

Pouvoirs municipaux en matière d'enseignes commerciales

Par Manuel GROS,
Professeur à l'Université d'Artois,
Doyen de la Faculté de droit de Douai,
Avocat au Barreau de Lille

Question :

Un maire prétend « retirer » une autorisation d'enseigne lumineuse commerciale délivrée cinq années auparavant sur un immeuble appartenant à la commune mais donné à bail de longue durée à l'exploitant.

La commune prétend que le droit à enseigne est précaire et révocable ad nutum et invoque l'incompatibilité esthétique de l'enseigne avec la politique municipale en la matière.

Ce type de remise en cause d'un droit à enseigne commercial est-il possible ?

Quels sont les pouvoirs du maire en la matière ?

La décision municipale s'analyse en fait comme l'abrogation ou la révocation d'un acte individuel (l'autorisation) (I). Le maire peut-il réglementer les enseignes (II) ? Peut-il les interdire (III) ?

1- LES CONDITIONS D'ABROGATION OU DE RÉVOCATION DES ACTES INDIVIDUELS

La commune prétend que l'autorisation détenue est précaire et révocable. Si tel était le cas, elle ne donnerait naissance à aucun droit ni ne conférerait pas à son destinataire un droit acquis à son maintien. C'est le cas des décisions à caractère provisoire (comme les mesures de suspension, CE, 13 nov. 1981, Commune de Houilles, Rec. CE, p. 410), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Pour des motifs d'intérêt général ou d'intérêt du service ou chaque fois que le bénéficiaire de la décision ne remplit plus les conditions requises, l'autorité administrative peut y mettre fin.

C'est aussi le cas des autorisations nécessaires à l'exercice d'activités qui présentent un danger pour la sécurité, la salubrité ou la santé publique (CE, sect., 17 juill. 1953, Constantin, Rec. CE, p. 381; CE, sect., 25 févr. 1994, min. délégué à la Santé c/ Laboratoire d'Artois, Rec. CE, p. 98). Mais ce n'est pas le cas d'espèce, l'enseigne ne présentant manifestement aucun danger.

C'est enfin le cas des permissions de voirie et les autorisations domaniales (CE, 21 févr. 1934, Soustre, Rec. CE, p. 257 ; CE, 18 juin 1982, Epx Barbe, RDP 1983, p. 520 ; CE, 25 juin 1982, Ville de Saint-Jean-de-Luz, RDP 1983, p. 521, intérêt de la circulation). Les titulaires d'une autorisation d'occuper le domaine public ne sauraient prétendre au maintien de la réglementation qui leur était antérieurement applicable et ne peuvent, à la différence des titulaires d'un contrat d'occupation, invoquer une atteinte aux droits acquis qu'ils tiendraient de l'ancienne réglementation (CE, 27 avr. 1987, Berder et Satmar, Dr. adm. 1987, n° 326). Or, le parking est incontestablement situé sur le domaine public de la commune. Toutefois, il faut distinguer deux choses : d'une part, l'autorisation d'occuper le parking qui est assurément une permission de voirie, résultant d'un bail emphytéotique, et, d'autre part, l'autorisation de l'enseigne qui n'est pas une « permission de voirie ».

Pour notre part, nous considérerons que l'autorisation en cause n'était ni précaire, ni

révocable, mais bien une décision créatrice de droits.

Dans ces conditions, en ce qui concerne les décisions qui créent des droits, l'autorité administrative, comme en matière de retrait, ne peut les abroger ou les révoquer qu'à condition qu'elles soient entachées d'irrégularité et que l'expiration du délai du recours contentieux ne les ait pas rendues définitives. Saisie d'une demande tendant à l'abrogation ou la révocation d'une décision créatrice de droits illégale, l'autorité compétente ne peut y faire droit que si le délai du recours contentieux n'est pas expiré (CE, 21 janv. 1991, Pain, Rec. CE, Tables, p. 692). Or au cas particulier, d'une part, le délai de deux mois est expiré depuis plus de cinq années, d'autre part, on ne voit pas en quoi l'enseigne serait irrégulière. L'enseigne résulte donc d'une décision créatrice de droits légalement édictée et qui a acquis un caractère définitif, protégée par le principe de l'intangibilité des décisions individuelles (CE, 17 avr. 1964, Bellat, Rec. CE, Tables, p. 827).

