

Circulaire DNP/SP n° 2001-1 du 5 avril 2001 relative à la mise en oeuvre des textes sur la publicité, les enseignes et les préenseignes, livre 5, titre 8, chapitre unique du code de l'environnement et décrets d'application, organisation et méthodes

NOR : ATEN0100087C

(Texte non paru au *Journal officiel*)

Référence : Code de l'environnement, articles L. 581-1 à L. 581-45

Pièce jointe : 1 annexe technique

La ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement à Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département (directions régionales de l'environnement, directions départementales de l'équipement, services départementaux de l'architecture et du patrimoine).

Plan de diffusion

POUR EXÉCUTION		POUR INFORMATION	
Préfets de région et de département	1 ex.	Direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales	1 ex.
		- sous-direction des affaires juridiques Service de l'inspection générale de l'environnement	1 ex.
Directeurs régionaux de l'environnement	1 ex.	CGPC	1 ex.
Chefs des services départementaux de l'architecture et du patrimoine	1 ex.	Ministère de l'équipement, des transports et du logement (DSCR)	1 ex.
Directeurs départementaux de l'équipement	1 ex.		

Circulaires abrogées par la présente circulaire : néant.

La loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, élaborée dans un souci de protection du cadre de vie est entrée en vigueur depuis plus de vingt ans. Depuis le 18 septembre 2000, elle a été intégrée à droit constant à la partie législative du code de l'environnement dont elle constitue désormais le chapitre unique du titre 8, protection du cadre de vie, du livre 5 consacré à la prévention des pollutions, des risques et des nuisances (art. L. 581-1 à L. 581-45).

Cette codification renforce l'ancrage juridique de cette législation dans le droit de l'environnement et consacre les efforts entrepris par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement pour en assurer la mise en oeuvre. Elle doit aussi être l'occasion de réaffirmer les principes que porte le texte et de veiller à leur application rigoureuse.

Grâce à l'enquête menée en 1999, reconductible chaque année, nous disposons pour la première fois depuis 1991 d'une évaluation nationale des résultats de notre action que je vous ai communiquée par lettre du 4 septembre 2000.

Je tiens à en rappeler les enseignements essentiels.

Le développement considérable des règlements locaux de publicité doit être accompagné d'une ferme volonté des pouvoirs publics de faire respecter les dispositions générales de la loi.

En dépit de l'attitude vigilante d'un certain nombre de communes et de l'action exemplaire entreprise par les services déconcentrés de l'Etat dans certains départements, les paysages sont encore trop souvent altérés par des dispositifs publicitaires et enseignes de toute nature installés au mépris de la réglementation en vigueur ou sans préoccupation esthétique. Le nombre de procédures engagées contre les infractions, même s'il est significatif, reste trop modeste au regard de l'importance du parc installé et de nombreuses infractions sont relevées sans toutefois que la sanction intervienne.

Il apparaît de même que le mécanisme de la déclaration préalable, institué par le législateur en 1995, est inégalement mis en oeuvre. Un quart en moyenne des déclarations préalables reçues en préfecture ne sont pas traitées et l'on déplore une absence totale de traitement dans certains départements. En revanche, le taux national d'irrégularités décelées dans les déclarations examinées est très faible, ce qui semble confirmer l'aspect dissuasif de cette nouvelle procédure et souligne la nécessité de parfaire son application.

Le paysage dans son acception la plus large, comme le cadre de vie, même ordinaire, de nos concitoyens, méritent protection. Cette qualité du cadre de vie est largement jugée par nos concitoyens, comme par les étrangers qui visitent la France, sur notre capacité à faire respecter la réglementation en matière de publicité. Cette capacité passe tant par une meilleure synergie des services que par la définition de stratégies offensives et dissuasives.

A cette fin, je vous invite à engager dans les meilleurs délais une action déterminée dont les modalités sont indiquées dans la présente circulaire et détaillées dans son annexe technique.

