

Le juge administratif et la banalité esthétique dans le droit de la publicité extérieure

Patrick Logoras-Flavigny

► To cite this version:

Patrick Logoras-Flavigny. Le juge administratif et la banalité esthétique dans le droit de la publicité extérieure. Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien " (LexOI), 2004, pp.317-322. hal-02587254

HAL Id: hal-02587254

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02587254>

Submitted on 15 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Commentaire du jugement du Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, req. n° 0200606, 30 avril 2003, Société Vision Urbaine c./Préfet de La Réunion – Commune de Saint-Denis de La Réunion
Le juge administratif et la banalité esthétique dans le droit de la publicité extérieure

*Par Patrick LOGORAS-FLAVIGNY
Docteur en droit de l'Université de La Réunion*

Par arrêté du 29 juillet 1998, la Ville de Saint-Denis de La Réunion adoptait son règlement local de la publicité. Celui-ci comportait cinq zones de publicité. La zone ZPR5 interdisait toute pose de panneau publicitaire. Aux termes dudit arrêté, cette zone « *couvre, en zone agglomérée, l'ensemble des sites remarquables sur le plan du patrimoine architectural et des paysages naturels ou urbains* »

Au mépris de cette réglementation, la société Vision urbaine installait un panneau publicitaire sur un emplacement privé au n° 2 de la rue Léopold Rambaud, au Butor, dans la zone ZPR5.

Le 13 août 2002, sur le fondement de ce règlement local, par arrêté, le maire de Saint-Denis enjoignait ladite société de retirer le panneau publicitaire irrégulièrement installé.

La société requérante contestait l'arrêté en question devant le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion. Celui-ci, le 30 avril 2003, devait annuler l'arrêté litigieux au motif que « *l'examen des pièces du dossier, et notamment des photographies, fait apparaître un site banal sur le plan architectural qui ne constitue pas un espace sensible dont le caractère naturel ou paysager doit être préservé* »¹.

Pour parvenir à ce raisonnement, le juge administratif a dû, au préalable, répondre à la question de la délimitation de la zone de publicité restreinte. La méthode pour y répondre n'est pas satisfaisante au plan du droit (I). Au plan de la sauvegarde de l'esthétique urbaine, la solution retenue est également critiquable (II).

I/ L'OBLIGATION DE DELIMITER DE MANIERE PRECISE LES ZONES DE PUBLICITE INCOMBE A L'AUTORITE PUBLIQUE

En vertu de l'article L. 581-10 du Code de l'environnement :« *Dans tout ou partie d'une agglomération, il peut être institué [...], des zones de publicité*

¹ Nous remercions vivement M. le Président du tribunal administratif de Saint-Denis, M. le Commissaire du gouvernement et M. le Greffier en chef d'avoir bien voulu accepter de mettre à notre disposition une copie du jugement et des conclusions afférentes.

restreinte ou des zones de publicité élargie, où la publicité est soumise à des prescriptions spéciales... ».

Cette faculté d'instituer des zones de publicité restreinte obéit à une double condition¹. D'une part, elle suppose au préalable d'avoir défini exactement les limites de l'agglomération² sans quoi il est impossible de ne de pouvoir ni délimiter l'espace publicitaire ni de pouvoir distinguer ce qui relève de l'agglomération de ce qui se situe hors de celle-ci³. L'absence de délimitation de l'agglomération est donc une circonstance sérieuse de nature à vicier la procédure de mise en place d'une réglementation locale de la publicité⁴.

D'autre part, les zones de publicité restreinte doivent elles-mêmes être délimitées⁵. Ce zonage obligatoire découle de l'article L. 581-14 du Code précité. Ce bornage urbain publicitaire est censé fixer les contraintes imposées par la ville. Par contrecoup, il détermine les obligations des professionnels de l'affichage publicitaire. C'est pourquoi, il est impératif que la personne publique délimite de manière géographique exacte les espaces dans lesquels la publicité sera restreinte.

Dans l'exécution de cette obligation, il est sans incidence que, pour couvrir l'ensemble du territoire de la ville, l'autorité publique prévoit deux⁶, trois⁷ ou cinq zones de publicité⁸.