Elle ne peut faire l'objet d'une révocation (ou abrogation) par simple volonté administrative.

Certes, il est possible de révoquer un acte créateur de droits justifiés en cas de changement de circonstances de droit, mais en l'espèce, il n'y a pas changement de la réglementation, mais seulement de la volonté du maire ou de ses agents. En conséquence, la révocation opérée est à notre sens parfaitement illégale.

II - LE MAIRE PEUT-IL RÉGLEMENTER LES ENSEIGNES ?

Le maire ne peut utiliser ses pouvoirs de police générale pour des motifs esthétiques (CE, 18 févr. 1972, Chambre syndicale des entreprises artisanales des bâtiments de la Haute-Garonne, Rec. CE, p. 153, à propos de la réglementation de la hauteur des tombes dans un cimetière). Cette interdiction des motifs esthétiques a toujours été confirmée (CE, 11 mars 1983, Commune de Bures-sur-Yvette, Rec. CE, p. 104). Au cas particulier, la décision est fondée sur des motifs esthétiques ! Si la décision de révocation était fondée sur le pouvoir de police générale, elle serait illégale.

Mais le maire est aussi une autorité de police spéciale. Il intervient dans l'application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes. Cette loi a eu pour but de mettre un terme à la prolifération excessive des panneaux d'affichage commercial.

En premier lieu, la loi précitée (art. 12) impose au maire l'obligation de faire aménager, sur le domaine public ou le domaine privé de la commune, des emplacements destinés à l'affichage des partis politiques et des associations sans but lucratif, mais cela ne nous concerne pas ici.

En deuxième lieu, le maire est compétent pour délivrer la plupart des autorisations prévues par la loi précitée du 29 décembre 1979, notamment pour la publicité lumineuse, pour la publicité sur les véhicules terrestres, sur l'eau et dans les airs ainsi que pour les enseignes. Le maire délivre ces autorisations au nom de l'État (art. 20). Son refus doit être motivé. Le maire intervient dans la répression des infractions et notamment dans la procédure administrative tendant à faciliter l'enlèvement des publicités irrégulières. Mais au cas particulier, l'autorisation avait déjà été donnée, puisqu'il s'agit d'une révocation.

En troisième lieu, le décret n° 82-211 du 24 février a donné compétence au maire pour adapter aux circonstances locales des réglementations particulières concernant la nature, la localisation et les limites d'implantation des enseignes et pré-enseignes permanentes ou temporaires. Mais à notre connaissance, cette réglementation n'existe pas (encore) dans la commune et devra être préalable à toute interdiction. Il existe, certes, des cas d'interdiction des publicités lumineuses soumises à autorisation, notamment la publicité

lumineuse qui ne peut être autorisée sur les monuments naturels, les plantations, les poteaux de transport et de distribution électrique, les poteaux de télécommunications, les installations d'éclairage public ainsi que sur les équipements publics concernant la circulation routière. Sur ce dernier point, puisque l'enseigne est sur un parking, on rappellera que la notion d'« équipement public » est limitative (ponts, viaducs, etc.) et ne s'applique pas à toute la voirie. Ainsi, aucune des interdictions ou limitations ne semble concerner le cas examiné.

III - LE MAIRE PEUT-IL INTERDIRE LES ENSEIGNES ?

