

**BULLETIN OFFICIEL**  
**du ministère**  
**de l'équipement**

et

**du secrétariat d'État**  
**aux transports**

(Direction des transports terrestres)

FASCICULE SPECIAL N° 76-54 bis

CIRCULAIRE N° 76-81 DU 30 JUIN 1976

relative à la réglementation de la publicité  
visible des voies ouvertes à la circulation routière

Texte n° 694

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT ET SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX TRANSPORTS  
(DIRECTION DES TRANSPORTS TERRESTRES). - TEXTES OFFICIELS

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT

**159-0**

*Direction des routes  
et de la circulation routière*

Non parue J.O.

MINISTRE D'ÉTAT, MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

694 (76-54 *bis*)

*Direction de la réglementation  
et du contentieux*

*Direction générale  
des collectivités locales*

**CIRCULAIRE 76-81 DU 30 JUIN 1976**  
**relative à la réglementation de la publicité visible**  
**des voies ouvertes à la circulation routière.**

*Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur,  
le ministre de l'équipement,  
à  
Messieurs les préfets.*

*Pièces jointes : 4 annexes.*

Le décret du 11 février 1976 a pour objet de réglementer la publicité implantée de part et d'autre des voies ouvertes à la circulation publique dans le souci de renforcer la sécurité routière.

Les principales dispositions en sont les suivantes :

**I. - AUTORITES COMPETENTES**

« L'autorité investie du pouvoir de police » à laquelle le décret fait référence est, par application des dispositions du Code de l'administration communale, soit le maire, soit le préfet.

Le maire est compétent sur l'ensemble de la voirie communale ainsi que sur les routes nationales et départementales et les autres voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation. Ce dernier qui a compétence dans les autres cas conserve la possibilité de se substituer au maire, conformément aux dispositions de l'article 107 du Code précité.

Ces autorités sont non seulement chargées de veiller au respect des prescriptions du décret mais également habilitées à les renforcer par des mesures plus restrictives, conformément au droit commun.

## II. - OBJET ET PORTEE DU TEXTE

Le décret du 11 février 1976 entend garantir la spécificité et l'efficacité de la signalisation routière, sauvegarder l'intégrité du domaine routier, et protéger les usagers contre les sollicitations d'attention dangereuses pour leur sécurité.

Ses dispositions s'appliquent, « sans préjudice des règles pour la protection d'autres intérêts publics » (article 2), telle la loi de 1943 dont l'article 6 vous habilite à réglementer la publicité sur tout ou partie du territoire de chaque commune.

La coexistence des deux textes nécessite l'élaboration d'une politique d'ensemble rendue possible par la continuité linéaire du réseau routier et la subordination à votre accord des décisions municipales concernant les routes les plus fréquentées.

## III. - CHAMP D'APPLICATION

1) Le décret du 11 février 1976 s'applique :

a) sur « toutes les voies ouvertes à la circulation publique et en bordure de celles-ci » (article 2), c'est-à-dire aussi bien sur celles qui relèvent de la domanialité publique que sur celles appartenant au domaine privé des collectivités territoriales ou à des particuliers, dès lors qu'elles sont ouvertes à la circulation générale et à l'usage du public ;

b) sous la seule condition qu'ils soient visibles des voies concernées, à « tous les dispositifs, dessins, inscriptions ou marquages, quelles que soient la nature des indications qu'ils comportent - leur objet commercial ou non - le procédé utilisé pour leur réalisation - la qualité de leur auteur », Les termes « enseignes », « enseignes publicitaires », « préenseignes » et « publicité » qu'il utilise sont définis dans l'annexe 2.

2) Le décret fait référence à la notion d'agglomération. S'agissant d'un texte relatif à la police de la circulation routière, le terme « agglomération » est employé au sens défini par l'article R 1<sup>er</sup> du Code de la Route.

Les limites de l'agglomération étant fixées par arrêté municipal, soumis à votre approbation, il vous appartient d'inviter les maires à vérifier les arrêtés intervenus et à en prendre de nouveaux chaque fois que les circonstances l'exigent. En la matière, seuls les critères

matériels, à l'exclusion de toute considération administrative, doivent être retenus.

Les limites des lieux-dits sont elles aussi matérialisées par des panneaux de localisation mais ces panneaux sont différents de ceux des agglomérations, ce qui pour l'application du décret, interdit toute assimilation avec celles-ci.

#### **IV. - NATURE DES INTERDICTIONS POSEES PAR LE DECRET**

##### *1) Protection de la signalisation routière :*

Le décret interdit, d'une manière générale et absolue, la publicité, les enseignes, enseignes publicitaires et préenseignes :

a) comportant une indication de localité complétée soit par une flèche, soit par une distance kilométrique (l'interdiction ne vise donc pas les dispositifs publicitaires comportant seulement l'indication d'une localité, une flèche ou une distance et, à la limite une flèche et une distance),

b) comportant la reproduction d'un signal routier réglementaire ou d'un schéma de présignalisation,

c) dont les formes, les couleurs, le texte, les symboles, les dimensions ou l'emplacement sont de nature à induire, par méprise, l'usager en erreur.

L'association d'une couleur à une forme ou à un trait spécifique caractérise le panneau qui doit être protégé.

d) qui sont de nature à « réduire la lisibilité ou l'efficacité des signaux réglementaires ».

Les critères d'appréciation varient selon les circonstances. A titre d'exemple, on peut citer les publicités, qui masquent un signal routier ou qui par un effet de perspective en gênent ou détournent la perception.

e) directement apposés (placards, papillons, affiches ou marques) sur les signaux réglementaires et leurs supports.

Toutefois, les signaux d'indication placés, avec l'autorisation de l'autorité compétente, par une association ou un organisme sans but lucratif, peuvent comporter le nom ou l'emblème du donateur à condition que la compréhension du signal n'en soit pas rendue moins aisée.

Par ailleurs les panneaux comportant les messages, recommandations ou conseils adressés aux automobilistes à l'occasion des campagnes d'information organisées par le secrétariat général du comité interministériel de la sécurité routière, la prévention routière ou le secours routier français bénéficient de la même protection que les signaux réglementaires.

##### *2) Protection du domaine routier et de ses dépendances :*

Le décret interdit toute publicité, à l'exception des enseignes, sur l'emprise des voies ouvertes à la circulation publique.

L'emprise s'entend des terrains nécessaires à la route et compris entre ses limites tels que les talus, les fossés et les accôttements. L'interdiction s'étend à tous les équipements annexes (éclairage, glissières de sécurité, etc.) situés dans l'emprise du domaine routier ou surplombant celui-ci (piles de pont, lignes électriques et téléphoniques..).

Cette interdiction ne fait obstacle ni à l'utilisation pour l'affichage des palissades de chantiers ni à l'application des règlements de voirie dans leurs dispositions relatives aux saillies.

Trois catégories de dérogations concernent respectivement :

- la publicité peinte ou fixée sur des véhicules (à condition que ceux-ci circulent et stationnent régulièrement ; l'abandon d'une voiture épave ne doit pas par exemple tourner la réglementation) ;
- le mobilier urbain (sous réserve des prescriptions contenues dans un arrêté interministériel en préparation) ;
- les aires de stationnement et de services (dans la mesure où la publicité n'est pas visible de la route).

La localisation des aires (milieu urbain ou rase campagne) est sans influence sur le régime de cette dérogation qui répond en particulier au souci d'informer les usagers sur les activités et caractéristiques des régions qu'ils traversent en vue de faciliter leurs déplacements.

### **3) Protection des usagers :**

A ce titre le décret interdit :

a) « la publicité et les enseignes, enseignes publicitaires et préenseignes qui sont de nature... soit à éblouir les usagers des voies publiques, soit à solliciter leur attention dans des conditions dangereuses pour la sécurité routière ».

L'arrêté interministériel appelé à fixer les conditions et normes que doivent respecter les dispositifs lumineux ou rétro réfléchissants est en préparation.

b) l'implantation de la publicité, des enseignes publicitaires et des préenseignes à moins d'une certaine distance du bord extérieur de la chaussée

- *sur les voies publiques ordinaires* (routes nationales, chemins départementaux et voies communales) et uniquement en rase campagne, la servitude de reculement est de 20 mètres.

Nous insistons à ce propos sur le caractère cumulatif des interdictions. Dans l'hypothèse par exemple où l'emprise de la route comporte en bordure de la chaussée une bande de terrains d'une largeur supérieure à 20 mètres, l'interdiction d'implanter de la publicité sur le domaine routier l'emporte sur la servitude de reculement.

Une dérogation existe pour les enseignes publicitaires et les préenseignes, sous réserve que ces dispositifs ne gênent pas la perception de la signalisation réglementaire, ne présentent aucun danger pour la sécurité de la circulation et satisfassent aux conditions de surface et d'implantation fixées par un arrêté interministériel. Cet arrêté est reproduit en annexe 1.

- *sur les voies rapides* (au sens de la loi n° 69-7 du 3 janvier 1969) : la servitude de reculement est de 40 mètres si le dispositif publicitaire est implanté en agglomération et de 200 mètres s'il l'est en rase campagne.

En agglomération l'autorité investie du pouvoir de police peut accorder des dérogations à l'intérieur de la bande de reculement. Les arrêtés pris à cet effet doivent faire l'objet d'une large information auprès des publicitaires. Un arrêté municipal type est joint en annexe 3.

## V. - SANCTIONS ET PROCEDURES

1) Les sanctions sont celles prévues pour les contraventions de 5<sup>e</sup> classe. Mais le décret ne fait pas obstacle à l'application d'autres dispositions telles celles de l'article R. 236 du Code de la route, des articles R. 38.2 et R. 36 (15°) du Code pénal et du décret n° 58-1354 du 27 décembre 1958 ;

2) les infractions peuvent être constatées par les mêmes agents que ceux auxquels l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1351 du 27 décembre 1958 reconnaît compétence en matière de conservation du domaine public routier, soit, outre les officiers et agents de police judiciaire, les gardes champêtres des communes, les gardes particuliers assermentés et les fonctionnaires des Ponts et Chaussées sur les voies ressortissant à leurs attributions ;

3) l'action repressive n'étant pas une fin en soi, le déclenchement de l'action publique peut être précédé d'une mise en demeure destinée à permettre aux publicitaires de redresser spontanément des erreurs involontaires ;

Cette mesure est simplement de bienveillance puisqu'elle n'est pas prévue par le décret. Un modèle de mise en demeure est joint en annexe 4.

4) le décret autorise l'intervention des mesures d'urgence qu'exige la sécurité des usagers.

Le maire ou le préfet sont à ce titre habilités : - soit à ordonner la suppression des dispositifs irréguliers et la remise en état des lieux et même, faute pour les intéressés d'obtempérer, à y procéder d'office à leurs frais ; - soit à faire, sans sommations, masquer le dispositif publicitaire en infraction ou supprimer ou réduire sa luminosité.

5) le décret prévoit des mesures transitoires pour les dispositifs publicitaires en place avant sa publication et pour ceux qui, par suite d'une modification du tracé de la route, cesseraient de satisfaire à la réglementation. Ces mesures procèdent essentiellement de l'existence des contrats intervenus pour la location des emplacements utilisés.

Les publicitaires en infraction disposent d'un délai de deux ans pour satisfaire à la nouvelle réglementation. L'autorité investie du pouvoir de police n'en est pas moins tenue de s'assurer de la recevabilité des motifs invoqués, de prendre contact avec les publicitaires concernés pour obtenir l'enlèvement des panneaux avant l'expiration du délai précité, et en toute hypothèse d'utiliser, nonobstant ce délai, les procédures d'urgence commandées par les circonstances.

Nous vous demandons d'assurer une large diffusion de la présente circulaire en la publiant au recueil des Actes administratifs de votre département.

Nous ne verrions que des avantages à ce que vous saisissiez les commissions de sécurité routière des problèmes soulevés par l'application du décret.

Vous nous rendrez compte, sous les présents timbres, des difficultés rencontrées et des résultats obtenus.

*Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur,*

MICHEL PONIATOWSKI.

*Le ministre de l'équipement,*

ROBERT GALLEY.

ANNEXE 1

TEXTES RELATIFS A LA PROTECTION DE LA CIRCULATION ROUTIÈRE  
CONTRE LES ABUS DE LA PUBLICITÉ

**LOI N° 55-434 DU 18 AVRIL 1955**  
**portant modification de la loi du 3 juillet 1934 sur la signalisation**  
**routière.**

*(Journal officiel du 20 avril 1955)*

ARTICLE 2

L'article 3 de la loi du 3 juillet 1934 est remplacé par les dispositions suivantes :

Le droit de placer en vue du public, par tous moyens appropriés, des indications ou signaux concernant, à un titre quelconque, la circulation n'appartient qu'aux administrations nationales, départementales ou communales chargées des services de la voirie.

..... (1)

Tous panneaux, indications, signaux ou affiches non conformes aux dispositions du présent article devront être supprimés à l'expiration des contrats intervenus avec les annonceurs et au plus tard dans un délai de 2 ans à compter de la promulgation de la présente loi.

..... (1)

(1) dispositions abrogées par le décret n° 76-148 du 11 février 1976.

