

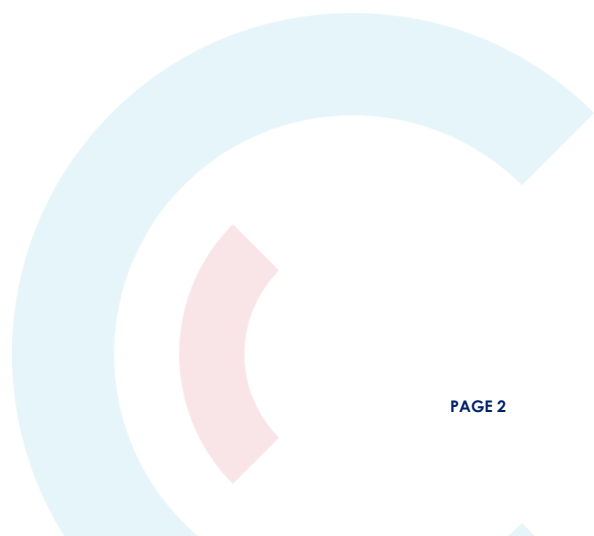
Publicité extérieure et intercommunalité

Cadre juridique

Sommaire

Introduction.....	3
I. La compétence permettant de réglementer la publicité extérieure	4
A. Transfert à l'intercommunalité de la compétence en matière de PLU ou de RLP	4
1. Dans le cadre de la compétence plan local d'urbanisme ou document d'urbanisme en tenant lieu	4
2. Dans le cadre d'une compétence facultative en matière de RLP	5
B. Le contenu de la compétence RLP	5
1. Le champ d'application du règlement national de la publicité extérieure (RNP)	5
2. Les principales possibilités réglementaires au sein du RLP	7
C. Les procédures d'élaboration, de révision et de modification du RLP	10
II. Le pouvoir de police administrative spéciale de la publicité extérieure... 12	12
A. Contenu du pouvoir de police spéciale en matière de publicité extérieure	12
1. Panorama des pouvoirs de police administrative spéciale de l'autorité détentrice	12
2. Focus sur les procédures d'infractions	14
a. Agents habilités à constater les infractions et la mutualisation	14
b. Les procédures administratives et pénales.....	15
B. Transfert du pouvoir de police administrative spéciale de l'affichage publicitaire au président d'intercommunalité	23
1. Intercommunalité compétente en matière de PLU ou de RLP au 1 ^{er} janvier 2024	24
2. Intercommunalité non compétente en matière de PLU ou RLP au 1 ^{er} janvier 2024	24
C. Facultés d'organisation internes envisageables.....	26
1. Le cas des délégations de fonction en matière d'affichage et publicité	26
2. Le cas de l'instruction des autorisations en matière d'affichage et de publicité	26
III. Le financement de la publicité extérieure : la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE)	27
A. Institution et assiette de la TLPE	27
B. Perception de la TLPE par l'intercommunalité	28
C. Procédures de redressement et de sanctions au titre de la TLPE	28
1. Procédures de redressement applicables à la TLPE	29
2. Procédure de sanction applicable à la TLPE	29

Cette note a été rédigée par Raphaël Meyer, conseiller juridique



INTRODUCTION

À l'échelle nationale, et pour protéger l'environnement, le cadre de vie et les paysages naturels ou urbains, les publicités, préenseignes et enseignes doivent respecter des normes environnementales. Ces normes expriment de nombreuses interdictions ou conditions applicables à leur installation (v. not. C. env., art. L. 581-4 à L. 581-24 et R. 581-1 à R. 581-71).

Au niveau local, pour répondre à l'objectif de protection du cadre de vie, les leviers pour agir en matière de réglementation environnementale de l'affichage publicitaire sont partagés entre :

- les compétences « réglementaires » caractérisées par l'éventuelle élaboration d'un règlement local de publicité par la collectivité compétente ;
- le pouvoir de police administrative qui pourra être ou sera, dans certains cas, transféré au président d'intercommunalité.

La compétence réglementaire permet à la collectivité compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de règlement local de publicité d'élaborer un règlement local de publicité si elle le souhaite (I de la présente note). Ce document permet notamment d'apporter des restrictions aux conditions d'installation des publicités et préenseignes, et éventuellement des enseignes ; il permet aussi de déroger à certaines interdictions légales de publicité.

Indépendamment de l'élaboration ou de l'adoption d'un tel règlement local de publicité (RLP), le pouvoir de police administrative spéciale relative à l'affichage publicitaire sera, selon diverses situations ci-après détaillées, éventuellement transféré au président d'intercommunalité (II).

Par ailleurs, quelle que soit la collectivité compétente en matière de RLP et quel que soit le détenteur du pouvoir de police administrative spéciale en matière de publicité extérieure, peut être instituée une taxe locale relative à la publicité extérieure (III).

CONTACTS

Raphaël Meyer
r.meyer@intercommunalites.fr

Simon Mauroux
s.mauroux@intercommunalites.fr

Julie Cotelle
j.cotelle@intercommunalites.fr

T. 01 55 04 89 00

I. LA COMPETENCE PERMETTANT DE REGLEMENTER LA PUBLICITE EXTERIEURE

La compétence en matière de plan local d'urbanisme (PLU) ou de règlement local de publicité (RLP) permet à la collectivité compétente d'élaborer un règlement local de publicité, lequel permet d'adapter la réglementation nationale en matière de publicité extérieure aux enjeux locaux et à la réalité des territoires.

La compétence en matière de RLP incombe souvent aux intercommunalités au titre de leur compétence PLU (A). Aussi s'agira-t-il de s'intéresser au contenu de cette compétence (B) ainsi qu'aux procédures d'élaboration et de modification du RLP (C).

A. Transfert à l'intercommunalité de la compétence en matière de PLU ou de RLP

Certaines intercommunalités sont compétentes en matière de PLU (1) et donc, de plein droit, en matière de RLP. Celles que ne sont pas compétentes en matière de PLU, c'est-à-dire les communautés de communes ou d'agglomération où une minorité de communes s'est opposée à ce transfert de la compétence PLU, peuvent transférer la compétence RLP à titre facultatif (2).

1. Dans le cadre de la compétence plan local d'urbanisme ou document d'urbanisme en tenant lieu

Les intercommunalités obligatoirement compétentes en matière de plan local d'urbanisme ou document d'urbanisme en tenant lieu (les métropoles, les communautés urbaines, ainsi que les communautés d'agglomération ou de communes où les communes ne se sont pas opposées dans les conditions fixées par la loi dite « ALUR »¹) n'ont pas à transférer de compétence supplémentaire à l'intercommunalité. Le transfert de la compétence PLU emporte automatiquement et de plein droit le transfert de la compétence RLP, sans possibilité d'opposition ou de « redélégation »².

Dans cette hypothèse, les intercommunalités sont seules compétentes pour élaborer un RLP.

¹ Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, article 136.

² C.env., art. L. 581-14.

A *contrario*, seules les communes membres d'une intercommunalité qui n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme (PLU) ont la possibilité juridique d'élaborer un RLP « communal », sous réserve de ce qui suit.

2. Dans le cadre d'une compétence facultative en matière de RLP

Les intercommunalités non compétentes en matière de PLU peuvent facultativement se voir transférer la compétence RLP³.

Elles sont alors soumises aux mêmes dispositions relatives au RLP que les intercommunalités compétentes en matière de plan local d'urbanisme⁴.

B. Le contenu de la compétence RLP

Les publicités, enseignes et préenseignes sont soumises à des règles nationales applicables à l'ensemble du territoire, qui distinguent notamment les espaces agglomérés et hors agglomération, ainsi que les tailles des agglomérations.

Dans l'objectif d'apporter une réponse adaptée aux besoins spécifiques de protection du cadre de vie des territoires, un règlement local de publicité (RLP) peut, le cas échéant, être adopté. Ce document adopté au niveau local comporte des règles plus restrictives que celles du RNP. Ainsi, toutes les règles nationales auxquelles le RLP n'apporte aucune restriction restent pleinement applicables.

Pour une approche exhaustive, il conviendra de consulter le guide élaboré par les services de l'Etat, en cours d'actualisation à l'heure où sont écrites ces lignes.