La liberté d'affichage reste le principe, mais on admet certaines limites à cette liberté. Des limites à la liberté d'affichage pour des motifs de sécurité : si le contenu de l'affichage demeure libre en principe, une réglementation abondante est intervenue, pour des motifs de sécurité routière surtout, pour limiter le droit d'apposer des affiches n'importe où. Sur le fondement du décret du 11 février 1976, le maire peut exiger la suppression d'une enseigne lumineuse qui, par son emplacement, sa surface et son intensité lumineuse est de nature à nuire à l'efficacité de la signalisation routière, surtout la nuit, sur un chemin départemental, classé voie à grande circulation (CE, 11 mai 1987, Van Loenen, req. n° 53.749). Le Conseil d'Etat admet la légalité de l'enlèvement d'office d'un panneau publicitaire visible d'une autoroute, et présentant un danger pour la sécurité publique, après une simple mise en demeure, et mise à la charge de la société d'affichage des frais de cet enlèvement, par application de l'article 11 du décret du 11 février 1976 (CE, 17 mai 1991, Sté Publirama, JCP éd. G 1991, IV, p° 323). Dans le même esprit, un maire peut, en vertu de ses pouvoirs de police, enjoindre aux particuliers de faire disparaître les causes d'insécurité ou d'inconfort que peuvent présenter des panneaux, à proximité des voies publiques, dans un but de sécurité, compte tenu de la violence des intempéries (CE, 16 oct. 1981, Union des chambres syndicales d'affichage et de publicité extérieure, Dr. adm. 1981, n° 374 ; CE, 21 janv. 1983, Dr. adm. 1983, n° 124). Mais au cas d'espèce, le panneau en cause ne semble présenter aucun danger !

Des limites à la liberté d'afficher pour des motifs de domanialité publique : le maire est chargé de la gestion du domaine public communal, et peut notamment limiter la hauteur des affiches habituellement apposées sur les palissades de clôture des chantiers (à l'exception des palissades avec emprise élevées sur les portions de routes non communales dans la traversée des communes, CE, 29 avr. 1966, Sté affichage Giraudy JCP éd. G 1966, II, n° 14746), dans le cadre des permissions de voirie. Dans le cadre cette fois des simples permis de stationnement (sans emprise), toutes les voies en territoire communal peuvent être visées. Le conseil municipal peut légalement concéder l'affichage sur les immeubles communaux et

sur les palissades privées établies temporairement sur le domaine public, à une société d'affichage, en se fondant sur des motifs d'ordre esthétique ou financier (CE, 2 mai 1969, Sté affichage Giraudy, Gaz. Pal. 1969, 2, jur., p. 160, Dr. adm. 1969, n° 200), mais le droit de concéder n'est pas le droit d'interdire !

Des limites ensuite à la liberté d'afficher pour des motifs d'esthétique : en principe, ces limitations sont totalement distinctes de celles fondées sur la sécurité, même si elles sont en fait très liées. Ces interdictions suscitent un contentieux très abondant, et le juge administratif annule les interdictions générales et absolues (CE, 29 nov. 1978, Union des chambres syndicales d'affichage et de publicité, Rec. CE, p. 476), ainsi que les décisions fondées sur des motifs étrangers à l'esthétique (CE, 7 avr. 1965, Giraudy, RPDA 1965, n° 188, Rec. CE, p. 226). Encore une fois, cela ne concerne que les (nouvelles) demandes d'autorisation et non les autorisations déjà constituées.

Il existe enfin des pouvoirs nouveaux des maires en cas de remplacement des enseignes autorisées : l'article 53 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (dite « loi Barnier ») retouche sensiblement la loi du 29 décembre 1979. Désormais, l'installation, le remplacement ou la modification d'un dispositif ou d'un matériel supportant de la publicité font l'objet d'une déclaration préalable auprès du maire et du préfet, dans des conditions précisées par le décret d'application du 24 octobre 1996. Il faut être vigilant en cas de remplacement d'enseigne, car la loi de 1995 impose cette fois l'autorisation.

En conclusion, sauf remplacement de l'enseigne, le maire ne peut, sans modifier préalablement (et légalement) la réglementation locale, revenir sur une autorisation donnée pour des raisons purement esthétiques.