**DECRET N° 76-148 DU 11 FEVRIER 1976**

**relatif à la publicité et aux enseignes visibles des voies ouvertes  
à la circulation publique.**

*(Journal officiel du 14 février 1976*

*Rectificatif au Journal officiel du 25 février 1976)*

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, du ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et du ministre de l'équipement,

Vu la Constitution et notamment son article 37 ;

Vu la loi du 3 juillet 1934 portant ratification de la convention internationale sur l'unification de la signalisation routière, signée à Genève le 30 mars 1931, modifiée par la loi 55-434 du 18 avril 1955 ;

Vu le Code de l'Administration communale, notamment ses articles 96, 97, 98 et 107 ;

Vu l'article R. 25 du Code pénal ;

Vu le Code de la route, notamment ses articles R. 1, R. 44 et R. 236 ;

Vu la loi n° 55-435 du 18 avril 1955 sur le statut des autoroutes ;

Vu l'ordonnance n° 58-1351 du 27 décembre 1958 relative à la conservation du domaine public routier ;

Vu la loi n° 69-7 du 3 janvier 1969 relative aux voies rapides et complétant le régime de la voirie nationale et locale ;

Vu le décret n° 56-1425 du 27 décembre 1956, portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 55-434 du 18 avril 1955 sur le statut des autoroutes ;

Vu le décret n° 70-759 du 18 août 1970 portant règlement d'administration publique et relatif à l'application de la loi n° 69-7 du 3 juillet 1969 relative aux voies rapides et complétant le régime de la voirie nationale et locale ;

Le Conseil d'Etat entendu,

Décète

Art. 1<sup>er</sup>. - Sont abrogés les alinéas 2 à 6 et 8 de l'article 3 de la loi du 3 juillet 1934 modifiée par la loi n° 55-434 du 18 avril 1955.

Art. 2. - Le présent décret fixe, dans l'intérêt de la sécurité routière et sans préjudice des règles pour la protection d'autres intérêts publics, les règles applicables, sur les voies ouvertes à la circulation publique et en bordure de celles-ci, à la publicité, aux enseignes, aux enseignes publicitaires et aux préenseignes visibles de ces voies.

Il s'applique à tous dispositifs, dessins, inscriptions, ou marquages, quels que soient la nature des indications qu'il comportent, leur objet commercial ou non, le procédé utilisé pour leur réalisation et la qualité de leur auteur.

#### CHAPITRE 1<sup>er</sup>

### Dispositions générales

Art. 3. - Sont interdites la publicité et les enseignes, enseignes publicitaires et préenseignes :

- a) comportant une indication de localité, complétée soit par une flèche, soit par une distance kilométrique ;
- b) comportant la reproduction d'un signal routier réglementaire ou d'un schéma de présignalisation.

Art. 4. - Sont interdites la publicité et les enseignes, enseignes publicitaires et préenseignes, qui par leur forme, leurs couleurs, leur texte, leurs symboles, leurs dimensions ou leur emplacement peuvent être confondues avec les signaux réglementaires.

Sont notamment interdits les dispositifs et dessins publicitaires :

- a) triangulaires à fond blanc ou jaune,
- b) circulaires à fond rouge, bleu ou blanc,
- c) octogonaux à fond rouge,
- d) carrés à fond blanc ou jaune, s'ils sont disposés sur pointe.

Art. 5. - Il est interdit d'apposer des placards, papillons, affiches ou marquages sur les signaux réglementaires et leurs supports ainsi que sur tous autres équipements intéressant la circulation routière. Cette interdiction s'applique également sur les plantations, les trottoirs, les chaussées et d'une manière générale, sous réserve des dérogations admises pour le mobilier urbain dans les conditions prévues à l'article 7 ci-après, sur tous les ouvrages situés dans les emprises du domaine routier ou surplombant celui-ci.

Toutefois lorsque l'autorité investie du pouvoir de police autorise une association ou un organisme sans but lucratif à implanter des signaux d'indication, le ministre de l'équipement, pour le réseau national, et le ministre de l'intérieur pour les autres routes, peuvent permettre que le nom ou l'emblème du donateur figure sur le signal ou sur son support si la compréhension du signal n'eut pas rendue moins aisée. Il peut en être de même pour les installations annexes autorisées.

Art. 6. - Sont interdites la publicité et les enseignes, enseignes publicitaires et préenseignes qui sont de nature, soit à réduire la visibilité ou l'efficacité des signaux réglementaires, soit à éblouir les usagers des voies publiques, soit à solliciter leur attention dans des conditions dangereuses pour la sécurité routière. Les conditions et normes que doivent respecter les dispositifs lumineux ou rétro réfléchissants visibles des voies publiques sont fixées par un arrêté conjoint des ministres de l'équipement et de l'intérieur.

Art. 7. - La publicité et les enseignes publicitaires et préenseignes sont interdites sur l'emprise des voies ouvertes à la circulation publique à l'exception de la publicité peinte ou fixée sur des véhicules circulant ou stationnant régulièrement sur les voies ouvertes à la circulation publique.

Toutefois des dérogations peuvent être accordées par l'autorité investie du pouvoir de police :

- 1° - à l'intérieur des agglomérations, pour les enseignes publicitaires et pour la publicité placée sur le mobilier urbain dans les conditions prévues par arrêté conjoint du ministre de l'équipement et du ministre de l'intérieur,
- 2° - sur les aires de stationnement et les aires de service des routes ou autoroutes pour la publicité, les enseignes publicitaires et préenseignes non visibles de la route.

## CHAPITRE II

### **Dispositions propres aux diverses catégories de routes**

Art. 8. - En dehors des agglomérations, la publicité et les enseignes publicitaires et préenseignes visibles des routes nationales, des chemins départementaux et des voies communales sont interdites de part et d'autre de celles-ci sur une largeur de 20 mètres mesurée à partir des bords extérieurs de la chaussée.

Toutefois cette interdiction ne s'applique pas aux enseignes publicitaires et préenseignes qui, ne gênant pas la perception de la signalisation routière et ne présentant aucun danger pour la sécurité de la circulation, satisfont aux conditions de surface et d'implantation fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre de l'équipement.

Art. 9. - A l'intérieur des agglomérations, la publicité et les enseignes publicitaires et préenseignes visibles d'une voie rapide sont interdites, de part et d'autre de celle-ci, sur une largeur de 40 mètres mesurée à partir du bord extérieur de chaque chaussée. Toutefois l'autorité investie du pouvoir de police peut les autoriser dans les limites et aux conditions qu'elle prescrit.

En dehors des agglomérations, la publicité et les enseignes publicitaires et préenseignes visibles d'une voie rapide sont interdites de part et d'autre de celle-ci, sur une largeur de 200 mètres mesurée à partir du bord extérieur de chaque chaussée.

Art. 10 - Les dispositions de l'article 9 ne font pas obstacle à l'installation de panneaux ayant pour objet de signaler, dans des conditions déterminées par les règlements sur la signalisation routière, la présence d'établissements répondant aux besoins des usagers.

### CHAPITRE III

#### **Sanctions**

Art. 11. - Toute infraction aux dispositions du présent décret est punie d'une amende de 600 à 1 000 F et de l'emprisonnement pendant 8 jours au plus ou de l'une de ces deux peines seulement. En cas de récidive, la peine d'amende peut être doublée et la peine d'emprisonnement portée à 15 jours.

En cas d'urgence, dès la constatation de l'infraction, l'autorité investie du pouvoir de police peut ordonner soit la suppression des dispositifs non conformes à la réglementation, soit leur mise en conformité, et le cas échéant la remise en état des lieux.

Faute pour les intéressés de déférer à cette injonction dans le délai qui leur est imparti pour ce faire, l'autorité investie du pouvoir de police peut dans l'intérêt de la sécurité faire procéder d'office, à leurs frais, à la suppression du dispositif et à la remise en état des lieux. Par intéressés, il faut, suivant le cas, entendre, soit les responsables de la mise en place du dispositif, soit le propriétaire de celui-ci ou de l'emplacement où il se trouve, soit ceux pour le compte de qui la publicité a été réalisée.

Art. 12. - En cas d'urgence, l'autorité investie du pouvoir de police peut faire masquer tout dispositif publicitaire, enseigne, enseigne publicitaire ou préenseigne non conforme aux dispositions du présent décret et des arrêtés pris pour son application. S'il s'agit de publicité lumineuse, la même autorité peut faire procéder à l'extinction totale ou partielle du dispositif litigieux.

Art. 13. - Les agents verbalisateurs mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1351 du 27 décembre 1958 ont compétence pour constater par procès-verbal les infractions prévues au présent décret.

#### CHAPITRE IV

##### **Mesures diverses et transitoires**

Art. 14. - Lorsque, par suite de modifications concernant la voirie, une publicité, enseigne, enseigne publicitaire ou préenseigne, cesse de satisfaire à la réglementation en vigueur, le point de départ du délai de deux ans prévu à l'alinéa 7 de l'article 3 de la loi du 3 juillet 1934 modifiée par la loi n° 55-434 du 18 avril 1955 est la date d'ouverture au trafic de la voie avec ses nouvelles caractéristiques.

Art. 15. - En ce qui concerne les dispositifs publicitaires, enseignes, enseignes publicitaires ou préenseignes de toute nature qui ont été installés avant la publication du présent décret ou des arrêtés pris pour son application conformément aux prescriptions légales ou réglementaires alors en vigueur et qui ne répondent plus aux dispositions du présent décret ou des arrêtés pris pour son application, le point de départ du délai de deux ans prévu à l'alinéa 7 de l'article 3 de la loi du 3 juillet 1934 modifiée par la loi n° 55-434 du 18 avril 1955 est la date de publication du présent décret ou, le cas échéant, desdits arrêtés.

Art. 16. - Sont abrogés :

- l'article 11 du décret n° 56-1425 du 27 décembre 1956 ;
- l'article 8 du décret n° 70-759 du 18 août 1970.

Art. 17. - Le présent décret ne peut être modifié que par décret en Conseil d'Etat.

Art. 18. - Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur, le ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et le ministre de l'équipement sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris le 11 février 1976.

JACQUES CHIRAC.

Par le Premier ministre :  
*Le ministre de l'équipement,*  
ROBERT GALLEY.

*Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur,*  
MICHEL PONIATOWSKI.

*Le ministre d'Etat,  
garde des sceaux,  
ministre de la justice,*  
JEAN LECANUET.

Page laissée intentionnellement blanche

**ARRETE DU 20 MAI 1976**

**fixant en dehors des agglomérations les conditions de surface et d'implantation des enseignes publicitaires et des pré-enseignes visibles des routes nationales, des chemins départementaux et des voies communales n'ayant pas le caractère de routes express.**

*(Journal officiel du 6 juin 1976.)*

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur,

Le ministre de l'équipement,

Vu le décret n° 76-148 du 11 février 1976 et notamment son article 8,

Arrêtent :

Art. 1<sup>er</sup>. - En dehors des agglomérations, les enseignes publicitaires et les préenseignes visibles des routes nationales, des chemins départementaux et des voies communales qui n'ont pas le caractère de routes express peuvent être installées à une distance inférieure à celle de vingt mètres fixée par l'article 8 alinéa 1<sup>er</sup> du décret n° 76-148 du 11 février 1976 sous réserve de ne pas gêner la perception de la signalisation réglementaire, de ne présenter aucun danger pour la circulation et de satisfaire aux conditions de surface et d'implantation définies dans les articles ci-après.

Art. 2. - Les enseignes publicitaires ne doivent pas être implantées sur le domaine public routier et ne sont autorisées que sur le côté de la route en bordure de laquelle se trouve l'établissement qu'elle dessert.

La surface de l'ensemble des enseignes publicitaires complétant une même enseigne ne doit pas dépasser quatre mètres carrés par sens de circulation.

Art. 3. - Les préenseignes ne peuvent être implantées qu'à raison d'une par sens de circulation sur chacune des routes d'accès à l'établissement. Ce nombre peut toutefois être doublé lorsque la préenseigne concerne un garage ou un poste de distribution de carburants.

Les préenseignes doivent être placées à cinq mètres au moins du bord de la chaussée et en tout état de cause hors de l'emprise du domaine public.

Elles ne doivent pas se trouver à plus de cinq kilomètres du lieu signalé. Leurs dimensions ne doivent pas excéder un mètre en hauteur et un mètre cinquante en largeur.

Art. 4. - Le directeur des routes et de la circulation routière au ministère de l'équipement, le directeur général des collectivités locales et le directeur de la réglementation et du contentieux au ministère de l'intérieur sont chargés chacun en ce qui le concerne de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 20 mai 1976.

*Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur,*  
MICHEL PONIATOWSKI.

*Le ministre de l'équipement,*  
ROBERT GALLEY.