1. Le champ d'application du règlement national de la publicité extérieure (RNP)

Les dispositifs publicitaires concernés par la réglementation nationale sont ceux visibles de toute « voie ouverte à la circulation publique »⁵ c'est-à-dire les voies publiques ou privées « qui peuvent être librement empruntées, à titre gratuit ou non, par toute personne circulant à pied ou par un moyen de transport individuel ou collectif »⁶.

³ Sur le fondement de l'article L. 5211-17 du CGCT.

⁴ C. env., art. L. 581-14-3.

⁵ C. env., art. L.581-2.

⁶ C. env., art. R.581-1.

Sont exclus de ce cadre :

- les dispositifs installés à l'intérieur d'un local, sauf si ce dernier est principalement utilisé comme support de publicité⁷ ;
- l'installation de bâches d'échafaudage comportant un espace dédié à l'affichage, dont l'objet est de faciliter le financement des travaux grâce aux recettes perçues par le propriétaire, sur les immeubles classés ou inscrits à l'occasion de travaux extérieurs nécessitant la pose d'échafaudage⁸.

Les dispositifs réglementés relèvent de trois catégories distinctes définies par l'article L. 581-3 du code de l'environnement : la publicité, l'enseigne et la préenseigne :

- **la publicité** est formée par toute inscription, forme ou image destinée à informer le public ou à attirer son attention et par les dispositifs dont le principal objet est de les recevoir⁹ ;
- **l'enseigne** renvoie à toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et est relative à une activité qui s'y exerce¹⁰ ;
- **la préenseigne** désigne toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée¹¹. Elle est matériellement dissociée du lieu de l'activité¹².

La réglementation diffère en fonction de la catégorie de dispositif auquel elle se rattache.

Pour les publicités, il convient de se référer aux articles L. 581-4 à L. 581-17 du code de l'environnement ainsi qu'aux articles R. 581-22 à R. 581-57.

⁷ C. env., art. L. 581-2.

⁸ C. patr., art. L. 621-29-8.

⁹ C. env., art. L.581-3.

¹⁰ C. env., art. L. 581-3. Le Conseil d'État a précisé qu'en cas de bâtiment « partagé » (où chaque établissement a sa propre façade sur rue), cette inscription, forme ou image, doit être apposée sur la façade ou devanture du lieu où s'exerce l'activité (CE, 4 mars 2013, *Sté Pharmacie Matignon*, n° 353423), mais l'enseigne est également régulièrement scellée au sol ou installée directement sur le sol, sur le « terrain d'assiette » de l'activité signalée (CE, 1^{er} avril 2019, *Sté La Ferme Enchantée*, n° 416919).

¹¹ C. env., art. L. 581-3.

¹² Ainsi en est-il de trois croix installées par une officine de pharmacie sur un même immeuble d'angle donnant sur trois rues distinctes alors que la pharmacie n'est installée qu'en bordure de l'une de ces rues (CE, 4 mars 2013, *Sté Pharmacie Matignon*, n° 353423). Constitue également une préenseigne, un panneau complété d'une flèche indiquant la direction à suivre pour arriver à un lieu où s'exerce une activité déterminée, même s'il n'indique pas la distance exacte le séparant de ce lieu (CAA Lyon, 3^e ch., 11 juillet 2013, n° 12LY02477).

Les préenseignes sont, par principe, soumises aux dispositions qui régissent la publicité, mais certaines activités peuvent bénéficier de préenseignes relevant d'un régime « dérogatoire », prévu par les articles L. 581-19 et L. 581-20 et R. 581-66 à R. 581-69 et R. 581-71 ainsi que par l'arrêté ministériel du 23 mars 2015.

Pour les enseignes, il convient de se référer aux articles L. 581-18, L. 581-20 et R. 581-58 à R. 581-65 et R. 581-68 à R. 581-70 du code de l'environnement.

2. Les principales possibilités réglementaires au sein du RLP

a. *Objet du RLP*

Le règlement local de publicité permet généralement de définir des zones où la réglementation de la publicité et des enseignes est plus restrictive que celle prévue par les dispositions nationales¹³.

Deux principales limites sont cependant à signaler, le RLP :

- ne peut remettre en cause les interdictions absolues de **publicité** dans certains lieux¹⁴ ;
- ne peut instaurer un régime d'autorisation ou de déclaration préalable non prévu par les dispositions nationales (pour les enseignes, préenseignes ou les publicités).

Le RLP peut aussi organiser des « dérogations » à certaines interdictions légales de publicité et donc, d'une certaine manière, d'« assouplir » des régimes nationaux d'interdictions légales de publicité :

- pour déroger, en agglomération, à certaines interdictions légales de la **publicité**¹⁵ : le RLP définit alors les publicités et les conditions dans lesquelles les publicités admises peuvent être installées ;
- pour autoriser la **publicité** en dehors des agglomérations, à proximité immédiate des centres commerciaux vierges de toute habitation, dans le respect de la qualité de vie et du paysage et de certains critères, notamment de densité¹⁶, à condition de respecter la réglementation applicable par ailleurs aux agglomérations de plus de 10 000 habitants. Dans de tels périmètres, les dispositifs publicitaires restent toutefois interdits

¹³ C. env., art. L. 581-14 et L. 581-18.

¹⁴ C. env., art. L. 581-4 : monuments historiques ou naturels, sites classés et réserves naturelles, cœurs de parcs nationaux, arbres.

¹⁵ C. env., art. L. 581-8, I : abords de monuments historiques, sites patrimoniaux remarquables, sites inscrits, parcs naturels régionaux, aires d'adhésion de parcs nationaux, zones Natura 2000.

¹⁶ C. env., art. L. 581-7 : dans ce cas, le règlement doit délimiter un périmètre à l'intérieur duquel ces dispositifs sont autorisés et les prescriptions qui leur sont applicables.

si les affiches qu'ils supportent ne sont visibles que d'une autoroute, d'une bretelle de raccordement à une autoroute, d'une route express ou d'une déviation ou voie publique située hors agglomération¹⁷.

b. Contenu du RLP

➤ **Contenu minimal et présentation du RLP**

Chaque RLP comprend au moins¹⁸ :

- **un rapport de présentation** composé d'un diagnostic, des orientations et objectifs de l'intercommunalité en matière de publicité extérieure (densité, harmonisation, etc.) et des explications tenant aux choix retenus¹⁹ ;
- une **partie réglementaire** composée **de prescriptions générales ou spécifiques** adaptant les dispositions du RNP prévues aux articles L. 581-9 et L. 581-10, ainsi que, le cas échéant, les restrictions locales applicables aux enseignes, les prescriptions mentionnées aux articles R. 581-66 (prescriptions fixées par les autorités gestionnaires de voiries pour « harmoniser les préenseignes dérogatoires admises hors agglomération ») et R. 581-77 (publicités admises dans des zones commerciales hors agglomération) et les éventuelles dérogations aux interdictions légales prévues par le I de l'article L. 581-8 du code de l'environnement²⁰.

Les prescriptions du règlement local de publicité peuvent être communes à toutes les zones, voire à tout le territoire (enseignes), ou s'appliquer aux seules zones qu'il identifie²¹.

Ainsi et à titre d'exemple, le RLP peut :

- prévoir des périmètres dérogeant à l'interdiction de publicité hors agglomération à proximité immédiate des établissements de centres commerciaux exclusifs de toute habitation, dans le respect de la qualité de vie et du paysage et de certains critères, notamment de densité²² ;
- prévoir des dérogations à l'interdiction de la publicité dans certains lieux²³ ;

¹⁷ C. env., art. R. 581-77.

¹⁸ C. env., arts. R. 581-72 à R. 581-75 et R. 581-78.

¹⁹ C. env., art. R. 581-73.

²⁰ C. env., art. R. 581-74.

²¹ *Ibid.*

²² C. env., art. L. 581-7.

²³ C. env., art. L. 581-8, I.

- prévoir des règles plus restrictives que la réglementation nationale, notamment en matière de publicités et d'enseignes lumineuses²⁴ ;
 - prévoir, par dérogation à l'article L. 581-2 du code de l'environnement, que les publicités lumineuses et les enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local à usage commercial qui n'est pas principalement utilisé comme un support de publicité et destinées à être visibles d'une voie ouverte à la circulation publique respectent des prescriptions qu'il définit en matière d'horaires d'extinction, de surface, de consommation énergétique et de prévention des nuisances lumineuses²⁵ ;
- **des annexes** comportant obligatoirement :
- les documents graphiques portant les zonages identifiés par le RLP ;
 - les limites d'agglomération fixées par arrêté municipal²⁶ : elles figurent dans un document graphique avec les arrêtés municipaux correspondants.
- ***Prise en compte de la liberté du commerce et de l'industrie ainsi que des règles de concurrence au sein du RLP***

La collectivité compétente en matière de RLP doit respecter tant la liberté du commerce et de l'industrie, que les règles posées par le droit de la concurrence dans la mesure où la réglementation est susceptible d'affecter des activités de production, de distribution ou de services²⁷.