La mise en oeuvre de cette politique fait appel aux compétences de plusieurs services déconcentrés de l'Etat, placés sous votre autorité. Les directions régionales de l'environnement, les directions départementales de l'équipement, les services départementaux de l'architecture et du patrimoine, les services de police, la gendarmerie et bien évidemment les services des préfectures concourent chacun pour ce qui les concerne à l'application des textes.

Comme le prévoient les articles 17-3 à 17-6 du décret du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans le département, il vous appartient, dans ce cas, de coordonner étroitement l'application de la réglementation par les divers services concernés en constituant un pôle de compétence spécialisé dans ce domaine, que vous placerez sous l'autorité d'un chef de projet, désigné à cet effet par vos soins. Lorsqu'il existe déjà un pôle de compétences en matière d'environnement, vous aurez soin d'y rattacher une mission spécialisée dans le domaine de la publicité, des enseignes et des préenseignes, avec à sa tête un chef de projet identifié.

Ce chef de projet aura à coeur de structurer, coordonner et évaluer les actions du pôle de compétence constitué, et ce tant dans le domaine de l'élaboration des règlements locaux de publicité que dans la mise en oeuvre des actions préventives ou répressives (sensibilisation et dialogue avec les élus, professionnels et bailleurs d'emplacements, traitement et suivi des déclarations préalables, sanction des infractions). Il sera notamment chargé de coordonner les relations entre les services déconcentrés et l'administration centrale.

Les communes sont également concernées par l'application de cette législation. Le maire est au même titre que le préfet destinataire des déclarations préalables. Au nom de l'Etat, il délivre les autorisations de publicité ou d'enseignes dans les cas prévus par le code de l'environnement et prend des arrêtés de mise en demeure à l'encontre des contrevenants.

Dès lors, il est indispensable que tout futur pôle de compétence crée ou renforce la coopération entre services de l'Etat et des communes dans les différents secteurs de la législation.

L'annexe technique ci-jointe explicite les différents aspects de cette coordination en indiquant les principales difficultés méthodologiques et en vous proposant un certain nombre de solutions.

Vous voudrez bien me rendre compte pour le 30 novembre 2001 des modalités d'organisation que vous aurez adoptées en me communiquant notamment les coordonnées du chef de projet, la composition et l'organisation du pôle de compétence. J'attache le plus grand prix à la réussite de cette action qui sera intimement liée à l'importance et à la qualité des moyens que vous y consacrerez.

Dominique Voynet

ANNEXE TECHNIQUE

1. Suggestions d'organisation des services

Une meilleure efficacité suppose une répartition des compétences claire, une coordination des actions et une concertation avec les différents acteurs. La mise sur pied d'une organisation doit être précédée d'une analyse de l'organisation existante.

Il faut insister sur l'importance du chef de projet au niveau départemental, personne ressource, qui pourra appartenir à l'un ou l'autre des services compétents.

1.1. Répartition des compétences entre les acteurs

Chaque service, en raison de ses compétences particulières et de son champ d'action spécifique, pourra oeuvrer plus spécialement dans un secteur déterminé de l'application des textes, sans pour autant s'y limiter.

Les services de préfecture assurent la coordination générale et l'évaluation. Ils suivent les groupes de travail et tiennent le secrétariat de la commission départementale des sites, perspectives et paysages en formation publicité, enregistrent et traitent le cas échéant les déclarations préalables, suivent les procédures de sanction et développent les relations avec les communes. En fonction des compétences et des moyens, ils traitent le contentieux.

Les directions régionales de l'environnement, les directions départementales de l'équipement et les services départementaux de l'architecture et du patrimoine ont vocation à mettre en oeuvre cette réglementation, rapportent en commission départementale des sites, perspectives et paysages et participent, tout comme la police et la gendarmerie, à la constatation des infractions.

Les communes sont à l'initiative des créations ou révisions de règlements locaux de publicité.