## ANNEXE 2

### Commentaire du décret n° 76-148 du 11 février 1976

## SOMMAIRE

	Pages
1. - <i>Objectifs et conséquences</i>	
1.1. - Fondement du décret	19
1.2. - Portée du décret	20
1.3. - Autorités et pouvoirs	20
2. - <i>Champ d'application</i>	
2.1. - Voiries concernées	21
2.2. - Dispositifs en cause : définitions	22
2.3. - Zonage	23
2.3.1. - Notion d'agglomération	23
2.3.2. - Fixation des limites	24
2.3.3. - Lieux-dits	25
2.3.4. - Obligations de chacun	25
2.3.5. - Agglomérations multicommunales	26
3. - <i>Protection de la signalisation routière</i>	
3.1. - Exclusivité du pouvoir de l'administration	26
3.2. - Conception des dispositifs publicitaires	27
3.3. - Intégrité des signaux réglementaires	28
3.4. - Conditions d'implantation des dispositifs publicitaires	29

	Pages
4. - <i>Protection du domaine routier</i>	
4.1. - Gestion domaniale et règlements de voirie	30
4.2. - Dépendances des voies	31
4.3. - Exceptions et dérogations	32
4.3.1. - Publicité sur les véhicules	32
4.3.2. - Mobilier urbain	32
4.3.3. - Aires de stationnement et de service	33
4.3.4. - Autorisations temporaires exceptionnelles	34
5. - <i>Protection des usagers</i>	
5.1. - Dispositifs lumineux et rétroréfléchissants	34
5.2. - Servitude de reculement	35
5.2.1. - Routes ordinaires	35
5.2.1.1. - Principes	35
5.2.1.2. - Dérogations	36
5.2.2. - Voies rapides	37
5.2.2.1. - Principes	37
5.2.2.2. - Dérogation spécifique au milieu urbain	
5.2.2.3. - Dérogations répondant aux besoins des usagers	38
6. - <i>Sanctions et procédures</i>	
6.1. - Sanctions	39
6.2. - Agents verbalisateurs	40
6.3. - Contenu des procès-verbaux	41
6.4. - Transmission des procès-verbaux	42
6.5. - Prévention et mise en demeure	42
6.6. - Exécution d'office	43
6.6.1. - Notion d'urgence	44
6.6.2. - Cas d'action d'office	44
6.7. - Prescription de l'action publique	45
6.8. - Mesures transitoires	45
7. - <i>Conclusion</i>	47

Le décret n° 76-148 du 11 février 1976 abroge et remplace

- d'une part (article 1) les alinéas 2 à 6 et 8 de l'article 3 de la loi du 3 juillet 1934 modifiée par la loi n° 55-434 du 18 avril 1955,
- d'autre part (article 16) l'article 11 du décret n° 56-1425 du 27 décembre 1956 et l'article 8 du décret n° 70-759 du 18 août 1970 instituant en bordure respectivement des auto-routes et des routes express des servitudes destinées à éviter les abus de la publicité.

La présente note se propose d'en commenter les dispositions et, en fixant leur place dans l'ensemble des textes qui régissent la matière, de préciser la politique à suivre pour en assurer l'application.

## 1. - OBJECTIFS ET CONSÉQUENCES.

### 1.1. *Fondement du décret.*

La liberté de l'affichage publicitaire ne peut normalement s'exercer que dans des limites qui procèdent de motifs d'ordre public au sens le plus général du terme (protection des personnes et des biens, décence, santé publique, esthétique, cadre de vie...). De nombreuses dispositions ont donc été prises, tant par le pouvoir législatif que réglementaire, pour lutter contre les abus et protéger des intérêts publics au nombre desquels figure notamment la sécurité de la circulation routière.

C'est cette préoccupation de sécurité routière qui, avec toutes les conséquences qui en découlent, sert de fondement à un décret qui se fixe pour objectif :

- d'une part, de garantir la spécificité et l'efficacité de la signalisation routière,
- d'autre part, de protéger l'usager contre les sollicitations d'attention dangereuses pour la circulation,
- accessoirement, de sauvegarder, dans le même esprit, l'intégrité du domaine routier.

Il n'y a rien là que de conforme aux dispositions qui, depuis la loi du 3 juillet 1934, sont successivement intervenues.

L'accroissement de la circulation et du nombre des accidents de la route avaient toutefois mis en relief les lacunes et les insuffisances de la réglementation jusqu'ici en vigueur. Cette réglementation ne protégeait que trois types de panneaux de danger, à l'exclusion de tous les panneaux de prescription, de direction ou de localisation dont la publicité pouvait pourtant gêner la perception. Elle ignorait le fait que des voies dont le tracé ne présente par lui-même aucune particularité peuvent être rendues dangereuses par la seule présence de panneaux publicitaires altérant l'image de la route ou de ses abords. Elle ne prenait enfin que très partiellement en compte l'excès de stimuli visuels venant s'ajouter à une signalisation routière de plus en plus complexe et dense au point d'atteindre la limite des capacités d'attention des conducteurs.

Le décret reprend donc en les complétant les anciennes dispositions. Il n'innove vraiment que sur deux points ; il généralise l'institution, en bordure des voies publiques, d'une zone de reculement variable selon les catégories de routes et leur situation ; il assujettit à un seul et même régime les autoroutes et les routes express.

### 1.2. *Portée du décret.*

La circonstance qu'il a été pris dans l'intérêt de la sécurité routière circonscrit nécessairement sa portée ; aucune publicité portant atteinte à un autre intérêt d'ordre public ne saurait être poursuivie de son chef dès lors qu'elle est conforme aux prescriptions qu'il édicte.

Mais, pas plus que les textes auxquels il se substitue, il ne fait en aucun cas obstacle à l'application des règles de protection de cet autre intérêt. Bien qu'il s'agisse d'un principe fondamental de droit, le décret le rappelle expressément (article 2) en considération du fait que l'application d'une réglementation conçue pour un autre objet peut, dans certaines circonstances, aboutir au même résultat que celui qu'il poursuit.

L'observation vaut principalement pour les textes qui permettent d'interdire la publicité dans des zones déterminées et en particulier pour la loi modifiée du 12 avril 1943. Aux termes de ce texte (article 6) et dans les conditions qu'il précise, les préfets sont habilités à délimiter, sur tout ou partie du territoire de chaque commune, des zones où la publicité est interdite ou réglementée. Ils exercent ce pouvoir en vertu d'une compétence exclusive *ratione materiae* distincte de celle dont dispose, dans l'intérêt de la sécurité routière, l'autorité chargée de la police de la circulation. Il n'en est pas moins évident que les mesures qu'ils prescrivent peuvent dans les zones considérées indirectement satisfaire aux objectifs du décret. Toutefois la concentration circonstancielle des deux pouvoirs (protection des sites - protection de la sécurité routière) dans les mains d'une seule et même autorité n'autorise pas celle-ci à les confondre. A l'encontre de certains errements dont le contentieux a eu parfois à connaître, l'autorité qui réglemente doit toujours rester dans les strictes limites de l'objet assigné à l'exercice de son pouvoir par les textes mis en œuvre. Il faut donc que soient assurées les coordinations nécessaires.

### 1.3. *Autorités et pouvoirs*

Au moins deux conséquences découlent, par ailleurs, du fait que la matière du décret ressortit, comme il vient d'être dit, au domaine de la police de la circulation routière et accessoirement à celui de la police de la conservation du domaine :

- d'une part les autorités investies du pouvoir de police, dont parle à plusieurs reprises le décret, sont suivant les circonstances soit le maire soit le préfet (et non exclusivement celui-ci comme lorsqu'il s'agit de l'application de la loi modifiée du 12 avril 1943) ;
- d'autre part, ces mêmes autorités sont non seulement chargées de veiller au respect des prescriptions du texte mais encore habilitées à les renforcer par des mesures plus restrictives.

Les règles de dévolution des compétences sont, abstraction faite de la conservation du domaine qui relève du propriétaire de la voie, celles résultant des dispositions du Code de l'administration communale :

Le maire a la police de la circulation sur l'ensemble de la voirie communale (voies communales et chemins ruraux) et des voies privées ouvertes à la circulation publique et à l'usage du public ainsi que (article 98) sous réserve des pouvoirs dévolus au préfet sur les routes à grande circulation (1) « sur les routes nationales et départementales et les autres voies de communication à l'intérieur des agglomérations » ; dans les autres cas la décision appartient au préfet qui peut au surplus se substituer au maire (art. 107) et annuler les arrêtés municipaux ou en suspendre l'exécution (art. 82). Ce devoir de surveillance revêt en l'occurrence un relief particulier. Non seulement les problèmes de publicité relèvent par essence directement du préfet (cf. loi précitée de 1943), mais encore la continuité linéaire du réseau routier et la subordination à l'accord préfectoral des décisions municipales concernant les routes les plus fréquentées justifient une très étroite harmonisation des prescriptions. Au moment où la profession va devoir s'imposer un très grand effort de discipline, il est du plus haut intérêt qu'une unité de conception facilite son action, tout au long des itinéraires et au niveau de chaque agglomération. Au-delà des pouvoirs respectifs de chacun sur les diverses catégories de voies, il incombe au préfet de maintenir la cohérence des initiatives, en particulier, puisque le décret n'épuise pas la question, lorsque des mesures plus restrictives doivent être envisagées.

## 2. - CHAMP D'APPLICATION.

### 2.1. Voiries concernées.

Le décret s'applique (article 2, 1<sup>er</sup> alinéa) sur « toutes les voies ouvertes à la circulation publique et en bordure de celles-ci ».

L'expression désigne, conformément au droit commun, aussi bien les voies appartenant au domaine public de l'Etat ou d'une collectivité territoriale (autoroutes, routes nationales, chemins départementaux, voies communales) que celles appartenant au domaine privé de ces mêmes collectivités, ou de tout autre personne physique ou morale de droit public ou privé, dès lors qu'elles servent à la circulation générale et à l'usage du public.

Les chemins ruraux qui appartiennent au domaine privé des communes entrent notamment dans cette catégorie.

(1) Les arrêtés du maire ne sont exécutoires qu'après approbation par un arrêté préfectoral pris sur avis du D.D.E. et du service de police ou de gendarmerie territorialement compétent (décret du 22 avril 1939).

ET 76/54 bis. - 4

Toutes ces voies sont, indépendamment des règles de protection dont elles peuvent bénéficier à d'autres titres (conservation du domaine, code pénal...) comprises dans le champ d'application des dispositions du nouveau texte. Toutefois la zone de reculement à observer en bordure des voies (article 8) ne vaut que pour celles appartenant au domaine public.

Quant aux « voies rapides » qui sont assujetties à des dispositions spécifiques, elles s'entendent exclusivement au sens de la loi n° 69-7 du 3 janvier 1969. Elles comprennent donc indistinctement les autoroutes et les routes nationales, chemins départementaux et voies communales auxquels le caractère de « routes express » a été expressément conféré par décret en Conseil d'Etat. Elles ne sauraient en aucun cas être confondues avec les voies parfois qualifiées de rapides dans diverses instructions relatives à la classification fonctionnelle des voies ou à la programmation des investissements urbains.

## 2.2. *Dispositifs en cause : définitions.*

Le décret s'applique d'autre part (article 2, 2<sup>e</sup> alinéa), sous la seule condition qu'ils soient visibles des voies définies ci-dessus, « à tous « les dispositifs, dessins, inscriptions ou marquages, quels que soient : « - la nature des indications qu'ils comportent, - leur objet, commercial ou non, - le procédé utilisé pour leur réalisation, - la « qualité de leur auteur ».

Une formulation aussi générale ne laisse place, dans sa sobriété, à aucune ambiguïté et se passe de commentaire.

Les termes dans le même temps utilisés (article 2, 1<sup>er</sup> alinéa) de « publicité », d'« enseignes », d'« enseignes publicitaires » et de « préenseignes » méritent en revanche d'être explicités. Pour ce qui les concerne il convient de se référer aux définitions suivantes :

- L'« enseigne » est l'indication exclusive par quelque procédé que ce soit lumineux ou non, d'une activité quelconque s'exerçant dans tout ou partie de l'immeuble sur lequel ou à proximité duquel elle est placée.
- L'« enseigne publicitaire » est toute annonce complémentaire de l'enseigne apposée ou installée sur les lieux où s'exerce l'activité signalée par cette dernière.
- La « préenseigne » est l'indication par quelque procédé que ce soit, lumineux ou non, de la proximité de l'activité s'exerçant dans ces lieux.
- Le terme « publicité » désigne tous les dispositifs, dessins, inscriptions ou marquages visés ci-dessus qui ne répondent pas à la définition de l'enseigne, de l'enseigne publicitaire et de la préenseigne et qui, au surplus, ne constituent pas un signal réglementaire.

Cette dernière précision est particulièrement importante car la signalisation routière relève, dans le cadre d'accords internationaux, d'une législation spécifique qui interdit toute assimilation ou confusion avec la publicité.

- Ces termes de « signalisation routière » recouvrent tous les dispositifs, indications ou marquages qui concernent à un titre quelconque la circulation routière. Ils recouvrent également, par interprétation des dispositions toujours en vigueur du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 3 de la loi modifiée du 3 juillet 1934, les différents messages, recommandations ou conseils adressés aux usagers ès qualité, sur l'initiative ou avec l'accord de l'administration (comportement dans la conduite, propreté des lieux, animation...). Ces messages échappent à la définition donnée ci-dessus de la publicité et bénéficient vis-à-vis de celle-ci de la même protection que celle assurée aux signaux réglementaires.
- Ces signaux réglementaires sont ceux définis, en application de l'article R. 44 du Code de la route, par l'arrêté modifié du 22 octobre 1963 et l'instruction interministérielle modifiée du 28 décembre 1963.

Dans les développements qui suivent, les termes « dispositifs publicitaires » seront, pour des raisons de commodité, indistinctement utilisés pour désigner, lorsque la mesure est générale, aussi bien les différents modes de publicité définis ci-dessus que leurs supports.

### 2.3. Zonage .

Le décret étend à l'ensemble du domaine public routier la distinction entre zones urbaines et rase campagne antérieurement retenue pour les seules autoroutes et routes express. Certaines des règles qu'il édicte varient suivant que la publicité est ou non implantée en agglomération, ce qui implique quelques conséquences qui méritent d'être précisées ne fût-ce que pour répondre aux préoccupations exprimées par la profession.

#### 2.3.1. Notion d'agglomération .

S'agissant d'un texte relevant du domaine de la police de la circulation routière, le terme d'agglomération est employé au sens défini par l'article R. 1<sup>er</sup> du Code de la route tel qu'il a été modifié par le décret n° 72-450 du 30 juin 1972. Il désigne donc « un espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde ».