La jurisprudence a eu l'occasion de préciser qu'un règlement local de publicité ne porte pas atteinte au principe de la liberté du commerce et de l'industrie dès lors que ses dispositions ne conduisent pas à interdire tout affichage publicitaire sur l'ensemble du territoire de la collectivité concernée²⁸.

C'est donc au cas par cas que le respect de ces principes se vérifie, à la lecture des prescriptions des RLP.

²⁴ C. env., art. L. 581-76.

²⁵ C. env., art. L. 581-14-4.

²⁶ C. route, art. R. 411-2.

²⁷ CE, Avis Section, 22 novembre 2000, n° 223645.

²⁸ CAA Bordeaux, 16 décembre 2014, n° 12BX02642.

c. Différenciation au sein RLP intercommunaux (RLPi)

Pour mémoire, un RLPi doit nécessairement couvrir l'entier territoire de l'intercommunalité. Toutefois, rien n'empêche que les dispositions encadrées par le RLPi ne concernent que certaines règles (ex. déroger à l'interdiction de la publicité à l'intérieur des agglomérations dans un ou plusieurs lieux mentionnés à l'article L. 581-8 du code de l'environnement).

Les règles (et dans l'exemple utilisé ci-dessus, les lieux) qui ne seraient pas encadrés par le RLPi le seraient par le règlement national de publicité (RNP).

Ainsi, il est possible qu'un RLPi prévoie des règles locales différentes dans les différentes parties agglomérées des communes d'une intercommunalité. Mais, en cas de contentieux, le juge s'attachera à regarder la « cohérence » de ces différenciations et annulera celles qui dérogeront au principe d'égalité²⁹.

C. Les procédures d'élaboration, de révision et de modification du RLP

Lorsqu'une intercommunalité devient compétente en matière de PLU ou RLP, les RLP adoptés par les communes membres demeurent en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur d'un RLPi. Aucune échéance de calendrier n'est exigée quant à l'élaboration d'un RLPi par l'intercommunalité. Par ailleurs, les éventuelles procédures de RLP engagées par les communes avant le transfert de compétence peuvent, avec l'accord des communes concernées, être poursuivies par l'intercommunalité à la même échelle : il y a alors substitution de personne morale pour la suite de la procédure engagées, qu'il s'agisse des délibérations, des contrats en cours et de tous les autres actes attachés à cette compétence.

Le RLP est élaboré, révisé ou modifié conformément aux procédures d'élaboration, de révision ou de modification des plans locaux d'urbanisme³⁰.

Ces règles sont définies aux articles L. 153-1 à L. 153-60 du code de l'urbanisme. Sont également applicables aux règlements locaux de publicité³¹, les dispositions du code de l'urbanisme relatives au périmètre du plan local d'urbanisme (L. 153-1 à L. 153-7), à l'autorité compétente en la matière (L. 153-8 à L. 153-10), aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de grande taille (L. 154-1 à L. 154-4) et aux dispositions réglementaires correspondantes (R. 153-1 à R. 153-22).

²⁹ v. par ex. TA de Lille, 3 avril 2023, n° 2001232.

³⁰ C. env., art. L. 581-14-1.

³¹ C. env., art. L. 581-14-1.

Toutefois, ne s'appliquent pas les dispositions relatives à la procédure de modification simplifiée prévues aux articles L. 153-45 à L. 153-48 L. 153-45 et des dispositions transitoires des articles L. 174-1 à L. 174-6 du code de l'urbanisme.

Lorsque l'intercommunalité est compétente en matière de PLU, le président (ou le maire si sa commune est demeurée compétente en matière de PLU) peut recueillir l'avis de toute personne, de tout organisme ou association compétents en matière de paysage, de publicité, d'enseignes et préenseignes, d'environnement, d'architecture, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, d'habitat et de déplacements, y compris, le cas échéant, des collectivités territoriales des Etats limitrophes.

Avant d'être soumis à enquête publique, le projet de règlement arrêté par l'intercommunalité ou la commune est soumis pour avis à la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois.

L'élaboration, la révision ou la modification du règlement local de publicité et l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme peuvent faire l'objet d'une procédure unique et d'une même enquête publique dans les conditions définies aux articles L. 123-1 à L. 123-18 et R. 123-1 à R. 123-27 du code de l'environnement.

Une fois approuvé par délibération, le règlement local de publicité est annexé au plan local d'urbanisme ou aux documents d'urbanisme en tenant lieu. A défaut de document d'urbanisme, il est tenu à disposition du public. Outre les formalités de publication prévues par l'article R. 153-21 du code de l'urbanisme, le règlement local de publicité est mis à disposition sur le site internet, s'il existe, de la commune ou de l'intercommunalité³².

L'illégalité pour vice de forme ou de procédure commise à l'occasion de l'élaboration, de la révision ou de l'approbation d'un règlement local de publicité ne peut être invoquée par voie d'exception après l'expiration d'un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de ce règlement. Cette règle ne s'applique pas lorsque le vice de procédure concerne la méconnaissance substantielle ou la violation manifeste des règles de l'enquête publique.

Lorsqu'elle annule pour excès de pouvoir un règlement local de publicité ou en ordonne la suspension, la juridiction administrative se prononce sur l'ensemble des moyens qu'elle estime susceptibles de fonder l'annulation ou la suspension en l'état du dossier.

³² C. env., art. R. 581-79.

II. LE POUVOIR DE POLICE ADMINISTRATIVE SPECIALE DE LA PUBLICITE EXTERIEURE

La loi dite « Climat et Résilience »³³ prévoit la décentralisation du pouvoir de la police de la publicité extérieure aux collectivités. C'est pourquoi il convient de nous intéresser au contenu de ce pouvoir (A) avant de nous intéresser au transfert et aux modalités d'organisations interne. A cet égard, la loi prévoit un transfert automatique de ce pouvoir au président d'intercommunalité selon deux cas de figure à envisager (B). En tout état de cause, et quels que soient les choix éventuellement décidés localement, les possibilités d'organisation interne sont nombreuses (C).

A. Contenu du pouvoir de police spéciale en matière de publicité extérieure

Quel que soit le détenteur du pouvoir de police administrative spéciale et « afin d'assurer la cohérence de l'exercice du pouvoir de police de la publicité »³⁴, la conférence des maires lorsqu'elle existe, ou le bureau intercommunal en tenant lieu peut être réuni, sur un ordre du jour déterminé, à l'initiative du président d'intercommunalité ou, dans la limite de quatre réunions par an, à la demande d'un tiers des maires³⁵.

1. Panorama des pouvoirs de police administrative spéciale de l'autorité détentrice

Le détenteur du pouvoir de police administrative spéciale en matière de publicité extérieure est seul compétent pour :

- **Recevoir** le dépôt des **déclarations préalables** lesquelles concernent l'installation, le remplacement ou la modification des dispositifs ou matériels qui supportent de la publicité (C. env., art. L. 581-6) ou des préenseignes d'une largeur supérieure à 1,50 m ou d'une hauteur supérieure à 1 mètre, ainsi que le remplacement ou la modification de bâches publicitaires sur des emplacements qui ont été autorisés ; il faut souligner que ces déclarations préalables sont tout à fait différentes des « déclarations préalables » prévues par le code de l'urbanisme en ce sens qu'elles ne tendent qu'à l'« information » de l'autorité de police qui ne peut en aucun cas s'opposer ou imposer des prescriptions, la déclaration permettant l'installation immédiate du dispositif déclaré et

³³ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

³⁴ C. env., art. L. 581-3-1.

³⁵ C. env., art. L. 581-3-1.

n'ayant aucune durée de validité. Si un dispositif déclaré devait être irrégulier, sa suppression ou mise en conformité devrait être ordonnée, même si l'autorité compétente n'a pas « signalé » l'irrégularité après la réception de la déclaration.