Les maires, agissant au nom de l'Etat, délivrent les autorisations prévues par les textes et prennent des arrêtés de mise en demeure à l'encontre des contrevenants. Les agents de la police municipale et des services communaux peuvent être habilités à constater les infractions.

1.2. Coordination et concertation

Outre la désignation du chef de projet qui constituera la tête du réseau d'acteurs de cette législation au niveau local, il importe de mettre sur pied l'organisation d'instances de sensibilisation entre les divers partenaires (réunions d'échange, points périodiques sur l'évolution des groupes de travail, les déclarations préalables et mise en oeuvre des sanctions).

Avec les communes qui le souhaitent, la définition de principes destinés à préciser la part des interventions des services

communaux et celles de l'Etat peut être un moyen de formaliser et d'officialiser l'engagement des pouvoirs publics sur ce dossier. La concertation avec les conseils généraux pour les interventions sur le réseau départemental, bien qu'en la matière il s'agisse toujours d'une compétence de l'Etat, est également à mener.

Les professionnels de l'affichage et des enseignes ainsi que les annonceurs et les chambres consulaires pourront être associés à ces instances si vous l'estimez souhaitable.

Une écoute attentive des associations de défense de l'environnement est très importante, tant pour une meilleure connaissance des pratiques contestables que pour mesurer la sensibilité du public à cette question. En particulier, les associations agréées de protection de l'environnement pourront en tant que de besoin être sollicitées pour participer aux groupes de travail ou réunions de concertation.

2. Conseils méthodologiques et juridiques

Il est très important, outre le mode d'organisation, d'établir une stratégie d'action à court ou moyen terme et de hiérarchiser des priorités (exemples : entrées de ville, tel ou tel itinéraire routier, affichage sauvage, déclaration préalable, actions d'ensemble fortes liées au tourisme...) car il est illusoire de vouloir tout améliorer en même temps.

Pour vous aider dans cette démarche, et dans les cas les plus justifiés, il est possible à l'administration centrale du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement de déléguer des crédits d'étude aux directions régionales de l'environnement.

2.1. Le relevé et le traitement des infractions

Dans tous les cas, il est indispensable d'agir en liaison avec les services de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction est constituée, soit pour agir en lieu et place des services communaux, soit pour les épauler dans leur action. Vous n'êtes en aucun cas liés par l'appréciation du maire sur une infraction et son éventuel refus d'agir. En la matière le maire agit au nom de l'Etat, le maire et le préfet disposent d'un pouvoir concurrent pour prendre les arrêtés de mise en demeure. Il vous appartient de répartir les lieux d'intervention pour les constats d'infraction entre les divers services placés sous votre autorité, conformément aux modalités d'organisation suggérées ci-avant.

2.1.1. Les déclarations préalables

Il peut être nécessaire d'organiser une visite de terrain pour vérifier la régularité de l'installation en cas de doute lors de l'examen de la déclaration, d'avertir le déclarant des difficultés juridiques éventuelles et de procéder par sondages pour des visites de contrôle sur les installations dont la déclaration semblait régulière. Il est indispensable d'affirmer la présence continue des pouvoirs publics sur ce thème.

Certaines entreprises font des déclarations préalables non suivies d'installation dans le but de geler certains emplacements et de les rendre inaccessibles à la concurrence. Si un règlement local de publicité limite les possibilités d'implantation ou si les deux afficheurs disposent d'un contrat valable, il leur appartient de justifier de leur droit à occuper l'emplacement en saisissant en tant que de besoin le juge du contrat. L'administration ne doit pas devenir gestionnaire des emplacements disponibles et favoriser malgré elle des pratiques anticoncurrentielles. La déclaration préalable ne doit pas devenir un outil de réservation des espaces d'affichage disponibles. En cas de contestation de la part de l'un d'entre eux, vous informerez les déclarants qu'il leur appartient de définir entre concurrents leur droit à occuper l'emplacement.