Le premier critère matériel auquel cette définition se rattache est incontestablement beaucoup moins strict que sous l'empire de la réglementation précédente qui exigeait que les maisons donnent à la voie l'aspect d'une rue. L'existence d'immeubles bâtis rapprochés et le fait qu'ils doivent être groupés dans l'espace que la voie traverse ou borde n'en constituent pas moins des éléments concrets de même nature que ceux sur lesquels les tribunaux se sont appuyés dans le passé (Cass. ch. civile 30 mai 1969), pour juger de l'existence de l'agglomération en l'absence de limites matérialisées. Le second critère, qui concerne la présence de panneaux de localisation revêt

toutefois une importance accrue par l'effet même d'une définition qui n'impose ou n'implique plus une coïncidence rigoureuse entre les limites objectives et réglementaires de l'agglomération.

Ces limites sont génératrices d'obligations au titre de diverses réglementations. Elles servent dans des domaines tels que l'urbanisme (servitude non aedificandi) ou la fiscalité (taxes sur la publicité). Elles sont d'abord et surtout le point de partage des compétences entre les autorités investies du pouvoir de police et celui d'application de certaines règles de circulation spécifiques au milieu urbain. La conciliation ou la poursuite des différents intérêts dont elles conditionnent la satisfaction ont souvent fait perdre de vue que le premier fondement de la délimitation est et doit rester celui de la circulation routière. Bien que surajoutant des motivations publicitaires à celles qui président déjà aux décisions, le décret n'emporte pas novation sur ce point.

### 2.3.2. *Fixation des limites.*

Les limites de l'agglomération (ou des diverses agglomérations de la commune) sont fixées par arrêté du maire approuvé par le préfet. « Lorsque cet arrêté intéresse des sections de routes classées « à grande circulation, il ne doit être approuvé qu'après avis du « directeur départemental de l'équipement ; en cas de désaccord, le « dossier est transmis au ministère de l'équipement qui statue en « accord avec le ministère de l'intérieur » (arrêté modifié du 24 novembre 1967). Cette procédure habilite, et dans le même temps oblige le préfet à assurer un contrôle très strict des décisions, comme l'ont déjà souligné diverses instructions (circulaires du ministère de l'intérieur n° 83 du 29 février 1956 et n° 415 du 26 juillet 1961).

Même en faisant abstraction du phénomène d'extension des zones urbanisées, il est à craindre que, depuis l'intervention de la nouvelle définition de l'agglomération, l'effort d'adaptation n'ait pas été conduit avec toutes les diligences voulues. C'est du moins ce dont témoigne l'étonnement manifesté par les usagers de la route devant la localisation de certaines limites d'agglomération.

L'application du décret fournit l'occasion d'une remise en ordre nécessaire ; elle conduit inéluctablement les maires à vérifier, en fonction des observations qui précèdent, les arrêtés intervenus et à en prendre de nouveaux chaque fois que les circonstances l'exigent. De son seul chef, il faut que toutes les agglomérations sans exception aient leurs limites précisées par un arrêté régulier. On peut se borner à rappeler à cet égard que seules les caractéristiques techniques, à l'exclusion de toute considération administrative, doivent être prises en considération et que le chef-lieu d'une commune ne constitue pas nécessairement une agglomération alors qu'un simple hameau peut mériter cette qualification.

En présence des interférences des problèmes de publicité dans les décisions, il n'y aurait que des avantages à ce que les autorités et services responsables s'entourent de l'avis de représentants qualifiés de la profession. Cette consultation demeure toutefois informelle ; les modalités et conditions en sont laissées à l'entière appréciation de ces autorités et services.

### 2.3.3. *Lieux-dits.*

Une fois définies, les limites de l'agglomération doivent être matérialisées par des signaux de localisation. Ces signaux sont ceux du type E 1a, E 1b, E 1c et E 1d dont les caractéristiques ont été précisées par les articles 96 et 96-1 de l'instruction interministérielle modifiée du 22 octobre 1963 sur la signalisation routière. Ils ne doivent pas être confondus avec ceux du type E2 réservés par l'article 97 de la même instruction pour l'indication des lieux-dits.

Ces lieux-dits sont, d'après le langage courant, des points caractéristiques portant par tradition un nom évocateur d'une particularité locale ; dans le cadre du code de la route et faute d'autre précision réglementaire, ils se définissent pratiquement par a contrario : ce sont les lieux, localités ou points singuliers du réseau qui justifient l'implantation d'une signalisation de localisation mais auxquels la qualité d'agglomération n'a pas été reconnue.

Certains de ces lieux-dits comportent des immeubles bâtis rapprochés. La profession avait pris argument de cette constatation pour demander que les panneaux qui les localisent soient assimilés à ceux de localisation des agglomérations afin de pouvoir bénéficier des dispositions plus libérales applicables à la publicité en milieu urbain. La requête n'a pas été retenue pour éviter notamment de dénaturer la définition du Code de la route. Il est néanmoins évident que la remise en ordre à laquelle les autorités responsables sont conviées doit être l'occasion de vérifier qu'il a été fait dans chaque cas une juste appréciation des conséquences des décisions prises. Dans ces lieux-dits et compte tenu de leur configuration, l'opportunité de libérer les usagers de la route des contraintes imposées en zone urbanisée ne prête généralement pas à discussion. Cependant, sans tomber dans l'excès, plus de rigueur pourra parfois paraître plus conforme aux impératifs de la sécurité routière tout en allant dans le sens souhaité par les publicitaires.

### 2.3.4. *Obligations de chacun.*

Même en admettant que les tribunaux inclinent à suivre leur jurisprudence antérieure, l'absence de panneaux de localisation risque d'être considérée, en nombre de circonstances, comme privant une agglomération de son caractère. Les services responsables doivent donc systématiquement s'employer à mettre en place et à maintenir en parfait état une signalisation correcte.

Il peut néanmoins arriver que par l'effet d'une négligence regrettable ou à la suite d'incidents d'ordre divers des panneaux n'aient pas été implantés, réparés ou remplacés. Il existe au surplus des voies, les autoroutes, sur lesquelles les instructions sur la signalisation routière n'imposent pas, et même dispensent, d'implanter les panneaux d'agglomération. Ces circonstances ne font en aucun cas échec à l'application des dispositions du décret et ne peuvent être invoquées ou opposées aux municipalités par les publicitaires. Ceux-ci sont tenus de s'informer auprès des services municipaux ; ils peuvent et doivent prendre connaissance en mairie de l'arrêté de fixation des limites de l'agglomération. Leur situation n'est en effet en rien comparable à celle de l'utilisateur qui, tout au long de ses déplacements, doit pouvoir baser son comportement sur la signalisation rencontrée. Il leur incombe donc de s'entourer de toutes les précautions et garanties que nécessite l'exercice de leur profession.

En contre-partie les municipalités sont tenues de fournir tous les renseignements dont les publicitaires ont besoin et d'informer tout intéressé de toute modification des limites d'agglomération ayant pour conséquence de rendre irrégulière une publicité en place. Le cas ne paraît guère devoir se présenter que dans l'hypothèse a priori fort rare d'un rétrécissement interne de ces limites. Son règlement doit de toute façon pouvoir intervenir sans formalisme particulier. L'absence de panneaux et les échanges qu'il nécessitent peuvent cependant susciter des difficultés. Ici encore l'intervention du préfet après confrontation des observations et avis des parties devrait permettre d'y remédier.

### 2.3.5. *Agglomérations multicommunales* .

A l'encontre d'une inquiétude exprimée, elles ne peuvent pas en l'occurrence faire problème. La circulaire n° 73-173 du 27 septembre 1973 prescrit, en effet, lorsque plusieurs agglomérations différentes se suivent sans solution de continuité dans la zone bâtie, de signaler la sortie de l'agglomération multicommunale par un seul panneau de fin d'agglomération, les panneaux intermédiaires d'entrée suffisant à indiquer les sorties intermédiaires.

## 3. - PROTECTION DE LA SIGNALISATION ROUTIÈRE.

### 3.1. *Exclusivité du pouvoir de l'administration.*

Les dispositions toujours en vigueur (article 2, 1<sup>er</sup> alinéa) de la loi modifiée du 3 juillet 1934 précisent :

« Le droit de placer en vue du public, par tous les moyens appropriés, des indications ou signaux concernant, à un titre quelconque, la circulation, n'appartient qu'aux administrations nationales, départementales ou communales chargées des services de la voirie. »

L'exclusivité de ce pouvoir s'explique aisément : elle sauvegarde l'homogénéité de la signalisation routière ; elle protège contre des déviations conceptuelles et des proliférations dangereuses ; elle garantit l'intervention d'un personnel qualifié ; elle assure la normalisation des règles et conditions d'implantation.

Les autorités et services responsables doivent donc faire systématiquement la chasse à tous les dispositifs qui, sous le fallacieux prétexte d'informer ou guider l'usager, trahissent les objectifs de la signalisation routière pour la satisfaction d'intérêts privés. L'observation vaut notamment pour les flèches ou panneaux de direction ou de localisation qui n'ont rien de commun avec les enseignes ou les préenseignes et que des particuliers ou organismes divers prennent la liberté d'implanter sur la route ou en bordure de celle-ci pour rabattre l'usager vers le siège de leur activité (ensembles immobiliers ou commerciaux, professions liées au développement du tourisme...). Dans la mesure où certaines de ces initiatives trahiraient des préoccupations légitimes fondées sur des lacunes de la réglementation, les nouvelles instructions sur la signalisation routière en cours de

préparation ne manqueront pas d'en tenir compte ; c'est ainsi que le souci d'offrir un véritable service à l'utilisateur a conduit à mettre à l'étude l'élargissement du domaine de la signalisation routière jusqu'à la notion d'information service. Ces perspectives d'évolution prochaine ne peuvent que conforter dans la plus grande sévérité.

Il ne suffit pas, toutefois, que les signaux concernant la signalisation routière ne puissent être mis en place que par l'administration ; il faut aussi éviter que, par leur contexture ou leur implantation, les dispositifs publicitaires viennent en compromettre l'efficacité. C'est ce à quoi répondent les articles 3 à 6 du décret qui explicitent et renforcent les interdictions édictées par les dispositions aujourd'hui abrogées de la loi précitée.

### 3.2. Conception des dispositifs publicitaires .

La première interdiction concerne tout ce qui, dans la conception des signaux réglementaires, présente un caractère spécifique et ne supporte pas le risque de la moindre confusion. Elle vise donc la publicité et les enseignes, enseignes publicitaires et préenseignes :

- comportant (article 3) une indication de localité complétée soit par une flèche soit par une distance kilométrique ;

Aucun des trois éléments en cause n'est en lui-même interdit. Les dispositifs publicitaires peuvent donc comporter soit le nom d'une localité, soit une flèche d'indication de direction, soit une distance kilométrique, soit même, à s'en tenir à la lettre du texte, une flèche associée à la mention d'une distance kilométrique ; mais dans une réglementation qui repose sur le pôle de repérage ou d'attraction que représente la commune en tant que cellule fondamentale de la vie publique, la seule association d'une flèche ou d'une distance au nom d'une localité s'inscrit directement dans les objectifs de la signalisation routière et reste dans ces conditions réservée aux services de la voirie.

- comportant (article 3) la reproduction d'un signal routier ou d'un schéma de présignalisation ;

Ici encore l'interdiction procède de considérations de simple bon sens. L'utilisateur doit être assuré que les messages qu'il perçoit lui sont réellement adressés dans l'intérêt de la circulation routière et qu'ils sont en toute occasion suffisamment crédibles pour dicter son comportement. Il ne pourrait qu'en être autrement si des signaux réglementaires s'inséraient dans des dispositifs publicitaires.

- dont (article 4) les formes, les couleurs, le texte, les symboles, les dimensions ou l'emplacement sont de nature à induire, par méprise, l'utilisateur en erreur ;

Il est difficile d'énoncer tous les critères qui permettent objectivement de déclarer qu'un panneau publicitaire se confond ou non avec un signal réglementaire. Les exemples, bien que strictement indicatifs, cités par le décret, n'en permettent pas moins de dégager une orientation sinon une règle. Le texte dispose que sont notamment interdits les dispositifs et dessins publicitaires :

- triangulaires à fond blanc ou jaune,
- circulaires à fond rouge, bleu ou blanc,
- octogonaux à fond rouge,
- carrés à fond blanc ou jaune, s'ils sont disposés sur pointe.

Il ressort de cette énumération que certaines formes (triangulaire, circulaire, octogonale) seraient a priori mieux protégées que d'autres, peut-être parce qu'elles caractérisent des panneaux de danger ou de prescription. A vrai dire, ces formes ne sont déterminantes que si elles sont associées à une couleur déterminée ; c'est la réunion des deux éléments qui dans les trois premiers exemples caractérise le panneau à protéger. La forme carrée également citée est moins décisive encore, puisqu'il faut, indépendamment d'une identité de couleur, une utilisation sur pointe et de ce fait le cumul de trois conditions pour qu'il y ait risque de confusion.

Cette confusion ne peut en réalité exister que si plusieurs caractéristiques se conjuguent au point d'aboutir à une similitude susceptible de jeter le trouble dans l'esprit de l'utilisateur.

La question s'est à cet égard posée, de savoir si le mot « stop » peut être utilisé dans une enseigne ou tout autre dispositif publicitaire ; l'exemple nous paraît particulièrement significatif, car le fait que l'inscription portée sur le panneau sert à le dénommer, donne un poids prépondérant à ce mot. La question n'en a pas moins été tranchée par l'affirmative sous réserve que les caractères, les couleurs ou l'encadrement ne laissent place à aucune équivoque. La même observation s'applique aux symboles. Elle vaut aussi pour les voyants lumineux ou réfléchissants (article 6) sur lesquels il sera revenu ci-après, qui, dans les dispositifs publicitaires ou les installations d'illumination des foires ou fêtes locales, rappellent trop souvent à s'y méprendre les feux, flèches ou clignotants de la signalisation routière. La décision est donc dans chaque cas affaire de circonstances. Dès qu'il y a doute, les services responsables ne doivent pas hésiter à interpréter strictement les prescriptions du décret puisqu'il y va de la sécurité des usagers.