En l'espèce, la commune de Saint-Denis avait institué cinq zones de publicité. Il lui appartenait, en conséquence, de préciser les limites de chacune d'elles.

Contrairement à ce que soutient le tribunal administratif, il n'appartenait pas juridiquement à la requérante d'apporter la preuve de l'étendue de la zone ZPR⁹. Légalement, cette obligation pèse sur la défenderesse et non sur la demanderesse. Bien sûr, cette dernière pouvait, de bonne ou de mauvaise foi, prétendre que les

¹ Juris-Classeur « Environnement », fascicule n° 553.

² Sur la définition de « La notion d'agglomération pour l'application de la législation sur la publicité », voir les conclusions et l'arrêt qui s'en est suivi du commissaire du gouvernement R. ABRAHAM, CE, 2 mars 1990, Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports c./Société Publi-System, *RFDA*, juillet-août 1991, pp. 640 et s.

³ « *En dehors des lieux qualifiés « agglomération » par les règlements relatifs à la circulation routière, toute publicité est interdite sauf dans des zones dénommées « zones de publicité autorisée »* », article L. 581-7 du Code de l'Environnement.

⁴ L'arrêté fixant les limites de l'agglomération peut être contesté devant le juge de l'excès de pouvoir, CE, 15 juin 1987, SARL ODIP Publicité routière, *Rec CE*, p. 214.

⁵ CE, 31 juillet 1996, Commune de Quétigny c./Union des chambres syndicales de la publicité extérieure, *JCP*, édition générale, 1997, n° 22770, pp. 46 et s., note J.-P. Strebler.

⁶ CE 29 mars 1996, req. 118268, SA Marignan publicité.

⁷ CE, 10 novembre 1997, req. N,° 161158, Commune du Grand Quevilly, *Rec CE*, p. 671.

⁸ CE, 30 janvier 1991, req. n° 86358, Ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports c./Chambre syndicale française de l'affichage, *Rec CE*, pp. 33 et s.

⁹ « *...que si la société précitée conteste, s'agissant de ce dernier arrêté, la délimitation de la zone 5 [...], elle n'établit pas, par les pièces qu'elle produit, l'étendue de ladite zone* », décision commentée.

zones de publicité n'étaient pas clairement délimitées, ce qui l'autorisait à implanter le panneau publicitaire à l'endroit contesté. Mais ce n'était pas le cas.

Au final, la zone ZPR5 était clairement identifiée et délimitée. Ce qui a conduit, le tribunal administratif a contester l'arrêté portant retrait dudit panneau selon un moyen tiré de la banalité du site.

II/ LE MOYEN TIRE DE LA BANALITE DU SITE APPARAÎT TRÈS CRITIQUABLE

« L'article 10 de la loi du 29 décembre 1979¹ confère, en vue de la protection du cadre de vie, aux autorités locales compétentes un large pouvoir de réglementation de l'affichage »². Ce « large pouvoir » de réglementer localement la publicité n'est pas soumis à l'obligation de motivation des actes administratifs prévue par la loi du 11 juillet 1979³.

Dans ces conditions, le contrôle du juge se borne à l'erreur manifeste d'appréciation⁴.

Au titre du contrôle restreint⁵, le juge administratif de Saint-Denis s'est « hasardé »⁶ à fouler le terrain fragile et mouvant de l'esthétique alors que la loi de 1979 a accordé « aux autorités publiques un pouvoir d'appréciation, discrétionnaire quant à l'institution de zones de publicité sans fixer de conditions quant à la nature de l'environnement qu'il convient de protéger »⁷.

Les élus de la ville de Saint-Denis souhaitaient⁸, par l'institution de la zone ZPR5, protéger de la publicité « l'ensemble des sites remarquables sur le plan du patrimoine architectural et des paysages⁹ naturels ou urbains ».

¹ Devenu article L. 581-11 du Code de l'Environnement.

² CE, 2^e et 6^e sous-sections réunies, 31 juillet 1996, Commune Albertville, DA, décembre 1996, n° 586.

³ CE, 30 janvier 1991, Ministre de l'Équipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports c./Chambre syndicale française de l'affichage, précité.