- **Recevoir, instruire et accepter ou refuser** -en motivant ces refus (C. env., art. L. 581-21)- les demandes **d'autorisations préalables** (C. env., art. L. 581-9) lesquels concernent, dans les agglomérations :
 - o l'installation des dispositifs de publicité lumineuse autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence (admis dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants ou dans les agglomérations des unités urbaines de plus de 100 000 habitants) ;
 - o les emplacements de bâches comportant de la publicité (exclusivement en agglomération de plus de 10 000 habitants) ;
 - o l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires (exclusivement en agglomération de plus de 10 000 habitants) ;
- **Recevoir, instruire** et accepter ou refuser (en motivant les refus) les demandes **d'autorisations préalables** concernant l'installation d'enseignes sur les immeubles et dans les lieux mentionnés aux articles L. 581-4 et L. 581-8 (où la publicité est légalement interdite), dans le cadre d'un règlement local de publicité lorsqu'il existe, ainsi que les enseignes à faisceau de rayonnement laser (C. env., art. L. 581-18) ;
- **Prononcer les amendes administratives** (C. env., art. L. 581-26) prévues dans quatre cas particuliers : défaut ou non-respect de déclaration préalable, publicité dans les lieux d'interdiction absolue mentionnés à l'article L. 581-4, publicité apposée sans autorisation écrite du propriétaire ou sans les mentions obligatoires sur le dispositif ;
- **Ordonner des mises en demeure de suppression** ou de **mise en conformité** dans un **délai de cinq jours** des publicités, enseignes ou préenseignes, ainsi que, le cas échéant, la remise en état des lieux une fois dressé le constat d'infraction que l'installation est irrégulière au regard des dispositions législatives ou des textes réglementaires (C. env., art. L. 581-27). Le détenteur du pouvoir de police administrative spéciale doit adresser au procureur de la République copie de la mise en demeure et le tient immédiatement informé de la suite qui lui a été réservée (C. env., art. L. 581-33) ;
- **Enjoindre** le déclarant à déposer ou à mettre en conformité le dispositif, dans le cas où il apparaît que la déclaration préalable portant sur les dispositifs ou matériels qui supportent de la publicité n'est pas conforme aux dispositions législatives et réglementaires (C. env., art. L. 581-28).
- **Prononcer l'astreinte administrative** en cas d'inexécution (C. env., art. L. 581-28 et L. 581-30) ; le montant journalier de l'astreinte est réévalué chaque année : en 2023, il est de 233,13 euros par jour de retard et par dispositif irrégulier ;
- **Faire procéder à la suppression** ou à l'**exécution d'office des travaux** en cas d'inexécution dans le délai de cinq jours (C. env., art. L. 581-28 et L. 581-31).

Nota Bene – Conservation d'un pouvoir réglementaire du maire et d'un pouvoir de police associé exercé au nom de l'Etat

Indépendamment de tout éventuel transfert du pouvoir de police de la publicité extérieure au président d'intercommunalité, les maires conservent – après demande (si la commune en est à l'origine) ou avis du conseil municipal et après avis de la commission départementale compétente en matière de sites – la possibilité d'édicter des arrêtés, au nom de l'État, interdisant toute publicité sur des immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque (C. env., art. L. 581-4).

Une fois ces zones créées il appartiendra au maire d'en faire assurer le respect (C. env., art. L. 581-4).

2. Focus sur les procédures d'infractions

En cas de méconnaissance de la réglementation en matière de publicité extérieure (RNP ou RLP), le détenteur du pouvoir de police est compétent pour faire constater l'infraction. Le constat d'infraction par des agents habilités (a) permet d'une part à l'autorité administrative d'ordonner la cessation de l'infraction dans les cinq jours (sous astreinte, avec exécution d'office en cas d'inexécution spontanée) voire d'infliger une amende administrative dans certains cas, et d'autre part à l'autorité judiciaire d'infliger des sanctions pénales (amendes) (b).

a. Agents habilités à constater les infractions et la mutualisation

Le code de l'environnement désigne les personnes qui sont « habilitées » à constater les infractions en matière d'affichage publicitaire, d'enseignes ou préenseignes (C. env., art. L. 581-40). Ces personnes habilitées ne sont pas nécessairement placées sous l'autorité hiérarchique ou fonctionnelle de l'autorité administrative compétente. Il s'agit :

- des officiers de police judiciaire et officiers de police judiciaire adjoints ;
- des agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints relevant de l'article 20 et 21 du code de procédure pénale ;
- des fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions aux lois du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et au titre IV du livre III du présent code ;
- des fonctionnaires et agents habilités à constater les infractions aux dispositions du code de la voirie routière ;
- des fonctionnaires et agents publics habilités à constater les infractions au code de l'urbanisme ;
- des fonctionnaires et agents des services de l'Etat et de ses établissements publics, commissionnés à cet effet et assermentés ;

- des 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 en vertu de l'article L. 130-4 dudit code ;
- des agents des collectivités territoriales assermentés et commissionnés à cet effet par l'autorité compétente en matière de police ;
- des fonctionnaires et agents mentionnés à l'article L. 341-20 du présent code, commissionnés et assermentés ;
- les agents des réserves naturelles mentionnés à l'article L. 332-20 agissant dans les conditions prévues à cet article ;
- les gardes du littoral mentionnés à l'article L. 322-10-1, agissant dans les conditions prévues à cet article.

Pour mémoire, il est possible que les agents de police municipale soient mutualisés via :

- le recrutement ou la création d'un service intercommunal de police municipale (code de la sécurité intérieure, art. L. 512-2, sur renvoi de CGCT, art. L. 2122-15) ;
- ou la mise à disposition d'agents de police municipaux au profit de l'intercommunalité (CGCT, art. L. 5211-9-2, V).

Pour aller plus loin à ce propos, il est possible de vous référer à la note d'Intercommunalités de France développant ces possibilités de mutualisation³⁶.

Si des agents relevant de l'autorité du président de l'intercommunalité ne sont pas déjà habilités à constater les infractions en matière d'urbanisme, de voirie routière, ou encore d'arrêt et de stationnement des véhicules automobiles, le président aurait la possibilité de commissionner des agents spécifiquement pour le seul constat des infractions en matière d'affichage publicitaire (agents qui devraient également être « assermentés » devant le juge judiciaire).

Mais, dans chaque commune, même si le maire n'est pas l'autorité de police administrative de l'affichage publicitaire, les agents municipaux, habilités à constater les infractions en matière d'urbanisme, de voirie routière, ou d'arrêt et de stationnement des véhicules automobiles, mais aussi chaque maire ou adjoint au maire (officiers de police judiciaire) sont « habilités » à dresser des constats d'infraction concernant des publicités, enseignes et préenseignes qu'ils transmettront au procureur de la République et au président de l'intercommunalité s'il exerce les compétences de police de l'affichage publicitaire.

b. Les procédures administratives et pénales

De façon générale, les procédures administratives et pénales ne sont pas toujours exclusives et peuvent, dans certains cas, être cumulées.

³⁶ « Polices intercommunales : le cadre juridique des services intercommunaux de police municipale » : <https://www.intercommunalites.fr/publications/polices-intercommunales-le-cadre-juridique-des-services-intercommunaux-de-police-municipale/>

Tel est le cas lorsqu'une infraction administrative relative à l'implantation d'une publicité, d'une enseigne ou d'une préenseigne irrégulièrement implantée est constatée³⁷ (cf. *infra* pour le détail). En effet, ledit procès-verbal et l'arrêté de mise en demeure sont alors obligatoirement transmis au procureur de la République pour la mise en œuvre éventuelle de sanctions pénales³⁸.

i. Les procédures administratives

Il existe 3 procédures administratives : l'amende administrative, la mise en demeure et la suppression immédiate de la publicité irrégulière.