### 3.3. *Intégrité des signaux réglementaires.*

La deuxième interdiction concerne (article 5) l'intégrité des signaux routiers et ressortit à ce titre à la police de la conservation dont il sera question ci-après. Son évocation n'en a pas moins place dans les présents développements dans la mesure où elle vise à protéger la signalisation routière contre tout ce qui peut en réduire la compréhension ou en masquer la lisibilité. Dans cet esprit la lutte à mener contre ce qu'il est convenu d'appeler l'« affichage sauvage », encore que souvent fort coûteuse, se fixe moins pour objectif d'éviter des dégradations que de maintenir la route sûre. Il n'y a pas lieu pour autant de s'interroger sur la manière d'instrumenter à l'encontre des contrevenants.

Il suffit de noter que les signaux routiers ne doivent en permanence comporter, sous peine de poursuites, d'autres inscriptions ou mentions que celles expressément prévues par la réglementation.

Le décret admet toutefois (article 5, 2<sup>e</sup> alinéa) que le nom ou l'emblème du donateur figure sur les « signaux d'indication » ou leurs supports ; trois conditions sont alors requises. Il faut : que le donateur soit un organisme sans but lucratif ; - qu'il bénéficie d'une autorisation accordée, pour le réseau national, par le ministre de l'équipement et pour les autres voiries, par le ministre de l'intérieur ; - que la présence du nom ou de l'emblème ne rende pas la compréhension du signal moins aisée.

Ces dispositions visent à l'évidence les messages, recommandations ou conseils adressés aux automobilistes à l'occasion des campagnes d'information organisées par le comité interministériel à la sécurité routière, la prévention routière ou le secours routier français. Elles concernent aussi les installations annexes, c'est-à-dire les équipements tels que les bornes d'appel d'urgence, les postes de secours, ou ceux mis à la disposition du public sur les aires de stationnement et de repos. La concentration dans les mains de l'administration centrale du pouvoir d'accorder l'autorisation, répond au souci d'assurer une parfaite homogénéité des décisions, tant en ce qui concerne le choix des thèmes d'information que celui des personnes morales dont la surface et l'objet justifient au plan national qu'elles bénéficient de la dérogation prévue.

De son côté, l'instruction interministérielle sur la signalisation routière ménage la possibilité d'inscrire sur l'envers de certains panneaux, à l'exclusion de toute mention de caractère publicitaire, le don d'un éventuel donateur ; elle en restreint pratiquement l'usage à la signalisation d'intérêt touristique. La refonte en cours de cette instruction ne semble pas devoir comporter de modification sur ce point. Il suffira de s'y reporter.

Accessoirement on peut noter que rien ne s'oppose, pas plus que sous la réglementation antérieure, à ce que les administrations chargées des services de la voirie, disposent sur les chantiers routiers des panneaux informant sous leur timbre le public de la nature, de la durée et des sources de financement des travaux entrepris.

#### 3.4. *Conditions d'implantation des dispositifs publicitaires.*

La troisième interdiction concerne (article 6) les conditions d'implantation des dispositifs publicitaires. Le décret utilise à cet égard une formulation à la fois beaucoup plus sobre et plus générale que celle retenue par le législateur en 1955. Il interdit la publicité et les enseignes, enseignes publicitaires et préenseignes qui sont de nature « à réduire la lisibilité ou l'efficacité des signaux réglementaires ».

Les critères d'appréciation sont ici encore affaire de circonstances. A titre d'exemples peuvent être cités comme contrevenant à la disposition précitée les dispositifs publicitaires :

- qui masquent en tout ou en partie un signal routier ;
- qui par un effet de perspective ou de surimpression visuelle en gênent ou dénaturent la perception ;
- qui par leur caractère répétitif (réclames en chaînes rapprochées) en perturbent la visibilité ;

- qui par leur proximité d'un point singulier en provoquent l'illusion optique ;
- ou encore qui brouillent et emmêlent leurs rétroreflexions respectives ou empêchent de bien distinguer les signaux lumineux (condamnée ici sous le seul angle de ses effets sur la perception du signal routier l'utilisation d'éléments lumineux ou rétroreflechissants peut être également poursuivie d'une part, comme déjà dit, du chef des confusions qu'elle peut engendrer et d'autre part, comme il sera dit ci-après, au titre de la protection de l'usager contre les éblouissements).

Le nombre de ces exemples, qui n'ont bien entendu la valeur que d'une simple indication ne saurait faire illusion sur la difficulté qu'il peut y avoir à faire une application correcte du texte ; leur énumération répond à un seul souci : illustrer la diversité des situations qui peuvent être rencontrées et la matérialité des faits constitutifs d'une infraction. Concrètement rien ne doit, dans son environnement immédiat, compromettre la visibilité de la signalisation routière.

#### 4. - PROTECTION DU DOMAINE ROUTIER ET DE SES DÉPENDANCES

##### 4.1. *Gestion domaniale et règlements de voirie.*

Les autorités chargées de la gestion du domaine routier sont habilitées à fixer, tant dans l'intérêt de ce domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, les conditions auxquelles l'affichage doit satisfaire aussi bien sur ce domaine et ses dépendances que sur les installations privées qui y sont établies. Ni les dispositions de la loi du 12 avril 1943 qui donne compétence au préfet pour régler l'affichage dans les communes, ni celles de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, ni le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ne font obstacle à l'exercice de ce pouvoir de gestion (C.E. 2 mai 1969 société d'affichage Giraudy).

Le principe en est d'ailleurs expressément consacré par la loi de 1943 (art. 8) : « Nul ne peut faire de publicité sur un immeuble bâti ou non bâti sans l'autorisation du propriétaire » et, par voie de conséquence, au mépris des conditions qu'il impose. C'est ainsi qu'un conseil municipal peut, dans les zones où la publicité n'est pas interdite, concéder l'affichage sur les emplacements constitués par les palissades des chantiers.

Les publicitaires se sont étonnés que le décret interdise (article 7) toute publicité sur le domaine routier sans inscrire cette possibilité au nombre des dérogations qu'il prévoit.

Il y a lieu en réalité de considérer que ce texte ne modifie en rien l'état de droit existant ; il se borne à reprendre, sous une forme certes plus directe mais sans conséquence sur le fond, les dispositions de la loi modifiée du 3 juillet 1934. Comme le rappelle la circulaire interministérielle n° 69-101 du 30 septembre 1969, toute publicité est, du chef de cette loi, interdite sur le domaine public routier, « à l'exception des emplacements spécialement réservés à cette fin ». C'est la même idée que recouvre l'article 2 du décret lorsqu'il limite l'objet de celui-ci à des mesures de sécurité routière et fixe les règles applicables à ce titre, « sans préjudice de celles prises pour la protection d'autres intérêts publics ».

Les autorités en présence continuent à disposer des pouvoirs qui leur sont respectivement conférés. L'illustration en est donnée par un arrêt relativement récent de la Cour de cassation (chambre criminelle, 27 juin 1967, Giraudy et Schoettel). On peut en conclure qu'il existe deux domaines différents, régis par des textes différents, sous le contrôle d'autorités différentes. Lors même que la décision préfectorale prise en vertu de la loi de 1943 (ou la décision municipale prise dans le cadre du pouvoir de gestion) ne serait pas dans certaines circonstances exempte de toute préoccupation de sécurité routière, la conjonction des intérêts publics à sauvegarder n'en autorise pas la confusion. L'affichage sur les palissades de travaux et le régime des concessions municipales applicables aux emplacements utilisés à cet effet relèvent d'une législation à laquelle pas plus le décret que des arrêtés préfectoraux ou municipaux fondés sur des motivations qui lui sont étrangères ne peuvent faire échec. Il convient donc de s'en tenir sur ce point aux errements anciens.

Dans le même ordre d'idées, la mise en œuvre du texte se conjugue avec l'application des règlements de voirie et plus précisément de celles de leurs dispositions relatives aux saillies. Pas plus que sous l'empire du régime antérieur, le décret ne fait par exemple obstacle à ce que, dans les conditions admises par l'autorisation de voirie, non seulement des enseignes débordent en sur-sol la limite de l'emprise (elles ne sont pas visées par l'article 7) mais encore des enseignes publicitaires figurent sur l'auvent ou la marquise des établissements où s'exercent les activités signalées. Des mesures complémentaires peuvent en tant que de besoin être incluses dans les règlements de voirie, sans préjudice de celles qu'une définition extensive mais d'usage courant du mobilier urbain permettra peut-être d'inclure dans l'arrêté concernant celui-ci (cf. 4.3.2.).

#### 4.2. *Dépendances des voies.*

La protection du domaine routier contre toute publicité (article 7) n'atteindrait que partiellement son but, au regard de la sécurité de la circulation, si elle n'affectait que l'emprise, c'est-à-dire les terrains nécessaires à la route et compris entre ses limites, qu'il s'agisse des chaussées, des talus, des fossés ou des accotements.

Elle s'étend aussi, non seulement à toutes les dépendances et à tous les équipements annexes (éclairage, glissières de sécurité...) qui en permettent l'exploitation, mais encore à tous les ouvrages qui, sous réserve des observations du paragraphe précédent, en occupent à des titres divers le sol ou le sur-sol pour le compte de tiers. Abstraction faite de la signalisation sur laquelle il n'est pas nécessaire de revenir, il est interdit (article 5, 1<sup>er</sup> alinéa) d'apposer des « placards, papillons, affiches ou marquages... sur les plantations, « les trottoirs, les chaussées et d'une manière générale... sur tous « les ouvrages situés dans les emprises du domaine routier ou sur « plombant celui-ci ». Parmi les ouvrages concernés par cette disposition nous pouvons citer les piles de ponts (cf. C.E. 7 février 1973 Société centrale d'affichage et de publicité), les supports des lignes électriques et téléphoniques et les ponts et talus de la S.N.C.F. (cf. circulaire équipement et logement du 20 juillet 1967) dès lors qu'ils sont situés dans l'emprise de la route.

Ces quelques exemples de caractère strictement indicatif permettent de constater que le décret a un champ d'application plus étendu que les différents textes relatifs à la conservation du domaine public routier ou à la protection des voies privées ouvertes à la circulation publique. Il concerne en effet des ouvrages qui n'appartiennent pas nécessairement au propriétaire de la route. Il existe néanmoins une très grande similitude entre les deux séries de dispositions et la distinction paraîtra souvent subtile sur la nature de l'infraction. Les services n'ont pas à s'en préoccuper puisque c'est au ministère public qu'il appartient, en présence d'infractions sanctionnées par des amendes de montant différent, de choisir le texte, dont en fonction des circonstances il requiert l'application.

#### 4.3. *Exceptions et dérogations.*

Le décret prévoit cependant des dérogations qui concernent (article 7), indépendamment du cas très particulier des organismes sans but lucratif (§ 3.3. ci-dessus), les véhicules, le mobilier urbain et les aires de stationnement.

##### 4.3.1. *Publicité sur véhicules.*

Sous réserve qu'elle ne soit ni lumineuse ni réfléchissante (Code de la route, article R. 42), de la publicité peut être peinte ou fixée sur les véhicules. Le décret confirme par a contrario cette règle, mais il pose une condition : il faut que les véhicules en cause circulent ou stationnent régulièrement. Il cherche ainsi à éviter que ceux-ci ne soient détournés de leur usage normal pour servir d'enseigne ou de support fixe en des lieux où les activités de leurs utilisateurs ne justifient pas leur présence. C'est donc moins le principe de la publicité portée qui est en cause que les conditions d'utilisation du véhicule qui la porte. Pour éviter le reproche ou le risque d'un manque d'objectivité, les services ne doivent instrumenter qu'en présence d'une infraction manifeste mais ils peuvent toujours, dans le doute, obtenir le déplacement du véhicule incriminé.

Ces circonstances sont bien entendu très différentes de celles où il existe un règlement municipal qu'ils doivent s'attacher à faire respecter. Le maire peut en effet, dans l'intérêt de la circulation, réglementer l'exercice de la profession d'exploitant de véhicules publicitaires et interdire la circulation de ceux-ci à l'intérieur de l'agglomération (C.E. 2 avril 1954 Petroncelli), à condition de limiter cette interdiction à certaines rues et à certaines heures (circulaire intérieur n° 71-213 du 8 avril 1971).

##### 4.3.2. *Mobilier urbain.*

A l'encontre du cas précédent, le décret présente la possibilité d'utiliser le mobilier urbain comme une véritable dérogation à l'interdiction d'implanter de la publicité dans l'emprise du domaine public. Cette dérogation trouve sa motivation dans le plus grand libéralisme des dispositions applicables en milieu urbain. Certaines conditions seront toutefois requises que le décret renvoie à un arrêté interministériel le soin de préciser. Cet arrêté est en préparation et fera le moment venu l'objet d'instructions particulières.

On peut d'ores et déjà noter que le caractère spécifique de la signalisation routière interdit d'inclure celle-ci dans la dérogation. Les développements qui lui sont ci-dessus consacrés couvrent en toute circonstance leur valeur, que les panneaux soient implantés à l'intérieur ou à l'extérieur de l'agglomération.