⁴ « Le contrôle du contenu des zones de publicité réglementée par le juge et plus particulièrement par le juge administratif est nécessaire. Il s'agit d'un contrôle restreint limité au détournement de pouvoir, à l'erreur de droit et à l'erreur manifeste d'appréciation », R. GONTARD, *La publicité extérieure et le droit*, LGDJ, 1999, p. 163.

⁵ « Le contrôle restreint, c'est-à-dire le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation et du détournement de pouvoir, permet le contrôle de la disproportion entre la mesure prise et le but fixé par la loi... », F. BOUYSSOU, « Requiem pour une liberté défunte : l'affichage », *DA*, 1996, n° 15, p. 5

⁶ M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, 4^e édition, Dalloz, p. 797.

⁷ TA de Versailles, 6 décembre 1995, Chambre syndicale française de l'affichage c./Commune de Chatou, req. n° 925282.

⁸ « ...il est bien connu que c'est dans l'architecture que s'expriment toutes entières la valeur et la spécificité d'une civilisation. Faire respecter la qualité architecturale et la valoriser est donc une nécessité de civilisation », J. BARTHELEMY, « De l'esthétique urbaine à la protection montagnarde », *AJDA*, 1977, p. 172.

⁹ « Le paysage peut-il être un objet de réflexion pour les juristes ? », R. ROMI, *Droit et administration de l'environnement*, 3^e édition, Montchrestien, 1999, p. 495.

Même s'il est vrai que « *le concept de qualité de vie, en lui-même [est] difficilement traduisible en règle de droit positif* »¹, il révèle tout de même, une aspiration des élus et plus largement de la société à voir l'espace urbain ou rural adopter une certaine configuration esthétique notamment au regard des panneaux publicitaires, sans quoi, on verrait très vite se développer des « *cloaques publicitaires* »².

C'est au vu des éléments du dossier, qu'il est possible « *in concreto* »³ au juge administratif de rechercher le but poursuivi par les autorités municipales dyonisiennes, à travers la mesure administrative contestée.

Des circonstances particulières peuvent légitimer l'institution de zones de publicité réglementée à certains endroits de la ville. A contrario, l'absence de circonstances particulières voue, de fait, toute réglementation locale à la censure du juge⁴. Pourtant, le Conseil d'Etat a considéré que « *le moyen tiré de ce que le maire de Quétigny aurait excédé ses pouvoirs en instituant des zones de publicité ne présentant aucun caractère particulier ne peut être accueilli* »⁵.

La lecture du principal considérant du jugement rendu par le tribunal administratif de Saint-Denis concernant la rue sur laquelle était installé le panneau publicitaire litigieux laisse perplexe. Il traduit une absence complète d'analyse de l'architecture urbaine des lieux ; lesquels, pouvaient, à eux seuls, fonder la mesure prévue par la zone ZPR5.

Il n'est pas inutile de rappeler que cette portion de la ville est située très près du front de mer de Saint-Denis, endroit où de nombreux sportifs confirmés, amateurs avisés et promeneurs du dimanche, seuls ou en famille se promènent dès les premières lueurs du soleil.

Souhaitant modifier le paysage urbain à l'endroit contesté, les autorités municipales ont procédé à un traitement urbain en profondeur en remodelant le plan

¹ J. MORAND-DEVILLIER, *Le droit de l'environnement*, PUF, collection Que sais-je ?, 6^e édition, 2004, p. 71.

² F. BOUYSSOU, *op. cit.*, p. 4.

³ F. BOUYSSOU, *op. cit.*, p. 4.

⁴ « *En l'absence de circonstances particulières à la commune de S. de nature à justifier légalement une interdiction générale et absolue d'affichage sur les emplacements appartenant à des particuliers* », CE, Ministre de l'Environnement et du cadre de vie c./Union des chambres syndicales d'affichage et de publicité extérieure, 10 octobre 1980, *Rec CE*, p. 595.