La déclaration préalable ne dispense pas l'afficheur d'observer la réglementation. Si elle permet à l'administration de connaître les nouvelles installations, elle ne permet pas de vérifier la régularité des installations sur le terrain qui peuvent être non conformes à ce qui a été déclaré. Un suivi de terrain, complété par d'éventuels procès verbaux en cas d'infraction ou d'installation non conforme à déclaration demeure indispensable. Il vous appartiendra en fonction de vos effectifs et moyens matériels de préciser la périodicité et l'étendue géographique de ces visites de contrôle.

2.1.2. Procès-verbaux et procédures amiables

Le procès-verbal est la voie usuelle du constat d'infraction. L'article L. 581-40 du code de l'environnement précise quelles catégories d'agents sont habilités à constater les infractions.

Le procès-verbal doit être motivé en fait et en droit et comporter toutes les mentions légales et toutes les précisions utiles sur l'emplacement, l'aspect, l'orientation, les dimensions et la qualification juridique du dispositif en infraction. Il est souhaitable, bien que non obligatoire, chaque fois que c'est possible, d'accompagner le PV d'une photographie du dispositif en infraction et de ses alentours, particulièrement lorsque l'infraction est en liaison avec la notion d'agglomération.

Préalable indispensable de l'arrêté de mise en demeure ou de l'amende administrative, le procès-verbal n'a pas juridiquement à être transmis au contrevenant. Toutefois, si vous l'estimez utile, vous pouvez le joindre à vos courriers.

La jurisprudence administrative écarte de manière constante l'obligation d'une procédure amiable préalable à l'arrêté de mise en demeure. Seule l'infliction de l'amende administrative de 5 000 F prévue à l'article L. 581-26 du code de l'environnement doit, selon ce même article, être précédée d'une procédure contradictoire.

Il vous appartient d'apprécier l'opportunité d'une procédure amiable. Si cette recherche d'accord amiable peut être souhaitable lorsqu'est établie la bonne foi du contrevenant, il demeure que les astreintes ou amendes administratives sont encore trop peu utilisées alors qu'il entrerait dans les intentions du législateur, notamment par l'introduction dans la réglementation en 1995 d'une sanction administrative (amende de 5.000 F), de renforcer la lutte contre l'affichage illégal. En

cas d'échec de la procédure amiable, il est indispensable d'utiliser l'arrêté de mise en demeure assorti d'une astreinte ou la dépose d'office prévus par le code de l'environnement.

2.1.3. L'amende administrative

Les modalités de mise en oeuvre de cette procédure ont été explicitées dans ma circulaire n° 97-50 du 26 mai 1997.

Cette amende est dans l'esprit du législateur une réponse aux nombreux cas d'affichage sauvage et aux infractions les plus graves. L'enquête effectuée en 1999 montre qu'elle est trop peu utilisée alors qu'elle constitue un moyen particulièrement dissuasif de lutter contre les abus les plus criants. Je vous recommande donc de veiller à sa mise en oeuvre chaque fois qu'elle est applicable et ce avec la plus grande fermeté.

2.1.4. L'arrêté de mise en demeure assorti d'astreinte ou suivi de dépose d'office.

Son mécanisme est simple et aisément applicable. Il doit être motivé en fait, en droit et comporter les voies et délais de recours. Si dans les quinze jours à compter de la notification de cet arrêté de mise en demeure, la mise en conformité n'est pas intervenue, vous avez le choix entre la mise sous astreinte du contrevenant ou la dépose d'office du dispositif illégal à ses frais.

2.1.4.1. L'astreinte

Elle est normalement liquidée par le maire au profit de la commune. Si le maire ne l'a pas fait dans le délai d'un mois suivant l'invitation que vous lui aurez adressée en ce sens, il vous appartiendra de la recouvrer au profit de l'Etat. L'enquête menée en 1999 montre que les astreintes sont peu utilisées et que certains services ne maîtrisent pas les circuits comptables. Il vous appartient de formaliser cette procédure en liaison avec le comptable public dont vous dépendez, les maires et leur agent comptable. L'astreinte est recouvrée tant que dure l'infraction.