Il n'est pas par ailleurs exclu que les dispositifs de dénomination des rues ou à tout le moins certains d'entre eux trouvent place, en raison de leur objet, dans l'instruction interministérielle sur la signalisation routière. Dans l'intérêt des usagers et de la circulation, les municipalités devraient, sans attendre, s'attacher à en assurer la protection contre les atteintes de la publicité en leur appliquant les mêmes règles qu'aux signaux réglementaires. Elles ne peuvent pas ne pas percevoir l'incongruité d'associer sur le même dispositif un message publicitaire à l'hommage rendu à une personnalité.

#### 4.3.3. Aires de stationnement et de service.

La dérogation relative aux aires de stationnement et de service obéit incontestablement à d'autres motivations que celles concernant le mobilier urbain. Si l'on veut bien considérer que le décret n'a d'autre objet que de réglementer la publicité visible des voies ouvertes à la circulation publique, les aires apparaissent, une fois la condition de non visibilité remplie, comme un lieu privilégié de rencontre et de conciliation des intérêts en présence. C'est pourquoi elles échappent à l'interdiction sus énoncée.

Chacun semble devoir y trouver son compte :

- les publicitaires qui peuvent y exercer leur activité sans nuire à la sécurité de la circulation ;
- les commerces et organismes locaux ou régionaux qui peuvent rappeler aux usagers les richesses et spécialités des zones traversées et retrouver la clientèle de passage égaillée sur les déviations de contournement des agglomérations ;
- les administrations responsables qui, dans le souci de développer le « service à l'utilisateur », se préoccupent de multiplier les possibilités de détente et de repos et peuvent en retirer les moyens supplémentaires d'élargissement de leur action ;
- les usagers eux-mêmes qui, indépendamment de leur agrément et de leur confort, sont assurés de trouver un minimum d'informations susceptibles de répondre à leur attente.

En bref, sous la seule condition qu'elle ne soit pas visible de la chaussée, la publicité chassée de la route et de ses abords retrouve sur les aires dont il s'agit un lieu parfaitement adapté aux buts qu'elle poursuit, tout en facilitant, par son propre effort, leur développement et son impact, à la plus grande satisfaction de l'utilisateur. S'agissant toutefois d'une occupation du domaine routier, son implantation est subordonnée à l'octroi d'une autorisation par la collectivité propriétaire de l'emprise.

Par ailleurs, l'expression « à l'intérieur des agglomérations » qui figure au 1° de l'article 7 relatif au mobilier urbain n'est pas reprise au 2° du même article relatif aux aires de stationnement. On ne saurait déduire d'un rapprochement des textes que, par opposition, les dispositions concernant ces dernières s'appliquent exclusivement en rase campagne. La localisation des aires est sans influence sur le régime de la dérogation admise ; il faut et il suffit que les dispositifs publicitaires ne soient pas visibles de la route. Cependant, les municipalités ne sauraient trop se prémunir contre le danger qu'il y aurait à transformer les parcs de stationnement en stands publicitaires. Des considérations d'esthétique et d'environnement doivent en l'occurrence les inciter à se montrer très réservées dans l'octroi des autorisations et peuvent, à défaut, justifier l'intervention du préfet.

Accessoirement, lorsqu'un établissement est autorisé à s'installer sur une aire de stationnement ou de service, rien ne s'oppose à ce qu'il se signale par une enseigne même visible de la chaussée à l'attention des usagers, dès lors qu'il se conforme aux prescriptions de l'autorisation et règlements de voirie et des arrêtés pris en matière de luminescence et de rétro réflexion.

#### 4.3.4. *Autorisations temporaires exceptionnelles.*

Une autre dérogation, bien que non mentionnée dans le décret, mérite enfin d'être rappelée. Il s'agit des autorisations exceptionnelles et temporaires qui peuvent être accordées par les services de la voirie aux organisateurs de grandes manifestations sportives en vue du jalonnement par panneaux spéciaux ou marquages sur la chaussée du déroulement des épreuves (instruction interministérielle sur la signalisation routière : article 118-7).

### 5. - PROTECTION DES USAGERS.

Deux autres séries de mesures prennent encore plus directement en compte les réactions physiologiques de l'usager. Elles tendent à lui éviter les troubles, et par voie de conséquence les écarts corrélatifs de comportement, que risquent de provoquer d'une part son éblouissement et d'autre part les stimulations visuelles résultant d'une trop grande proximité des dispositifs publicitaires.

#### 5.1. *Dispositifs lumineux ou rétro réfléchissants.*

Indépendamment de la gêne, déjà évoquée, qu'ils peuvent causer dans la perception des signaux réglementaires, les dispositifs lumineux ou réfléchissants peuvent se révéler extrêmement dangereux par leurs effets intrinsèques sur la conduite des véhicules. De nombreux exemples portent en tant que de besoin témoignage de l'opportunité d'engager une action particulièrement énergique en ce domaine. L'administration centrale n'a pas d'ailleurs manqué d'appeler à l'occasion l'attention des services sur ce point. C'est ainsi qu'elle a prescrit (circulaire du ministère de l'équipement n° 73-85 du 5 mai 1973), afin de lutter contre l'éclairage parfois excessif des installations

situées en bordure des routes nationales (stations-service par exemple), de faire figurer dans les permissions de voirie une clause prévoyant le retrait de l'autorisation si le permissionnaire ne se conforme pas aux injonctions qui lui seraient faites de réduire ou modifier tout éclairage constituant une source d'insécurité pour les usagers de la route.

Sans préjudice au surplus des dispositions circonstanciées prises par les autorités de police, l'article R. 236 du Code de la route permet de poursuivre « quiconque ayant placé, sur une voie ouverte « à la circulation publique ou à ses abords immédiats, un objet ou « un dispositif de nature à apporter un trouble à la circulation, « n'obtempère pas aux injonctions » d'enlèvement qui lui sont adressées par les agents visés à l'article 248 du même code. Les dispositifs lumineux ou réfléchissants tombent sans la moindre équivoque dans le champ d'application de ce texte.

Le décret va toutefois beaucoup plus loin. Non seulement il interdit, sous peine de sanctions plus élevées, la publicité et les enseignes, enseignes publicitaires et préenseignes qui sont de nature (article 6) « soit à éblouir les usagers des voies publiques, soit à solliciter leur attention dans des conditions dangereuses pour la circulation » ; mais encore il renvoie à un arrêté interministériel le soin de fixer « les conditions et normes que doivent respecter les dispositifs lumineux ou réfléchissants ». Le préparatoire, particulièrement délicate, de cet arrêté est en cours. Une circulaire en commentera les dispositions, dès sa publication au *Journal officiel*.

## 5.2. Servitude de reculement.

Les autres mesures coulent de source, si l'on veut bien considérer que la meilleure manière de protéger l'usager contre les dangers de la publicité, consiste à défaut de la supprimer, de l'éloigner le plus possible du champ de vision du conducteur. L'institution d'une servitude de reculement du type de celle antérieurement prévue en bordure des autoroutes et des routes express a donc paru de nature à concilier au mieux, au regard de la sécurité routière, les différents intérêts en présence. La généralisation de cette servitude n'en supporte pas moins des adaptations qui ont conduit à en moduler l'étendue suivant les catégories de routes et le caractère urbanisé ou non des zones traversées.

### 5.2.1. Routes ordinaires.

#### 5.2.1.1. Principes.

« En dehors des agglomérations, la publicité et les enseignes publicitaires et préenseignes visibles des routes nationales, des chemins départementaux et des voies communales sont interdites de part et d'autre de celles-ci sur une largeur de 20 mètres mesurée à partir des bords extérieurs de la chaussée. » (article 8)

L'interdiction ainsi énoncée n'appelle pas de commentaires sinon pour en souligner la réelle portée :

- elle ne vaut que pour la rase campagne ;
- elle ne concerne pas les enseignes ;
- elle exclut de son champ d'application les voies privées ouvertes à la circulation publique, en particulier les chemins ruraux, ce qui ne fait nullement obstacle à ce que les autorités investies du pouvoir de police la reprennent à leur compte sur les sections de ces voies où les circonstances l'exigent ;
- elle limite à 20 mètres la largeur de la bande de terrains sur laquelle l'implantation des dispositifs publicitaires est interdite ;
- l'emploi peut certes en résulter de dispositifs de grandes dimensions, mais le risque en paraît limité compte tenu du caractère dissuasif des dispositions fiscales qui proportionnent le droit de timbre à la surface des affiches visibles des voies publiques.

L'institution de cette servitude est cependant l'occasion d'insister sur le caractère cumulatif des interdictions et obligations successivement analysées. A titre d'exemple, posons par hypothèse que l'emprise de la route comporte en bordure de la chaussée une bande de terrain d'une largeur supérieure à 20 mètres ; ce n'est plus dans cette circonstance la servitude de reculement qui s'applique mais l'interdiction d'implanter de la publicité sur le domaine routier (cf. 4-2) ; les dispositifs publicitaires ne peuvent être au mieux tolérés qu'à la limite extérieure de l'emprise. L'observation vaut bien entendu pour l'ensemble des prescriptions du décret qui ne s'excluent jamais entre elles.

#### 5.2.1.2. Dérogations.

L'obligation de reculement n'est pas d'autre part aussi absolue que le texte reproduit ci-dessus incline à le supposer. L'article en cause comporte en effet un 2<sup>e</sup> alinéa qui y déroge expressément en faveur des enseignes publicitaires et des préenseignes. Il y met trois conditions :

- ces dispositifs ne doivent pas gêner la perception de la signalisation réglementaire ;
- ils ne doivent présenter aucun danger pour la sécurité de la circulation ;
- ils doivent satisfaire aux conditions de surface et d'implantation fixées par un arrêté interministériel.

Cet arrêté intervenu le 20 mai 1976 (*J.O.* du 6 juin 1976) précise que :

- d'une part la surface de l'ensemble des enseignes publicitaires complétant une même enseigne ne doit pas dépasser quatre mètres carrés par sens de circulation ;
- d'autre part les préenseignes - ne peuvent être implantées qu'à raison d'une par sens de circulation sur chacune des routes desservant l'établissement ; ce chiffre est toutefois porté à deux

pour les garages et postes de distribution de carburants dans un souci de cohérence avec les exonérations de droit de timbre (C.G.I. article 944 II. annexe III. article 313 A.L.) ; - ne doivent pas se trouver à moins de 5 m du bord de la chaussée et à plus de 5 km du lieu signalé ; - ne doivent pas excéder un mètre en hauteur et un mètre cinquante en largeur (même souci de cohérence avec le même texte).

## 5.2.2. Voies rapides.

### 5.2.2.1. Principes

A l'encontre du régime applicable aux routes ordinaires et pour des raisons liées notamment à des considérations de trafic et de vitesse, la servitude de reculement instituée en bordure des voies rapides (au sens, rappelons-le, de la loi n° 69-7 du 3 janvier 1969) s'applique, mais suivant des modalités différentes, aussi bien en agglomération qu'en rase campagne.

La règle peut être énoncée comme suit :

La publicité et les enseignes publicitaires et préenseignes visibles d'une voie rapide sont interdites de part et d'autre de celle-ci

- à l'intérieur des agglomérations, sur une largeur de 40 mètres mesurée à partir du bord extérieur de chaque chaussée (article 9 alinéa 1) ;
- à l'extérieur des agglomérations, sur une largeur de 200 mètres mesurée dans les mêmes conditions (article 9 alinéa 2).

Il en ressort que les enseignes sont ici encore exclues du champ d'application de l'interdiction ; il en ressort surtout que c'est la localisation des dispositifs publicitaires et non celle de la voie rapide, qui constitue le facteur décisif de la mise en œuvre de la servitude.

Une solution très simple peut être utilisée : elle consiste à tracer de part et d'autre de la voie rapide deux lignes parallèles distantes respectivement de 40 mètres et de 200 mètres du bord extérieur de la chaussée. Les dispositifs publicitaires visibles de la voie rapide sont interdits à l'intérieur de chacune des bandes ainsi délimitées, dans celle de 40 mètres s'ils sont implantés en agglomération, dans celle de 200 mètres s'ils sont implantés en rase campagne. Conformément aux observations déjà formulées, c'est au maire qu'il appartient de préciser, sous le contrôle du préfet, que les dispositifs se trouvent ou non en agglomération.

Tels sont les principes. Ils supportent deux séries de dérogations.

### 5.2.2.2. Dérogation spécifique au milieu urbain.

La première dérogation concerne le milieu urbain et mérite, en raison de son caractère inhabituel, une attention toute particulière.

Alors en effet que les autorités investies du pouvoir de police sont toujours habilitées à prendre des mesures plus restrictives, le décret inverse pour une fois la règle et les autorise à se montrer plus libérales. Ces autorités peuvent dans les limites et aux conditions qu'elles prescrivent (article 9, 1<sup>er</sup> alinéa) admettre en agglomération, la présence de dispositifs publicitaires dans la bande des 40 mètres.

Cette disposition pour originale qu'elle soit se conçoit aisément ; elle répond à la nécessité de déroger à une règle dont la trop grande rigidité cadre mal avec la diversité des situations locales rencontrées, en particulier sur les grands axes de pénétration urbaine qui forment corps avec l'agglomération.

Dans un premier temps, il avait été prévu que l'implantation des dispositifs publicitaires en cause serait subordonnée à une autorisation de l'autorité investie du pouvoir de police et il avait même été admis, au cours des entretiens engagés avec les représentants de la profession, qu'il pourrait n'y avoir d'interdiction que sous réserve et dans les limites des règlements pris par cette même autorité. Les conditions générales d'exercice du pouvoir de police n'ont pas permis au Conseil d'Etat d'accepter sur ce dernier point la rédaction proposée. Il fut alors convenu de substituer des cadres réglementaires à des décisions individuelles même parfaitement motivées. Ces quelques observations suffisent à éclairer l'esprit des dispositions dont il s'agit. Elles soulignent le prix attaché à ce que les autorités investies du pouvoir de police, et en particulier les maires, puisque la question se pose en milieu urbain, utilisent très largement la possibilité qui leur est ouverte. A la limite pour chaque voie rapide et sauf risque évident pour la sécurité routière, un arrêté pourrait préciser les dérogations admises dans la bande des 40 mètres.