⁵ CE, 31 juillet 1996, Commune de Quétigny c./Union des chambres syndicales de la publicité extérieure, note de Jean-Philippe STREBLER, précité. Voir également, TA de Versailles qui a estimé qu'en réglementant la publicité dans le quartier de la gare, « *lequel ne présente aucun caractère particulier sur le plan architectural ou esthétique, le maire, en voulant éviter la prolifération de dispositifs publicitaires qui aurait été de nature à porter atteinte au cadre de vie dans un lieu très fréquenté de la commune, n'a commis aucune erreur manifeste d'appréciation* », 6 décembre 1994, Sté Avenir Publicité c./Préfet du Val d'Oise, req. 894733. Cette situation a conduit certains auteurs, a considéré que « *désormais, on n'aura plus besoin d'être dans un site classé pour être à l'abri d'une invasion d'immenses panneaux publicitaires, surtout à l'entrée des villes* », N'GUYEN VAN TUONG, note sous CE, 31 juillet 1996, Commune de Quétigny, *LPA*, 25 novembre 1996, n° 142, p. 15.

de circulation qui s'effectue alors à double voie et en sens unique vers la sortie de Saint-Denis, en démolissant certaines habitations, en déplaçant des baraquements à usage professionnel, en construisant un nouveau pont visant à doubler l'existant, et enfin, en végétalisant les poches de terrain avoisinantes.

Au final, c'est toute une bande près du littoral marin qui a été transformée permettant ainsi une circulation automobile plus fluide. Dans le même temps, c'est toute l'architecture urbaine qui en est résultée qui s'est trouvée sensiblement améliorée. Dans ces conditions, il est difficile d'adhérer à l'affirmation selon laquelle le site en question est banal, justifiant par suite, de l'annulation du règlement local de la publicité le préservant. L'expression « *banal* » est rarement employée par le juge administratif. Il lui préfère celle d'absence ou de présence de « *caractère particulier* »¹.

L'empreinte trop forte de subjectivité qui entoure l'expression « banal » justifie, selon nous, que le juge administratif lui en préfère une autre. Par ailleurs, la banalité n'est qu'un signe apparent d'une époque : ce qui est banal aujourd'hui, peut devenir original et beau demain, et vice-versa. Dans ces conditions, il importe plutôt de ne s'attacher qu'à des aspects, à des perspectives générales, à des études menées, débouchant éventuellement sur des travaux immobiliers conséquents et, enfin à des coûts financiers engagés. Seules ces considérations d'ensemble peuvent, d'une manière générale, aider à dépasser la contrainte d'une investigation personnelle d'une recherche artistique, parfois difficile et hasardeuse, de ce que doit représenter l'architecture urbaine.

Aussi, il nous semble qu'en l'espèce, les conclusions du Commissaire du gouvernement Rigaud auraient, naturellement, pu trouver à s'appliquer à la rue Léopold Rambaud, endroit où est installé le panneau publicitaire litigieux. Celui-ci, pour légitimer la légalité des arrêtés pris par le préfet de Paris d'interdire la pose de panneaux publicitaires sur l'un des périphériques parisiens naissants, déclarait : « *un ensemble urbain peut ne comporter aucun monument ou bâtiment digne d'un intérêt particulier mais former par son ensemble, son volume, sa couleur générale, un véritable paysage digne de protection* »².

Enfin, quand bien même l'endroit aurait pu apparaître banal, on ne voit pas pourquoi il ne mériterait pas une protection renforcée. Aussi, et sans se hasarder à des considérations esthétiques qui ne peuvent que très difficilement emporter l'adhésion, le tribunal administratif pouvait plus simplement ne s'en tenir, pour légitimer la zone ZPR5, qu'au moyen tiré de préservation du site. En effet, « *...la préoccupation esthétique qui anime la réglementation de l'affichage ne signifie pas seulement, en droit, la protection de ce qui est beau et pittoresque, mais aussi l'effort pour ne pas enlaidir (...), voire ne pas aggraver la laideur existante* »³.

¹C'est d'ailleurs l'expression employée par le Commissaire du gouvernement, dans cette affaire.

² Conclusions sous CE, section, 1^{er} octobre 1966, Union des chambres syndicales d'affichage et de publicité extérieure, *JCP*, édition générale, 1967, n° 15192

³ *Ibid.*