2.1.4.2. La dépose d'office

Elle est régie par les articles L. 581-29 et L. 581-31 du code de l'environnement. Vous utiliserez la procédure prévue à l'article L. 581-29 lorsque l'infraction est passible de l'amende administrative prévue à l'article L. 581-26 et la procédure de l'article L. 581-31 dans les autres cas. C'est une procédure alternative que vous pouvez notamment utiliser en cas de publicité illégalement implantée sur le domaine public ou lorsque l'astreinte se révèle inefficace du fait de la mauvaise foi ou des manoeuvres dilatoires systématiques de certains contrevenants. Afin d'éviter les actions en responsabilité ou pour voie de fait, cette procédure est à employer lorsque l'infraction ne fait absolument aucun doute.

2.1.5. Les procédures contentieuses

Elles peuvent être le prolongement des procédures administratives décrites ci-dessus lorsque l'afficheur va contester la légalité des procédures engagées. Il vous appartiendra d'assurer, avec les moyens adéquats, la défense de l'Etat en première instance devant les tribunaux administratifs. Cette défense doit être traitée avec le plus grand soin afin de conforter et crédibiliser les actions répressives entreprises. En cas de jugements défavorables à l'administration rendus en première instance, vous pourrez, si vous l'estimez utile, attirer mon attention sur l'opportunité ou la nécessité de poursuivre la procédure en appel et en cassation.

2.1.6. Les procédures pénales

Bien que le code de l'environnement s'appuie essentiellement sur un ensemble de mesures de police et de sanctions administratives, il comporte également un ensemble de sanctions pénales dont la mise en oeuvre est laissée à l'appréciation du procureur de la République, au vu du procès verbal dont vous devez lui adresser une copie et en tenant compte du déroulement et de l'aboutissement de la procédure administrative. Il peut toutefois être judicieux d'attirer son attention sur les cas les plus difficiles ayant valeur exemplaire, soit en raison de la récidive ou de la mauvaise foi du contrevenant, soit en raison de l'échec de la procédure administrative, pour des raisons de légalité externe, alors que la réalité de l'infraction est par ailleurs incontestable. D'une manière générale, le juge pénal doit être sensibilisé sur cette législation.

2.2. L'élaboration des règlements locaux de publicité

En premier lieu, il est essentiel que les représentants de l'Etat que vous aurez désignés lors de la constitution des groupes de travail puissent participer effectivement à chaque réunion. Ces représentants seront de préférence choisis en fonction des caractéristiques paysagères, urbanistiques et routières de la commune, l'importance d'un représentant de la direction régionale de l'environnement étant par exemple plus marquée lorsque tout ou partie du territoire de la commune concernée par le groupe de travail fait l'objet d'une mesure de protection particulière du point de vue de l'environnement (réserve naturelle, parc, site classé ou inscrit).

Les représentants de l'Etat, outre la promotion des politiques de l'Etat dont ils ont la charge (protection du patrimoine et

de l'environnement, sécurité routière, préservation de la voirie et du domaine), devront veiller à ce que les propositions faites respectent bien les règles de droit applicables. En outre, préalablement à l'élaboration du projet de règlement local, ils devront insister sur la nécessité de dresser un état des lieux de la situation de la commune au regard de la législation.

Face aux professionnels de l'affichage, il est important que les représentants de l'Etat puissent développer les arguments juridiques de nature à justifier leur position (textes, jurisprudence) lorsqu'un désaccord survient.

Cette compétence technique et juridique doit se retrouver en commission départementale des sites, perspectives et paysages (CDSPP), où l'agent qui tiendra le rôle de rapporteur doit pouvoir mettre en lumière tous les points du projet de règlement qui risquent de nuire à son applicabilité ou présentent des caractéristiques incompatibles avec l'objectif de protection du cadre de vie que doit poursuivre un règlement local de publicité (ex : restrictions ou extensions de l'affichage illégaux ou d'application difficile, vices de procédure, extensions des possibilités d'affichage qui vont porter préjudice au cadre de vie ou au paysage.)