D'une manière générale, les arrêtés à prendre doivent, compte tenu du tracé et du degré d'aménagement de la route et de ses accès, de la vitesse de base retenue ou des limitations imposées, du sens et de l'importance du trafic, de la présence de panneaux de signalisation ou de toutes considérations touchant à la sécurité routière,

fixer les conditions et normes à respecter, notamment en ce qui concerne les limites des secteurs interdits, les dimensions des dispositifs et des inscriptions qu'ils comportent, leur hauteur au-dessus du sol et leur orientation, ainsi que les modalités d'implantation et les intensités d'éclairage et de luminosité.

Rien n'empêche que ces arrêtés réglementent dans le même temps les conditions d'implantation des dispositifs au-delà des 40 mètres, le pouvoir de prescrire des mesures plus restrictives reprenant dans ce cas tous ses droits. Mais il faut alors se souvenir que les infractions à cette dernière série de dispositions ne sont pas passibles des mêmes sanctions (cf. ci-après). Les dispositifs lumineux ou réfléchissants, qu'ils soient ou non implantés dans la bande des 40 mètres, méritent en tout état de cause une attention particulière.

Tous ces arrêtés doivent bien entendu recevoir la plus large publicité et être tenus à la disposition des publicitaires. Sans préjudice des règles normales de publication et d'enregistrement, leur regroupement sur un registre spécial ou dans un carton approprié aussi bien à la mairie qu'à la préfecture, paraîtra souvent de nature à rendre plus aisée leur communication.

L'arrêté municipal type objet de l'annexe 3, bien que n'épuisant pas la question, paraît de nature à faciliter l'action à conduire en ce domaine par les municipalités.

### 5.2.2.3. Dérogations répondant aux besoins des usagers.

La deuxième dérogation concerne (article 10) « l'implantation de « panneaux ayant pour objet de signaler dans les conditions déter-  
« minées par les règlements sur la signalisation routière la présence  
« d'établissements répondant aux besoins des usagers ». A vrai dire, le terme de dérogation est en l'occurrence excessif puisque les dispositifs en cause sont des panneaux réglementaires et qu'il peut paraître, dans ces conditions, superflu de préciser qu'ils ne sont pas soumis aux dispositions du décret. Leur mention n'en a pas moins pour intérêt de circonscrire les données du problème.

Les voies rapides sont par définition un univers clos dont les usagers ne peuvent sortir qu'en des points spécialement aménagés à cet effet et dont le nombre est limité. Il est donc de première nécessité qu'ils soient clairement informés des ressources que leur offre la voie rapide et de la plus ou moins grande proximité des établissements qui répondent à leurs besoins. Tel est l'objet de cette signalisation spécifique et par voie de conséquence la réelle portée d'une disposition qui ne peut pas avoir son pendant dans le régime applicable aux routes ordinaires. Sur celles-ci, les autorités investies du pouvoir de police doivent opposer un refus systématique à toute demande qui tendrait soit à implanter des panneaux d'indication des types C 209 à C 213 (cf. notamment pour les stations-service, circulaire travaux publics n° 62 du 6 mai 1954), soit à signaler les activités commerciales situées dans les agglomérations contournées par des déviations (cf. ci-dessus 4.3.3. : aires de stationnement). Le même refus doit également être opposé à toute demande de signalisation sur voie rapide des activités situées à proximité mais en dehors de l'emprise de celle-ci (cf. circulaire équipement n° 74-53 du 11 avril 1974).

## 6. - SANCTIONS ET PROCÉDURE.

### 6.1. *Sanctions.*

Les infractions aux dispositions du décret sont punies (article 11) d'une amende de 600 à 1 000 F et de l'emprisonnement pendant 8 jours au plus ou de l'une de ces deux peines seulement. En cas de récidive la peine d'amende peut être doublée et la peine d'emprisonnement portée à 15 jours. S'agissant de contraventions de 5<sup>e</sup> classe, la récidive est indépendante du lieu de réalisation de la première infraction (Code pénal, article 474).

Les sanctions sont donc particulièrement sévères. Elles peuvent être prononcées pour infractions aussi bien aux dispositions du décret qu'à celles des arrêtés interministériels pris pour son application. Ces arrêtés sont, rappelons-le, au nombre de trois :

- le premier fixe les conditions et normes que doivent respecter les dispositifs lumineux ou rétro réfléchissants visibles des voies publiques ;
- le second détermine les conditions d'utilisation du mobilier urbain ;
- le troisième précise les conditions de surface et d'implantation auxquelles doivent satisfaire les enseignes publicitaires et préenseignes autorisées à l'intérieur de la zone de reculement de 20 mètres.

Tout dispositif publicitaire dont l'implantation contrevient aux prescriptions qu'ils édictent tombe sous le coup de l'article 11 du décret.

Ces différents textes ne sont pas toutefois les seuls qui peuvent fonder l'action pénale. Le ministère public peut, en fonction des circonstances, requérir sur la base d'autres dispositions parmi lesquelles peuvent être cités :

- le décret n° 58-1354 du 27 décembre 1958 relatif à la répression de certaines infractions à la conservation du domaine public routier (amende de 160 à 600 F) ;
- l'article R. 236 du Code de la route (amende de 160 à 600 F) ;
- l'article R. 38 (2°) du Code pénal qui sanctionne (amende de 80 à 160 F) les inscriptions, dessins effectués par quelque procédé que ce soit sur un bien meuble ou immeuble du domaine de l'Etat ou des collectivités territoriales, ou sur un bien se trouvant sur ce domaine en vue de l'exécution d'un service public ou parce qu'il est mis à la disposition du public ;
- l'article R. 26 (15°) du même code qui vise les contraventions aux « décrets et arrêtés légalement faits par l'autorité administrative ou aux arrêtés publiés par l'autorité municipale » (amende de 3 à 40 F).

C'est sur ce dernier texte que reposent normalement les poursuites engagées pour infraction aux dispositions qui peuvent être prises, conformément aux observations qui précèdent, par les autorités investies du pouvoir de police. Il n'y a pas lieu de distinguer à cet égard suivant qu'il s'agit de mesures plus restrictives que celles prévues par le décret ou de l'octroi des dérogations admises par celui-ci.

Toutefois, la faculté offerte aux autorités en cause de réglementer la publicité dans la bande de 40 mètres en bordure des voies rapides en agglomération semble échapper à cette règle. Elle s'analyse en une mesure d'application du décret de même nature que les arrêtés interministériels auxquels il renvoie. Tout ce qui lui est contraire est par définition contraire au décret et paraît constituer, sous réserve de l'appréciation des tribunaux, une contravention passible des peines prévues par l'article 11 (amende de 600 F à 1 000 F).

## 6.2. Agents verbalisateurs.

Les infractions à la police de la publicité et des enseignes visibles des voies publiques sont constatées (article 13) par les mêmes agents que ceux auxquels l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1351 du 27 décembre 1958 reconnaît compétence en matière de conservation du domaine public routier. Sont donc habilités à dresser procès-verbal :

- d'une part (Code de procédure pénale) :
  - les officiers de police judiciaire (notamment les maires et adjoints) (article 16) ;
  - les agents de police judiciaire visés à l'article 20 ;

- d'autre part (ordonnance précitée) :
  - sur les voies de toutes catégories, les gardes champêtres des communes ;
  - sur les voies au titre desquelles ils ont reçu compétence, les gardes particuliers assermentés. Rentrent notamment dans cette catégorie : les gardiens et surveillants de la voirie, commissionnés par le maire, agréés par le préfet ou le sous-préfet et assermentés en application de l'article 500 du Code de l'administration communale, ainsi que les agents assermentés des sociétés concessionnaires d'autoroutes qui ont la qualité de gardiens (cf. directives de l'équipement du 2 mai 1974) ;
  - sur les voies ressortissant statutairement à leurs attributions ou dont la gestion leur a été confiée (cf. circulaire intérieure du 16 septembre 1966 ; *J.O.* du 25 octobre) les fonctionnaires des ponts et chaussées y compris les conducteurs de chantiers et agents de travaux commissionnés et assermentés (cf. arrêté du 14 février 1963 *J.O.* du 7 mars).

Il ne résulte pas de ces observations que les agents non habilités (art. 21), et en particulier les agents de police municipale, sont dispensés de relever les infractions qu'ils décèlent ; ils doivent au contraire s'associer à l'effort entrepris et même, s'ils en ont l'occasion, éclairer tout contrevenant sur l'inconfort de sa situation et l'intérêt d'y porter remède ; leurs rapports doivent être adressés à leurs chefs hiérarchiques qui ont la qualité d'officier de police judiciaire (article D. 15) lesquels les transmettent au procureur de la République (question écrite n° 23.327 - réponse *J.O.* débats Assemblée nationale, 26 novembre 1975, p. 8949).

### 6.3. *Contenu des procès-verbaux.*

Les agents verbalisateurs doivent s'efforcer d'identifier le contrevenant qui peut être (article 11 alinéa 3) soit le responsable de la mise en place du dispositif, soit le propriétaire de celui-ci, soit le propriétaire de l'emplacement où il se trouve, soit celui pour le compte de qui la publicité a été réalisée. Mais comme c'est à l'autorité judiciaire qu'il appartient de décider contre qui seront exercées les poursuites, ils doivent, à défaut d'identification, porter sur le P.V. la mention suivante :

« Le présent procès-verbal est dressé contre tous les représentants légaux de la dite entreprise et tous les préposés de celle-ci, auteurs et coauteurs de l'infraction constatée » (cf. lettre-circulaire équipement du 4 février 1965).

Il leur est également recommandé de faire le cas échéant mention dans le procès-verbal de l'intérêt qu'il y aurait à ce que le tribunal ordonne la modification ou l'enlèvement du dispositif en infraction et la remise en état des lieux.

Les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve contraire et ne sont pas soumis à l'affirmation.

#### 6.4. *Transmission des procès-verbaux.*

Les procès-verbaux sont transmis au parquet selon les règles du Code de procédure pénale :

- ceux établis par les officiers et agents de police judiciaire doivent être adressés sans délai au parquet après clôture des opérations (article 19),
- ceux établis par les gardes champêtres doivent être adressés par l'intermédiaire du commissaire de police, de l'inspecteur divisionnaire principal de la police nationale, chef de poste, ou du commandant de la brigade de gendarmerie territorialement compétent dans un délai de 5 jours y compris celui de la constatation des faits (article 27). Toutefois l'inobservation de ce délai n'est pas une cause de nullité de la procédure,
- ceux établis par les gardes particuliers assermentés sont adressés directement au procureur de la République dans un délai de 3 jours y compris celui de la constatation des faits, sous pli recommandé (article 29) ; l'inobservation de ce délai entraîne la nullité du procès-verbal,
- ceux établis par les fonctionnaires et agents des ponts et chaussées ne sont assujettis à aucun délai de transmission, mais l'absence de texte à ce sujet ne dispense nullement d'agir avec célérité.

#### 6.5. *Prévention et mise en demeure.*

L'action répressive n'étant pas une fin en soi, acte a été donné aux représentants de la profession de leur bon vouloir à redresser spontanément les erreurs qu'ils pourraient involontairement commettre et qui leur seraient signalées. Il est d'ailleurs de leçon d'expérience que dans la quasi totalité des cas, les auteurs d'une infraction préfèrent satisfaire à une sommation de l'autorité administrative plutôt que de courir le risque de poursuites judiciaires ou d'une exécution d'office. C'est pourquoi, bien que le décret n'en fasse cas mention, il est recommandé d'envoyer une mise en demeure au contrevenant dès la constatation de l'infraction.

Cette mise en demeure ne constitue pas, dans ces circonstances, une formalité substantielle ; elle n'interrompt pas la prescription de l'action publique ; elle n'est qu'une simple mesure de bienveillance dont il appartient aux publicitaires de justifier le bien-fondé. L'intérêt en paraît particulièrement évident pour ceux qui peuvent de bonne foi ignorer certaines infractions commises simultanément par leurs préposés dans différents départements et n'en tombent pas moins, s'agissant de contraventions de 5<sup>e</sup> classe, sous le coup de la récidive. Elle ne présente en tout état de cause aucun caractère systématique et reste bien évidemment sans intérêt vis-à-vis des contrevenants impénitents.

La mise en demeure n'obéit pas davantage quant à sa forme à une règle déterminée. Rien n'empêche de procéder par voie de simple avis verbal. L'intérêt cependant d'en garder trace et de pouvoir au cas de poursuites en annexer copie au procès-verbal, incline à conseiller soit l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception, soit la remise contre décharge d'un avertissement. Le recours à un arrêté préfectoral ou municipal bien que parfaitement concevable, ne paraît pas en l'espèce de nature à renforcer la position de l'administration.

Cette notification, quelles qu'en soient les modalités, a normalement pour objet d'informer le contrevenant de l'irrégularité constatée, de lui rappeler la réglementation applicable, de l'engager à se mettre en règle dans un délai déterminé et de l'aviser que, faute d'exécution à l'expiration de ce délai, l'affaire sera portée devant le tribunal. Les autorités et services responsables pourront à cet égard s'inspirer du modèle de lettre de mise en demeure objet de l'annexe 4.