- **1 - L'amende administrative** - applicable pour quatre infractions limitativement prévues : d'une part pour l'installation, le remplacement ou la modification **sans déclaration préalable ou sans respecter cette déclaration** de dispositifs ou matériels qui supportent de la publicité, et d'autre part pour l'installation de publicités dans les lieux d'interdiction légale « absolue » mentionnés à l'article L. 581-4, sans l'autorisation écrite du propriétaire ou ne comportant pas les mentions obligatoires (désignation du publicitaire) (C. env., art. L. 581-26). L'amende administrative n'est jamais exigible pour des enseignes

Dès lors qu'un agent habilité (cf. *supra*, a.) constate qu'un manquement a été réalisé par une personne ayant apposé ou fait apposer un dispositif ou un matériel supportant de la publicité, il établit un procès-verbal de manquement. Ce constat peut devoir être précédé d'une procédure contradictoire permettant par exemple de s'assurer effectivement de l'absence de déclaration préalable ou de l'absence effective d'autorisation écrite du propriétaire.

Le procès-verbal d'infraction est établi lorsqu'une personne a apposé ou fait apposer un dispositif ou un matériel supportant de la publicité :

- sans déclaration préalable ou non conformément à cette déclaration³⁹ ;
- ou sur un support ou dans un lieu d'interdiction légale « absolue » de publicité⁴⁰ ;
- ou ne comportant pas les éléments permettant d'identifier le publicitaire⁴¹ ;
- ou n'ayant pas obtenu l'accord préalable écrit du propriétaire sur l'immeuble concerné⁴² ;

³⁷ C. env., art. L. 581-27.

³⁸ C. env., art. L. 581-33.

³⁹ Ex. : conditions irrespectueuses des termes de la déclaration.

⁴⁰ C. env., art. L. 581-4.

⁴¹ C. env., art. L. 581-5.

⁴² C. env., art. L. 581-24.

Une copie du procès-verbal est adressée à la personne visée.

Celle-ci a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites, dans un délai d'un mois, sur le projet de sanction de l'administration.

La personne responsable de l'un des manquements énoncés ci-avant est potentiellement sanctionnée par une amende administrative prononcée par le détenteur du pouvoir de police administrative spéciale d'un montant maximum de 1500 €.

La décision du détenteur du pouvoir de police administrative, qui doit être motivée, est susceptible d'un recours de pleine juridiction.

Nota Bene – Incertitudes juridiques quant à la collectivité recevant le produit de l'amende administrative (C. env., art. L. 581-26)

La loi prévoit que « l'amende est recouvrée, dans les conditions prévues par les dispositions relatives aux produits communaux, au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle le manquement a été constaté » (C. env., art. L. 581-26).

Deux lectures sont possibles :

- soit le bénéficiaire du produit de l'amende est toujours la commune, même lorsque le pouvoir de police administrative spéciale est transféré au président d'intercommunalité ;
- soit le bénéficiaire du produit de l'amende est l'intercommunalité lorsque le pouvoir de police administrative spéciale est transféré au président d'intercommunalité au sein de la commune concernée.

La jurisprudence ou la doctrine administrative de l'Etat devront clarifier ce point, ce qui n'est pas le cas à l'heure où sont écrites ces lignes.

➤ **2 - L'arrêté de mise en demeure** – préalable à l'astreinte ou à l'exécution d'office

Les arrêtés de mise en demeure concernent deux principaux cas distincts :

- le cas dans lequel le détenteur du pouvoir de police administrative constate seul – au vu de la déclaration préalable déposée – que le dispositif projeté (et éventuellement déjà installé) supportant de la publicité n'est pas conforme aux dispositions législatives et réglementaires (C. env., art. L. 581-28) ; dans ce cas, il est possible (après s'être assuré que le dispositif déclaré a effectivement été posé) de prendre un arrêté de mise en demeure qui ne sera pas précédé d'un procès-verbal d'infraction. Dans ce cas, la mise en demeure ne pourra pas faire l'objet d'une exécution d'office ; cette procédure semble donc devoir être évitée au profit de la procédure de droit commun (qui comporte un procès-verbal de constatation et l'exécution d'office en cas d'inexécution spontanée...) ;
- le cas dans lequel une publicité, une enseigne ou une préenseigne a été installée (même de façon conforme à la déclaration préalable), mais qui se révèle irrégulière

dans les faits au regard des règles nationales ou locales. Cette irrégularité est constatée par un agent habilité, au regard des dispositions législatives et réglementaires (RNP ou RLP).

2.1 - Lorsque le détenteur du pouvoir de police reçoit une déclaration préalable irrégulière quant aux dispositions législatives et réglementaires et relative à l'installation d'un support de publicité non conforme, il est tenu d'enjoindre, par arrêté, le déclarant à déposer ou à mettre en conformité le dispositif en cause dans un délai de cinq jours à compter de la date de réception dudit arrêté⁴³. Pour ordonner la dépose ou la mise en conformité, il faut évidemment que le dispositif ait effectivement été installé (ce qui suppose, sans être tenu de dresser un procès-verbal d'infraction, d'être allé vérifier sur place), parce qu'une mise en demeure précédant l'installation, constituerait une forme de « refus d'installation » qu'il serait illégal d'opposer puisqu'il s'agit d'une procédure de « déclaration » préalable et non pas d'autorisation préalable.

A l'issue de ce délai de cinq jours et en cas d'inexécution, le déclarant est redevable de l'astreinte dans les conditions suivantes.

A l'expiration du délai de cinq jours à compter du jour de la notification de l'arrêté édicté par le détenteur du pouvoir de police administrative spéciale en matière de publicité extérieure, la personne à qui l'arrêté a été notifié est redevable d'une astreinte de 233,13 € (valeur 2023, réévaluée chaque année) par jour et par support de publicité maintenu.

L'astreinte n'étant pas une sanction, mais une mesure destinée à assurer le respect de la mise en demeure imposant le retrait des dispositifs publicitaires illégaux, elle n'a pas à être précédée d'une procédure contradictoire.

Les demandes de suspension de l'astreinte, obéissent au régime du droit commun en matière de référé administratif⁴⁴.

Il est prévu que le détenteur du pouvoir de police peut consentir une remise ou un reversement partiel du produit de l'astreinte lorsque les travaux prescrits par l'arrêté ont été exécutés et que le redevable établit qu'il n'a pu observer le délai imposé pour l'exécution totale de ses obligations qu'en raison de circonstances indépendantes de sa volonté.

2.2 - Dès qu'un agent habilité constate, par procès-verbal qu'une publicité, une enseigne ou une préenseigne est irrégulière au regard des dispositions législatives et réglementaires (RNP ou RLP) (il pourrait aussi s'agir d'une installation sans déclaration préalable ou sans respecter la déclaration, dont il était question au paragraphe 2.1 précédant... mais avec un procès-verbal de constat), le détenteur du pouvoir de police prend un arrêté ordonnant, dans les cinq jours, soit la suppression, soit la mise en conformité avec ces dispositions, ainsi que, le cas échéant, la remise en état des lieux.

⁴³ C. env., art. L. 581-28.

⁴⁴ CE, 26 septembre 2001, n° 231227.

Cet arrêté de mise en demeure est notifié à la personne qui a apposé, fait apposer ou maintenu après mise en demeure la publicité, l'enseigne ou la préenseigne irrégulière. Si cette personne n'est pas connue, l'arrêté est notifié à la personne pour le compte de laquelle ces publicités, enseignes ou préenseignes ont été réalisées (C. env., art. L. 581-27).

Une copie de cette mise en demeure est obligatoirement adressée au procureur de la République par le détenteur du pouvoir de police⁴⁵.

Deux conséquences peuvent résulter des suites de cette mise en demeure, à l'expiration du délai de cinq jours si le contrevenant n'a pas procédé à l'exécution dans ce délai : la mise en recouvrement d'une astreinte administrative et, éventuellement, l'exécution d'office des prescriptions de la mise en demeure.

Le président est tenu de tenir immédiatement informé le procureur de la suite qui a été réservée à l'arrêté de mise en demeure⁴⁶.

○ 2.2.1 - L'astreinte

A l'expiration du délai de cinq jours à compter du jour de la notification de l'arrêté édicté par le détenteur du pouvoir de police administrative spéciale en matière de publicité extérieure, la personne à qui l'arrêté a été notifié est redevable d'une astreinte de 233,13 € (valeur 2023, réévalué chaque année) par jour et par publicité, enseigne ou préenseigne maintenue.

L'astreinte n'étant pas une sanction, mais une mesure destinée à assurer le respect de la mise en demeure imposant le retrait des dispositifs publicitaires illégaux, elle n'a pas à être précédée d'une procédure contradictoire.

Les demandes de suspension de l'astreinte obéissent au régime du droit commun en matière de référé administratif⁴⁷.

