente en matière de police (...) ». La mesure est louable, même si cet ajout dilue encore un peu plus les compétences en la matière. En outre, sans moyens matériels et humains adaptés, il ne s'agit là que d'une simple déclaration d'intention, dont le législateur est malheureusement excessivement friand. Il n'en demeure pas moins que ces nouvelles dispositions, malgré quelques maladresses, reprennent certaines solutions que nous appelions de nos vœux et ont le mérite de porter la volonté affichée d'une protection renforcée du cadre de vie.

Ce bilan globalement positif doit toutefois être largement nuancé. À de nombreux égards, le législateur n'a pas résisté à ses démons et a accordé des faveurs considérables aux professionnels de la publicité extérieure. Alors que la loi prônait en son titre l'engagement national pour l'environnement, la réalité de sa mise en œuvre risque fort d'être bien différente. Ont ainsi été légalisées, éventuellement sous conditions, certaines formes de publicité, comme les bâches publicitaires, le micro-affichage ou encore la publicité dans l'emprise des gares et aéroports. De même, à contre-courant des propositions que nous émettions dans notre thèse, les pouvoirs de répression des dispositifs publicitaires illégaux sont désormais par principe confiés aux préfets, les maires n'étant compétents que s'il existe un règlement local de publicité, ce qui concerne, nous l'avons constaté, moins de 4 % des communes françaises... Au-delà du risque de faire perdre encore un peu plus son efficacité à la lutte contre les abus publicitaires, il y a là une recentralisation des compétences qui porte un message contraire à celui porté par notre thèse ; alors que nous pensons que les compétences en matière de publicité extérieure devraient être par essence communales – c'est même l'un des postulats de notre

travail – le législateur prend manifestement une position opposée à cette logique !

Nous aurions bien entendu souhaité que nos propositions soient plus largement reprises et que la protection environnementale soit réellement placée en tête des priorités législatives. La loi Grenelle II constituait le cadre parfait d'une telle réforme. Tel n'a pas été le cas, et de ce point de vue une certaine déception existe. En agissant de la sorte, le Parlement a toutefois validé la conclusion centrale de la thèse, à savoir la difficulté de concilier à la fois protection du cadre de vie, intérêts communaux et intérêts des professionnels du secteur. Il y a là un mariage à trois qui apparaît par essence impossible, mais auquel le législateur ne semble pas prêt à renoncer.

Les travaux universitaires ont ceci de particulier qu'ils permettent une réflexion épurée de certaines contraintes, notamment économiques ou politiques. Toute la question est de savoir jusqu'où le travail peut pousser l'abstraction. Dans notre démonstration, nous avons tenté de trouver un équilibre acceptable entre utopie et réalisme, théorie et pratique. Mais nous savons aussi qu'un grand nombre des propositions développées est condamné à demeurer pur fantasme. C'est également cela la beauté quelque peu absurde d'une recherche doctorale : consacrer beaucoup de temps et d'énergie à défendre des idées, dont on sait pertinemment qu'elles ne résisteront souvent pas à l'épreuve de la réalité...

Références bibliographiques

Bernard S., (2001), *La recherche de la rentabilité des activités publiques et le droit administratif*, Paris, Éditions LGDJ.

Calmette J.-F., (2004), *La rareté en droit public*, Paris, Éditions L'Harmattan.

Carmona M., (1985), *Le mobilier urbain*, Paris, Puf, coll. Que sais-je ?, n° 2173.

Certu, (1995), *Publicité extérieure à l'étranger : un effet miroir sur la situation française*, Lyon, Éditions Dossiers du Certu.

Dessandre J., Hochedez D., Delonnay J.-P., (1983), *Publicité et environnement, la loi du 29 décembre 1979*, Paris, Éditions La Documentation Française, coll. notes et études documentaires.

EIDOS, (1993), *Dans la ville, l'affiche*, Tours, Éditions Maison des Sciences de la Ville, coll. sciences de la ville.

Fitoussi M., (1995), *L'affichage*, Paris, Puf, coll. Que sais-je ?, n° 3013.

Foyer J., (1979), Rapport à l'Assemblée nationale, n° 929.

Gontard R., (1999), *La publicité extérieure et le droit*, Paris, Éditions LGDJ, coll. Bibliothèque de droit de l'urbanisme et de l'environnement.

IGB, (1985), *Affichage et publicité en paysage urbain*, Brest, Éditions de l'Institut de Géoarchitecture.

Moritz M., (2009), *Les communes et la publicité commerciale extérieure. Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public*, Paris, Éditions LGDJ, collection des prix de la fondation Varenne.

Packard V., (1958), *La persuasion clandestine*, Paris, Éditions Calmann-Lévy.

Pasquier M., (1995), *La mesure de l'efficacité du média affichage*, Fribourg (Suisse), Éditions Universitaires de Fribourg.

Streblor J.-P., (2004), *Affichage publicitaire – Actualité juridique et pratique*, Paris, Éditions EFE.

Terrien G., (2003), *Les contrats de mobilier urbain*, Paris, Éditions La lettre du cadre territorial, coll. Dossier d'experts.

Trémur M., (2004), *L'affichage dans les communes*, Paris, Éditions Le Moniteur.

Vincent J.-Y. (dir.), (1986), *L'affichage, l'environnement et le droit*, Paris, Éditions Économica.

Zavoli P., (2002), *Le droit de l'affichage*, Paris, Éditions L'Harmattan, coll. La justice au quotidien.

Zavoli P., (2007), *Réglementation de l'affichage publicitaire*, Paris, Éditions Le Moniteur, coll. Guides juridiques.

Biographie

MARCEL MORITZ, docteur en droit public, a enseigné en qualité d'allocataire-moniteur puis d'Ater au sein des universités d'Aix-en-Provence et de Strasbourg. Qualifié aux fonctions de maître de conférences en droit public ainsi qu'en urbanisme et aménagement du territoire, il a rédigé de nombreux articles, principalement relatifs au droit des médias et au droit de l'urbanisme. Sa thèse est située aux conflits de ces deux matières. Il a publié récemment : « La modulation dans le temps des effets de l'annulation d'un PLU », commentaire de l'arrêt de la CAA de Lyon n° 09LY02176 du 29 juin 2010, M. Pierre Payerne et autres, 3 janvier 2011, *La semaine juridique – Administrations et collectivités territoriales*, pp. 38-40 ; « Inconstitutionnalité de la cession gratuite de terrain prévue par l'article L. 332-6-1 du code de l'urbanisme », note sous la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010, *Environnement*, décembre 2010, pp. 37-39 ; « Constitutionnalité du transfert de propriété des voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations », note sous la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-43 QPC du 6 octobre 2010, *La semaine juridique – Administrations et collectivités territoriales*, 2 novembre 2010, pp. 38-40 ; « La loi Grenelle 2 et le droit de la publicité extérieure », *La semaine juridique – Administrations et collectivités territoriales*, 27 septembre 2010, pp. 47-52 ; « L'instauration expérimentale des péages urbains. Difficultés juridiques autour d'une nouveauté écologique », *Bulletin juridique des collectivités locales*, décembre 2009, pp. 738-743 ; sa thèse, *Les communes et la publicité commerciale extérieure. Pour une valorisation environnementale et économique de l'espace public*, a été publiée en 2009 aux Éditions LGDJ, dans la collection des prix de la fondation Varenne.

marcelmoritz@yahoo.fr