Une fois le règlement local adopté et publié, il devra être appliqué de la même façon que les règles nationales et vos services pourront apporter leur aide à la commune pour cette application dans un cadre qu'il vous appartient de formaliser.

Des documents d'information juridique et technique sont diffusés et actualisés par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement et vous pourrez soumettre toute difficulté juridique ou technique rencontrée dans l'élaboration des règlements locaux à mes services centraux (cf. note 1) pour avis ou expertise. Par ailleurs, des actions de formation ont été conduites sur cette législation et continueront de l'être. Ce travail pédagogique, réalisé pour l'essentiel, ne sera efficace que s'il est démultiplié par vos services au niveau local.

TEXTES DE RÉFÉRENCE

Code de l'environnement, partie législative, articles L. 581-1 à L. 581-45.

Décret n° 80-923 du 21 novembre 1980 portant règlement national de la publicité en agglomération, et déterminant les conditions d'application à certains dispositifs publicitaires d'un régime d'autorisation pour l'application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes, modifié par le décret n° 82-1044 du 7 décembre 1982 portant application de diverses dispositions de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979, et par le décret n° 96-946 du 24 octobre 1996.

Décret n° 80-924 du 21 novembre 1980 fixant la procédure d'institution des zones de réglementation spéciale de la publicité prévues aux articles 6 et 9 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

Décret n° 82-211 du 24 février 1982 portant règlement national des enseignes, et fixant certaines dispositions relatives aux préenseignes pour l'application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes modifié par le décret n° 96-946 du 24 octobre 1996.

Décret n° 82-220 du 25 février 1982 portant application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes en ce qui concerne la surface minimale et les emplacements de l'affichage d'opinion et des associations sans but lucratif.

Décret n° 82-764 du 6 septembre 1982 réglementant l'usage des véhicules à des fins essentiellement publicitaires, pris en application de l'article 14 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

Décret n° 82-1044 du 7 décembre 1982 portant application de diverses dispositions de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes et modifiant l'article R. 83 du code des tribunaux administratifs.

Décret n° 89-422 du 27 juin 1989 réglementant la publicité sur les eaux intérieures.

Décret n° 96-946 du 24 octobre 1996 modifiant le décret n° 80-923 du 21 novembre 1980 portant règlement national de la publicité en agglomération et le décret n° 82-211 du 24 février 1982 portant règlement national des enseignes.

Décret n° 98-865 du 23 septembre 1998 fixant les missions, la composition, le mode de désignation et les modalités de fonctionnement des commissions départementales des sites, perspectives et paysages et de la commission supérieure des sites, perspectives et paysages.

Circulaire n° 82-05 du 5 janvier 1982 relative au contrôle de l'implantation de nouveaux types de mobilier urbain en espace protégé.

Circulaire n° 83-13 du 15 mars 1983 portant application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 et des règlements pris pour son application.

Circulaire n° 85-51 du 1^{er} juillet 1985 relative à la publicité sur le mobilier urbain..

Circulaire n° 85-68 du 15 septembre 1985 relative à l'application de la loi sur la publicité hors agglomération.

Circulaire du 29 décembre 1992 portant sur l'application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979.

Circulaire n° 93-69 du 14 septembre 1993 relative à la population à prendre en compte pour l'application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 et ses décrets d'application relatifs à la publicité aux enseignes et aux préenseignes.

Circulaire n° 97-50 du 26 mai 1997 d'application du décret n° 96-946 du 24 octobre 1996 (déclaration préalable des dispositifs supportant de la publicité, de certaines préenseignes et autorisation préfectorale pour les enseignes laser).

NOTE (S) :

(1) Direction de la nature et des paysages, sous-direction des sites et paysages, bureau des actions territoriales.