Il est prévu que le détenteur du pouvoir de police peut consentir une remise ou un reversement partiel du produit de l'astreinte lorsque les travaux prescrits par l'arrêté ont été exécutés et que le redevable établit qu'il n'a pu observer le délai imposé pour l'exécution totale de ses obligations qu'en raison de circonstances indépendantes de sa volonté.

Nota Bene – Incertitudes juridiques quant à la collectivité recevant le produit de l'astreinte administrative (C. env., art. L. 581-30)

Demeure toutefois une incertitude quant au bénéficiaire du produit de l'astreinte, la loi prévoyant que « l'astreinte est recouvrée au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle ont été commis les faits constatés » (C. env., art. L. 581-30).

Deux lectures sont possibles :

⁴⁵ C. env., art. L. 581-33.

⁴⁶ C. env., art. L. 581-33.

⁴⁷ CE, 26 septembre 2001, n° 231227.

- soit le bénéficiaire du produit de l'astreinte est toujours la commune, même lorsque le pouvoir de police administrative spéciale est transféré au président d'intercommunalité ; (c'était le cas jusqu'ici lorsque le préfet était l'autorité de police administrative : l'astreinte était néanmoins recouvrée par le maire (agent de l'Etat) au bénéfice de la commune et le préfet pouvait consentir une remise ou un reversement de l'astreinte « après avis du maire »)

- soit le bénéficiaire du produit de l'astreinte est l'intercommunalité lorsque le pouvoir de police administrative spéciale est transféré au président d'intercommunalité au sein de la commune concernée.

La jurisprudence ou la doctrine administrative de l'Etat devront clarifier ce point, ce qui n'est pas le cas à l'heure où sont écrites ces lignes.

○ 2.2.2 - L'exécution d'office

Indépendamment de l'astreinte, le détenteur du pouvoir de police fait, en quelque lieu que ce soit, exécuter d'office les travaux prescrits par l'arrêté demandant soit la suppression, soit la mise en conformité, ainsi que le cas échéant, la remise en l'état des lieux, s'il n'a pas été procédé à leur exécution dans le délai fixé par ledit arrêté⁴⁸.

Les frais de l'exécution d'office sont supportés par la personne à qui a été notifié l'arrêté, sauf si l'exécution des dispositions de cet arrêté relatives à l'astreinte a été suspendue par le juge administratif des référés.

Le détenteur du pouvoir de police est tenu de notifier la date de commencement des travaux, au moins huit jours à l'avance, à la personne privée propriétaire ou occupant des lieux.

➤ 3 - La suppression immédiate de la publicité irrégulière

Dans certains cas, le détenteur du pouvoir de police n'est pas tenu de mettre en demeure celui pour le compte duquel la publicité a été implantée, il peut faire supprimer d'office ladite publicité.

Ainsi, dès constatation de l'infraction par les agents habilités, l'autorité compétente en matière de police administrative peut faire procéder d'office (sans procédure préalable de mise en demeure) à la suppression immédiate d'une publicité⁴⁹ dans quatre cas limitativement prévus où la publicité :

- est installée dans un lieu ou sur un support où la loi interdit la publicité de façon « absolue », mentionné à l'article L. 581-4 du code de l'environnement ;

⁴⁸ C. env., art. L. 581-31.

⁴⁹ C. env., art. L. 581-29.

- ne mentionne pas, selon le cas, le nom, l'adresse ou bien la dénomination ou la raison sociale de la personne physique ou morale qui l'a posée ou fait apposer ;
- est apposée ou installée sans l'autorisation écrite du propriétaire ;
- est implantée sur le domaine public dans un lieu d'interdiction légale « relative » de publicité mentionné à l'article L. 581-8 du code de l'environnement.

Deux cas de figure sont toutefois à distinguer selon le lieu au sein duquel le dispositif publicitaire se situe :

- si la publicité a été apposée dans, ou sur une propriété privée, l'exécution d'office est subordonnée à la demande du propriétaire ou à son information préalable par l'autorité de police administrative. Les frais de l'exécution d'office sont supportés par la personne qui a apposé ou fait apposer cette publicité. Si cette personne n'est pas connue, les frais sont mis à la charge de celle pour laquelle la publicité a été réalisée ;
- dès constatation d'une publicité implantée sur le domaine public dans un lieu d'interdiction légale « relative » de publicité mentionnée à l'article L. 581-8, l'autorité compétente en matière de police peut faire procéder d'office à la suppression immédiate de cette publicité. Toutefois, l'exécution d'office est subordonnée à l'information préalable du gestionnaire du domaine public par l'autorité de police administrative. Les frais de l'exécution d'office sont supportés par la personne qui a apposé ou fait apposer cette publicité. Si cette personne n'est pas connue, les frais sont mis à la charge de celle pour laquelle la publicité a été réalisée.

ii. Les sanctions pénales

Sur le plan pénal, il est possible de sanctionner le responsable, c'est-à-dire celui qui a apposé ou fait apposer une publicité illégalement, le bénéficiaire de la publicité ou le complice de l'infraction⁵⁰.

Les sanctions sont soit contraventionnelles, soit délictuelles, selon les infractions.

En cas de condamnation, le tribunal ordonne soit la suppression, dans un délai qui ne peut excéder un mois et sous astreinte de 15 € à 150 € par jour de retard, des publicités, enseignes ou préenseignes qui constituent l'infraction, soit leur mise en conformité, dans le même délai et sous les mêmes conditions, avec les prescriptions auxquelles ils contreviennent ; il ordonne, le cas échéant, la remise en état des lieux. Il peut déclarer sa décision exécutoire par provision⁵¹.

⁵⁰ C. env., art. L. 581-39.

⁵¹ C. env., art. L. 581-36.

➤ Les amendes contraventionnelles

Le Code de l'environnement prévoit une amende contraventionnelle de :

- 2^{ème} classe (jusqu'à 150 euros) sanctionnant le fait de ne pas avoir maintenu une enseigne en bon état de propreté, d'entretien et de fonctionnement⁵² ;
- 3^{ème} classe (jusqu'à 450 euros) sanctionnant le fait de⁵³ :
 - o ne pas avoir obtenu l'accord du propriétaire avant d'apposer une publicité ou une préenseigne ;
 - o ne pas avoir supprimé une ancienne publicité ou préenseigne avant d'en apposer une nouvelle ;
 - o ne pas avoir maintenu une publicité ou une préenseigne en bon état de propreté, d'entretien et de fonctionnement.
- 4^{ème} classe (jusqu'à 750 euros) le fait d'apposer, de faire apposer ou de maintenir après mise en demeure, une publicité ou une préenseigne⁵⁴ :
 - o 1^o dans les lieux, sur des supports, à des emplacements, selon des procédés ou à des périodes interdits en application des dispositions des articles R. 581-22, R. 581-25, R. 581-30, R. 581-31 et R. 581-33, du septième alinéa de l'article R. 581-34, des articles R. 581-36 et R. 581-40, du sixième alinéa de l'article R. 581-41, des articles R. 581-42, R. 581-43, R. 581-44, R. 581-45 et R. 581-46, du deuxième alinéa de l'article R. 581-54 et du troisième alinéa de l'article R. 581-56 ;
 - o 2^o sans avoir observé les dimensions maximales ou minimales et les conditions d'emplacement ou de réalisation sur le support définies par l'article R. 581-26, les articles R. 581-27, R. 581-28, R. 581-32, des troisième et quatrième alinéas de l'article R. 581-34, des articles R. 581-36, R. 581-37, R. 581-38 et R. 581-39, des premier, deuxième et troisième alinéas de l'article R. 581-41, des articles R. 581-43, R. 581-44, R. 581-46 et R. 581-47, des premier et troisième alinéas de l'article R. 581-54, de l'article R. 581-55, du quatrième alinéa de l'article R. 581-56 et de l'article R. 581-57 ;
 - o 3^o sans avoir obtenu l'autorisation exigée en application du décret prévu par le troisième alinéa de l'article L. 581-44 ou sans avoir observé les conditions posées par cette autorisation ;

⁵² C. env., art. R. 581-85.

⁵³ C. env., art. R. 581-86.

⁵⁴ C. env., art. L. 581-87.

- 4° sans mention, selon les cas, du nom, adresse ou bien dénomination ou la raison sociale de la personne physique ou morale qui l'a apposée ou fait apposer.
- 5^{ème} classe (jusqu'à 1 500 euros) sanctionnant le fait qu'une publicité, enseigne ou préenseigne lumineuse ne respecte pas les obligations d'extinction nocturne⁵⁵.

➤ **Les amendes délictuelles**

En cas de délit, l'amende est fixée à 7 500 €, elle est due autant de fois qu'il existe d'infractions différentes⁵⁶. Est puni d'une telle amende, le fait d'apposer, de faire apposer ou de maintenir après mise en demeure une publicité, une enseigne ou une préenseigne :

- dans des lieux emplacements et procédés interdits en application des articles L. 581-4, L. 581-7, L. 581-8, L. 581-15, L. 581-18 et L. 581-19 ;
- sans autorisation préalable lorsqu'elle est requise ou sans avoir observé les conditions posées par ces autorisations ou sans avoir procédé à la déclaration préalable prévue à l'article L. 581-6 ou en ayant produit une fausse déclaration ;
- sans avoir observé les dispositions particulières prévues par le règlement local de publicité établi en application de l'article L. 581-14.
- en maintenant un dispositif au-delà des délais de mise en conformité prévus à l'article L. 581-43 ;
- en s'opposant à l'exécution des travaux d'office.

B. Transfert du pouvoir de police administrative spéciale de l'affichage publicitaire au président d'intercommunalité

Deux cas de figure sont à distinguer : le cas dans lequel l'intercommunalité est d'ores et déjà compétente en matière de PLU ou de RLP à la date du 1^{er} janvier 2024 (1) et le cas dans lequel l'intercommunalité n'est pas compétente à cette même date (2).

⁵⁵ C. env., art. R. 581-87-1.

⁵⁶ C. env., art. L. 581-34.

1. Intercommunalité compétente en matière de PLU ou de RLP au 1^{er} janvier 2024

Si l'intercommunalité est compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de règlement local de publicité, **le pouvoir de police de la publicité est transféré à chacun des maires le 1^{er} janvier 2024, puis au président d'intercommunalité à compter du 1^{er} juillet 2024**, pour toutes les communes dont le maire ne s'est pas opposé à ce transfert entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2024. En tout état de cause, l'effectivité du transfert au président intervient à la date du 1^{er} juillet 2024 mais la situation diffère selon qu'aucun ou plusieurs maires se sont opposés au transfert entre le 1^{er} janvier 2024 et le 30 juin 2024 :

- Si aucun maire ne s'est opposé au transfert entre le 1^{er} janvier 2024 et le 30 juin 2024, le président est compétent le 1^{er} juillet 2024 sans faculté de renonciation ;
- Si un ou plusieurs maires s'opposent au transfert entre le 1^{er} janvier 2024 et le 30 juin 2024, le président est compétent dès le 1^{er} juillet 2024 (sur le territoire des communes où les maires ne se sont pas opposés au transfert) mais peut potentiellement renoncer à l'exercice de son pouvoir sur tout le périmètre intercommunal jusqu'au 31 juillet 2024.

Si un ou plusieurs maires s'opposent (entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2024) au transfert de leurs compétences de police administrative de l'affichage au président de l'intercommunalité, celui-ci aura deux options :

- soit le président d'intercommunalité renonce, dès la première opposition mayorale, à exercer ce pouvoir sur tout le périmètre intercommunal : chacun des maires conservera alors son pouvoir de police administrative spéciale relative à la publicité (même ceux qui ne s'étaient pas opposés à la compétence du président) ;
- soit le président ne renonce pas à l'exercice de ses compétences de police administrative de l'affichage, malgré une ou plusieurs oppositions de maires au transfert de police exprimées entre le 1^{er} janvier 2024 et le 30 juin 2024 : dans cette hypothèse, le transfert de la police de la publicité au président de d'intercommunalité est effectif à compter du 1^{er} juillet 2024 pour les seules communes dont le maire ne se sera pas opposé au transfert entre le 1^{er} janvier 2024 et le 30 juin 2024.

2. Intercommunalité non compétente en matière de PLU ou RLP au 1^{er} janvier 2024

Si l'intercommunalité n'est pas compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de règlement local de publicité, le pouvoir de police de la publicité est :

- conservé par les maires des communes membres de plus de 3 500 habitants ;
- transféré au président d'intercommunalité au sein des communes de moins de 3 500 habitants dès le 1^{er} janvier, **sans faculté d' « opposition » des maires, ni de « renonciation » du président.**

Toutefois, les maires pourront ultérieurement s'opposer au transfert de ce pouvoir après transfert de la compétence PLU ou de la compétence RLP au président de d'intercommunalités, dans les conditions de droit commun (CGCT, art. L. 5211-9-2) :

- lors de la prise d'effet de l'arrêté de transfert de compétence, les communes pourront alors exercer leur droit d'opposition du pouvoir de police dans les six mois qui suivent le transfert de la compétence ;
- lors de chaque élection du président d'intercommunalité (démission, décès) intervenu alors que l'intercommunalité était compétente en matière de RLP ou de PLU : les communes pourront alors exercer leur droit d'opposition dans les six mois qui suivent l'élection.

Nota Bene – Intercommunalité compétente en matière de PLU ou de RLP et transfert du pouvoir de police

Dans l'hypothèse où l'intercommunalité est compétente en matière de plan local d'urbanisme ou de règlement local de publicité, la population des communes n'a aucune incidence sur les possibilités d'« opposition » des maires ou de « renonciation » du président :

- les maires des communes de moins de 3 500 habitants conservent (comme ceux des communes de plus de 3 500 habitants) leur capacité de s'opposer au transfert du pouvoir de police au président entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2024, et donc de le conserver ;
- lorsque le président renonce au transfert, il y renonce sur tout le territoire, y compris sur les communes de moins de 3 500 habitants.

ATTENTION – ACTUALITÉ LEGISLATIVE

A l'heure où sont écrites ces lignes, le Gouvernement a déposé un amendement adopté en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale (n° 3002)⁵⁷ dans le projet de loi de finances pour 2024, qui viendrait remettre en cause le raisonnement tenu ci-dessus.

En effet, l'amendement prévoit de supprimer la phrase selon laquelle, « *dans les communes de moins de 3 500 habitants, ces prérogatives sont transférées au président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, y compris lorsque cet établissement n'est pas compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de règlement local de publicité* ».

En d'autres termes, l'amendement aboutirait à ce que, lorsque l'intercommunalité n'est pas compétente en matière de PLU ou de RLP, le transfert du pouvoir de police administrative spéciale ne soit pas transféré au président au sein des communes de moins de 3 500 habitants : dans ces intercommunalités, les maires deviendraient compétents le 1^{er} janvier 2024 et le resteraient jusqu'au transfert éventuel de la compétence PLU à l'intercommunalité.

Le devenir de cet amendement est donc à suivre, selon l'examen du projet de loi de finances au Sénat puis en commission mixte paritaire, ainsi qu'en cas de saisine, par le Conseil constitutionnel.

⁵⁷ <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/amendements/1680C/AN/3002.pdf>

C. Facultés d'organisation internes envisageables

1. Le cas des délégations de fonction en matière d'affichage et publicité

Dans l'hypothèse où le président serait compétent en matière de police de la publicité (cf. *supra*), il lui demeure possible de déléguer tout ou partie de ses fonctions à un ou plusieurs vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers ou dès lors que ceux-ci sont tous titulaires d'une délégation, à d'autres membres du bureau (CGCT, art. L. 5211-9). Rien n'interdit de « sectoriser » la délégation si tel en est le souhait localement. Précisons que les maires ne pourraient donc être titulaires d'une telle délégation que s'ils siègent au bureau de l'intercommunalité.

Ceci permettrait auxdits maires (vice-président ou membres du bureau avec délégation) de signer les autorisations d'enseignes des commerçants situés sur leur territoire communal, à la condition que la délégation soit géographiquement déterminée. Juridiquement toutefois et pour mémoire, en cas de « délégation » du président, les décisions des délégataires seront prises au nom et pour le compte du président.

2. Le cas de l'instruction des autorisations en matière d'affichage et de publicité

S'agissant de l'exercice même du pouvoir de police administrative spéciale il peut être rappelé que des possibilités de mutualisation existent à l'échelon intercommunal, notamment pour **l'instruction des autorisations**.

Ainsi, **s'agissant de l'instruction des autorisations en interne**, il est possible que l'intercommunalité se voie confier la mission relative à l'instruction des autorisations :

- soit dans le cadre d'un service commun avec les communes membres volontaires (CGCT, art. L. 5211-4-2) ;
- soit dans le cadre d'un service unifié associant plusieurs intercommunalités (CGCT, art. L. 5111-1-1, II), dont l'une assure l'organisation du service pour le compte des autres et, quand les maires sont titulaires du pouvoir de police, de leurs communes membres.

Concernant la délégation de l'instruction à un prestataire privé, il n'existe aucune disposition autorisant expressément cette solution contrairement à ce qui est prévu pour l'instruction des autorisations d'urbanisme (C. urb., art. L. 423-1).

Par suite, il paraît plus prudent de ne pas s'engager dans cette pratique, même si aucun texte ni aucun principe ne l'interdit expressément.

III. LE FINANCEMENT DE LA PUBLICITE EXTERIEURE : LA TAXE LOCALE SUR LA PUBLICITE EXTERIEURE (TLPE)

Pour une information complète à propos de la TLPE, il est possible de se référer au « [Guide pratique relatif à la taxe locale sur la publicité extérieure](#) » établi par la DGCL.

A. Institution et assiette de la TLPE

Les communes peuvent, par délibération de leur conseil municipal, prise avant le 1er juillet de l'année précédant celle de l'imposition, instaurer une taxe locale sur la publicité extérieure frappant les supports publicitaires dans les limites de leur territoire.

Les supports publicitaires concernés sont⁵⁸ :

- les dispositifs publicitaires ;
- les enseignes ;
- les préenseignes.

Elle est assise sur la surface exploitée hors encadrement des supports.

La taxe s'applique par m² et par an à la superficie « utile » des supports taxables, à savoir la superficie effectivement utilisable (encadrement exclu)⁵⁹. Ainsi, la taxe ne frappe pas l'encadrement mais la seule surface de l'inscription, forme ou image des dispositifs de publicité, d'enseigne et de préenseignes⁶⁰.

De plus la taxation se fait par face : ainsi, pour les dispositifs d'affichage permettant de montrer plusieurs affiches successives, le tarif est multiplié par le nombre d'affiches contenues dans le dispositif⁶¹. Un dispositif recto-verso l'est donc 2 fois, s'il est déroulant ce sera le nombre d'affiches rendues visibles qui déterminera la taxe.

La taxe est acquittée par l'exploitant du support ou, à défaut, par le propriétaire ou, à défaut, par celui dans l'intérêt duquel le support a été réalisé.

Des exonérations textuelles existent (exonérations de plein droit) ou des réfections sont possibles et décidées par la collectivité compétente⁶².

⁵⁸ CGCT, art. L. 2333-7.

⁵⁹ CGCT, art. L. 2333-7. Il faut donc distinguer une surface encadrement compris, prise en compte pour le droit de l'environnement (CE, 6 oct. 1999, req. n° 169570, *Sté Sopremo*), et une surface « nette » (hors encadrement) applicable pour la fiscalité.

⁶⁰ CGCT, art. L.2333-7.

⁶¹ CGCT, art. L. 2333-9, B et C.

⁶² Pour aller plus loin à ce propos, il est possible de se référer au « [Guide pratique relatif à la taxe locale sur la publicité extérieure](#) » établi par la DGCL.

B. Perception de la TLPE par l'intercommunalité

Que le pouvoir de police et / ou que la compétence relative à la réglementation en matière de document d'affichage publicitaire soit intercommunalisée, la perception de la TLPE répond à un mécanisme tout à fait distinct.

Ainsi, **par principe**, les communes continueront à percevoir les produits de la taxe. Il n'y a aucune automaticité dans la perception de la taxe par l'intercommunalité.

Pour que l'intercommunalité perçoive la TLPE **en lieu et place de tout ou partie de ses communes membres**, il est nécessaire de remplir les conditions prévues à l'article L. 2333-6 du CGCT à savoir que :

- l'intercommunalité à fiscalité propre doit être compétente en matière de voirie, de ZAC ou de ZAE, aux termes de la loi (ce qui est le cas de l'ensemble d'entre elles depuis que la loi NOTRe du 7 août 2015 leur confié l'ensemble des ZAE) ;
- elle doit adopter une délibération avant le 1^{er} juillet de l'année précédant celle de l'imposition. Les communes membres doivent adopter des délibérations concordantes. L'accord des communes membres doit être exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population. En sus, cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, lorsque celle-ci est supérieure au quart de la population totale concernée.

Il est ensuite nécessaire de remplir à nouveau ces conditions après chaque renouvellement du conseil communautaire.

C. Procédures de redressement et de sanctions au titre de la TLPE

Tandis que la mise en œuvre des procédures de redressement appartient au chef de l'exécutif de la collectivité compétente en matière de TLPE, le constat des infractions relève – indépendamment de la collectivité compétente en matière de TLPE ou du détenteur du pouvoir de police administrative spéciale en matière de publicité extérieure – indistinctement du maire, du président d'intercommunalité, des agents municipaux ou intercommunaux assermentés et de tous les agents de la force publique⁶³.

⁶³ CGCT, art. R. 2333-17.

1. Procédures de redressement applicables à la TLPE

En cas d'absence de déclaration dans les délais fixés par la loi⁶⁴, le maire ou le président d'intercommunalité met en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception adressée à l'exploitant du support publicitaire non déclaré de souscrire la déclaration de ce ou ces supports dans un délai de trente jours à compter de la notification de cette mise en demeure.

Deux cas de figure peuvent alors se présenter :

- En cas de déclaration à l'issue de ce délai comportant une insuffisance, une inexactitude ou une omission dans les éléments déclarés, il convient de mettre en œuvre la procédure de **rehaussement contradictoire**⁶⁵ ;
- En cas d'absence de déclaration dans le délai de trente jours suivant la notification de la mise en demeure, le maire ou le président d'intercommunalité (selon la collectivité ayant institué la TLPE) adresse à l'exploitant du support, par lettre recommandée avec avis de réception, **un avis de taxation d'office**⁶⁶ dûment motivé, trente jours au minimum avant la mise en recouvrement de l'imposition.

2. Procédure de sanction applicable à la TLPE

Indépendamment de la collectivité ayant institué la TLPE ou du détenteur du pouvoir de police en matière de publicité extérieure, le maire, le président d'intercommunalité, les agents municipaux ou intercommunaux assermentés et tous les agents de la force publique sont qualifiés pour constater par procès-verbal les infractions aux dispositions législatives et réglementaires relatives à la taxe locale sur la publicité extérieure⁶⁷.

Sont punis des peines d'amendes prévues pour les contraventions de la quatrième classe (750 € d'amende maximum) :

- le fait de ne pas avoir déclaré un support publicitaire ou de ne pas l'avoir déclaré dans les délais prévus à l'article L. 2333-14 du CGCT ;
- le fait d'avoir souscrit une déclaration inexacte ou incomplète.

Chaque support donne lieu au constat d'une infraction distincte. Le tribunal de police peut en outre condamner le contrevenant au paiement du quintuple des droits dont la commune ou l'intercommunalité a été privée. Le montant des amendes et des condamnations est directement versé à la commune ou à l'intercommunalité bénéficiaire du rappel des droits⁶⁸.

⁶⁴ CGCT, art. L. 2333-14 : avant le 1^{er} mars de l'année d'imposition pour les supports existant au 1^{er} janvier ou dans les deux mois suivant la création des supports en cours d'année.

⁶⁵ Pour le détail de la procédure, v. CGCT, art. R. 2333-14.

⁶⁶ Pour le détail de la procédure, v. CGCT, art. R. 2333-15.

⁶⁷ CGCT, art. R. 2333-17.

⁶⁸ CGCT, art. L. 2333-15.

En cas de défaut de paiement de la taxe, le tribunal de police peut en outre quadrupler le montant des droits devant être acquittés⁶⁹.

Le montant des amendes et des condamnations est affecté à la commune ou à l'intercommunalité compétente en matière de TLPE. Ces collectivités peuvent recourir à la force publique pour assurer le contrôle de la taxe et pour constater les contraventions⁷⁰.

⁶⁹ CGCT, art. L. 2333-15.

⁷⁰ CGCT, art. L. 2333-16.