Sans chercher à les minimiser, les difficultés qu'ils risquent parfois de rencontrer pour déterminer, parmi les différents responsables possibles (article 11, 3<sup>e</sup> alinéa) le destinataire le plus qualifié, ne semblent pas devoir faire obstacle à cette recherche de redressement amiable de la situation. Indépendamment des informations qu'ils ont toujours le loisir de recueillir, il est peu vraisemblable que, sous réserve des délais accordés et compte tenu de la relative complicité qui unit les intéressés, la mise en demeure ne finira pas par atteindre le plus apte à réagir à celle-ci. Par référence à la jurisprudence, le directeur ou le gérant de l'entreprise de publicité (Cass. ch. crim. 29 mai 1956) et non l'imprimeur qui n'a pas participé d'une manière matérielle et intellectuelle à l'infraction, doit être tenu pour responsable de la mise en place du dispositif en infraction (réponse à la question écrite n° 7798 du 23 janvier 1974, *J.O. débats Assemblée nationale* du 4 mai 1974, p. 1926). C'est donc en premier lieu au représentant civilement et pénalement responsable de l'entreprise qui a implanté le dispositif qu'il convient de s'adresser. A défaut de le connaître, le propriétaire du dispositif ou de l'emplacement sera dans la majorité des cas le correspondant le mieux indiqué.

En toute hypothèse, la mise en demeure doit être effectuée dans des conditions et délais qui ne compromettent pas l'action publique.

#### 6.6. *Exécution d'office.*

En cas d'urgence, l'autorité investie du pouvoir de police peut ordonner soit la suppression des dispositifs non conformes à la réglementation, soit leur mise en conformité et le cas échéant la remise en état des lieux (article 11, alinéa 2). Elle peut aussi, si les intéressés ne défèrent pas à cette injonction dans le délai qui leur est imparti, procéder d'office à leurs frais, à la suppression du dispositif et à la remise en état des lieux (article 11, alinéa 3). Elle peut enfin faire masquer tout dispositif en infraction et s'il est lumineux procéder à son extinction totale ou partielle (article 12).

#### 6.6.1. *Notion d'urgence.*

Ce procédé d'exécution d'office que consacre le décret a déjà fait l'objet d'une abondante jurisprudence fondée sur les nécessités de l'ordre public. Dès lors qu'il y a urgence, la cause du péril doit immédiatement cesser.

Les tribunaux administratifs adoptent en cette matière une interprétation relativement extensive de la notion d'urgence. C'est ainsi qu'ils ont jugé parfaitement valable la dépose d'office par le service des ponts et chaussées d'un panneau publicitaire implanté sur terrain privé au motif que ce panneau, situé à un carrefour, « compromettrait la visibilité du conducteur et constituait dès lors un danger pour les usagers » (C.E. 20 mars 1968, entreprise de publicité générale A. Liote). En l'occurrence, aucun accident n'étant venu conforter l'action de l'administration, le risque restait potentiel, mais sa gravité était telle qu'il aurait pu y avoir faute à ne pas s'en protéger.

Ce seul exemple suffit à souligner l'étendue des possibilités qui s'offrent à l'administration et qui découlent de l'objet même du décret. Les impératifs de la sécurité routière sont trop préoccupants pour que les autorités et services responsables ne puissent pas, en nombre d'occasions, y puiser des raisons d'action directe. L'observation vaut pour tout dispositif publicitaire en infraction sur le domaine routier. Elle vaut aussi pour ceux implantés sur les terrains privés. Les propriétaires de ces terrains auraient mauvaise grâce à soutenir que l'implantation a été effectuée à leur corps défendant ; les sanctions qu'ils encourent, en tant que co-responsables de l'infraction, paraissent, par ailleurs, de nature à rencontrer leur concours.

#### 6.6.2. *Cas d'action d'office.*

A s'en tenir à la lettre du texte, deux cas sont à distinguer :

- dans le premier cas, l'action d'office ne peut être engagée qu'après une sommation administrative restée sans effet ; cette sommation, à ne pas confondre avec la mise en demeure à laquelle il a été fait allusion ci-dessus, peut revêtir la forme soit d'une lettre, soit d'un arrêté, soit même plus simplement d'une demande verbale. Elle doit fixer le délai, généralement très court puisqu'il y a urgence, à l'expiration duquel l'enlèvement ou la mise en conformité aura lieu d'office aux frais du contrevenant, s'il n'y a pas lui-même procédé. Pour enlever tout fondement à une action éventuelle du contrevenant devant la juridiction civile ou administrative, les dispositifs ne devront pas être détruits mais déposés en un lieu où les propriétaires seront invités à en prendre possession dans un délai déterminé. Le recouvrement des frais exposés est assuré par des titres de perception émis, selon les cas, par le maire ou par le D.D.E., et rendus, en tant que besoin, exécutoires par le préfet (Code de l'administration communale, article 273 ; décret du 29 décembre 1962, article 85 2°),

- dans le second cas, l'action peut être conduite sans sommation, mais se limite alors à masquer le dispositif publicitaire en infraction ou à supprimer ou réduire sa luminosité.

Bien que cette dernière disposition vise principalement les dispositifs lumineux ou réfléchissants, le choix entre l'une ou l'autre des deux formes d'action est affaire de circonstances et d'opportunité.

En aucun cas, l'exécution d'office ne fait obstacle à l'engagement des poursuites pénales. Il faut cependant admettre que les mesures de sauvegarde intervenues justifieront le plus souvent qu'il soit mis fin à l'action publique.

#### 6.7. *Prescription de l'action publique.*

Cette action publique se prescrit par un an (C. procédure pénale, article 9) et ce délai ne peut être interrompu que par un acte de poursuites ou d'instruction qui fait naître à son tour un nouveau délai d'un an. Il importe donc de déterminer le point de départ de la prescription afin que la constatation de l'infraction soit faite en temps voulu et que sa sanction ne supporte pas d'échappatoire.

Le droit pénal distingue à cet égard les infractions instantanées qui s'accomplissent en un seul trait au moment où elles sont commises et les infractions successives ou continues qui se prolongent dans le temps par la répétition de la volonté coupable de leur auteur. On peut estimer, sous réserve de l'appréciation des tribunaux, que toute publicité qui fait échec aux prescriptions du décret présente pour la sécurité routière un danger dont la persistance confère à l'infraction tous les caractères d'une infraction continue. C'est bien d'ailleurs cette idée de permanence que traduisent ou recouvrent des expressions telles que « il est interdit » ou « sont interdites » utilisées dans le texte. A notre connaissance, aucune décision de justice n'infirme ce point de vue. Il existe certes de la jurisprudence qui qualifie l'affichage illicite d'infraction instantanée, mais elle est exclusivement établie sur le fondement de la loi modifiée du 12 avril 1943 et distingue même la publicité de l'affichage, c'est-à-dire l'élément volontaire du fait matériel.

Le sentiment que nous avons que les infractions au décret sont d'une autre nature et ne cessent que lorsque cessent leurs effets, ne dispense pas, bien entendu, les autorités et services responsables de prendre, conformément aux observations qui précèdent, toutes les mesures qui s'imposent dès l'instant de leur réalisation.

#### 6.8. *Mesures transitoires.*

Il peut arriver qu'une publicité jusqu'alors régulière cesse de satisfaire à la réglementation par suite de la modification du tracé ou de l'emprise de la route en bordure de laquelle elle a été ou se trouve par contre-coup implantée.

Il est d'autre part évident que certains des dispositifs publicitaires mis en place avant la publication du décret ou de ses arrêtés d'application peuvent ne plus être conformes aux nouvelles prescriptions.

Dans les deux cas, et par référence à l'alinéa 7 toujours en vigueur de l'article 3 de la loi modifiée du 3 juillet 1934, les publicitaires en infraction disposent d'un délai de deux ans pour se mettre en règle et satisfaire à la nouvelle réglementation. Ce délai court dans le premier cas (article 14) de la date de mise en service de la route avec ses nouvelles caractéristiques et plus précisément, suivant la nature et l'importance des modifications intervenues, soit du jour de l'ouverture à la circulation, soit de celui de réception des travaux; dans le second cas (article 15), des dates respectives de publication du décret et des arrêtés qui seront pris pour son application; à l'encontre de la précédente qui revêt un caractère permanent, cette seconde mesure n'est susceptible d'application que pour une période donnée; c'est ainsi qu'au 15 février 1978, tous les dispositifs publicitaires en infraction avec le décret devront avoir disparu; au-delà de cette date ou de celle calculée à partir de la publication des arrêtés d'application, la nouvelle réglementation produira pleinement tous ses effets.

Il importe cependant de comprendre la réelle portée de ces dispositions « diverses et transitoires ».

Elles n'emportent en aucun cas autorisation sans réserve de laisser les choses en l'état jusqu'à l'expiration du délai prévu. Elles ne font pas davantage obstacle à ce qu'interviennent, dans les conditions ci-dessus définies, les mesures conservatoires ou de redressement d'office qui trouveraient leur justification dans l'intérêt ou l'urgence à faire cesser un danger. Elles ne sauraient au surplus inclure dans leur champ d'application les dispositifs publicitaires existants qui contreviennent déjà aux dispositions jusqu'à présent en vigueur.

Elles n'ont en réalité d'autre objet que d'éviter aux différents intéressés les inconvénients de tous ordres pouvant résulter d'une rupture généralisée des accords ou conventions intervenus. L'observation vaut notamment pour les contrats de location d'emplacements dont la remise en cause n'aurait pas manqué d'alimenter un abondant contentieux. Mais tout avenant ou contrat nouveau qui viserait à en reconduire ou renouveler les effets afin de recueillir jusqu'à leur terme ultime le bénéfice des mesures transitoires devra être tenu pour nul et non avenu.

C'est pourquoi il semble indispensable que, sans préjudice des règles applicables en cas d'urgence, l'autorité investie du pouvoir de police informe de leurs obligations et de tous leurs droits les responsables des dispositifs publicitaires dont ces mesures transitoires pourraient permettre d'envisager le maintien. Elle doit les inviter à lui faire connaître, avec preuves à l'appui si nécessaire, les raisons invoquées en faveur du statu quo. Elle aura ensuite le choix entre ou bien leur demander de procéder à certaines modifications de sauvegarde, ou bien leur signifier d'avoir à se plier immédiatement à la réglementation, ou bien encore, fixer au vu des explications présentées et dans la limite du délai de deux ans précité, la date à laquelle il en sera fait une stricte application. Sa décision doit faire l'objet d'une mise en demeure, le cas échéant rappelée quelque temps avant le retour dans le droit commun.

## CONCLUSION.

La présente note s'est efforcée de faire le tour le plus complet possible des objectifs poursuivis et des moyens de les atteindre, en insistant tout spécialement sur les points d'achoppement des conversations engagées avec les représentants de la profession. Ceux-ci, sans renoncer à faire reprendre l'examen des quelques désaccords enregistrés à l'issue des travaux préparatoires du décret, se sont déclarés disposés à faciliter l'application de la nouvelle réglementation et ouverts à toutes concertations qui pourraient être à l'échelon local jugées nécessaires et qu'il paraît souhaitable de développer. Il n'est pas douteux, en effet, que le même climat qui a présidé et qui préside encore à la préparation des textes et une meilleure connaissance des préoccupations ou difficultés des publicitaires ne peuvent que faire avancer la solution des cas litigieux et en réduire considérablement le nombre.

Le renforcement de la sécurité routière n'en requiert pas moins des autorités et services responsables une particulière vigilance dans la mise en œuvre du décret et des arrêtés pris ou à prendre pour son application. Le propos incline à rappeler que, dans le cadre de la théorie générale du pouvoir de police, les maires et les préfets sont habilités à en renforcer les prescriptions, lorsque l'intérêt de l'ordre public l'exige. Il convient dès lors de veiller avec toute l'attention désirable à la recevabilité et à la cohérence des décisions aussi bien pour éviter tout excès de laxisme ou de sévérité que pour prévenir tout recours contentieux.

Pour la définition de l'action à conduire il n'y aurait semble-t-il que des avantages à ce que les commissions de sécurité routière fonctionnant dans le département se saisissent des anomalies constatées et des mesures à préconiser.

En définitive, le décret, même s'il n'apporte pas réellement d'innovations fondamentales, témoigne de la volonté de voir se développer une action délibérée et systématique de lutte contre les abus de la publicité sur les voies ouvertes à la circulation publique et en bordure de celles-ci.

C'est à cette action que les autorités et services responsables sont conviés.

Page laissée intentionnellement blanche

ANNEXE 3

**ARRETE MUNICIPAL TYPE**

**fixant les limites et les conditions d'implantation de la publicité, des enseignes publicitaires et des préenseignes visibles de la voie rapide ..... dans la traversée de l'agglomération**  
.....

Le maire de la commune de .....  
.....

Vu le Code de l'administration communale, notamment ses articles 97 et 98,

Vu le décret n° 76-148 du 11 février 1976, notamment son article 9,

Vu le décret du ..... conférant à la voie ..... (le caractère de route express) (le statut autoroutier),

Considérant que la voie rapide ..... dans la traversée de l'agglomération de ..... présente des caractéristiques permettant d'assurer, même en heure de pointe, un bon écoulement du trafic, sans que les usagers se trouvent contraints à des efforts exceptionnels d'attention tant en ce qui concerne la conduite que le choix ou l'emprunt des différents diffuseurs ;

Considérant que la vitesse s'y trouve limitée à ..... km/h,

Considérant que, compte tenu de sa conception et de la configuration des lieux, la voie ménage des vues sur des quartiers ou la présence de dispositifs publicitaires qui y est tenue pour nécessaire à leur activité ou aux usagers d'autres voies, ne risque pas, même de nuit où l'éclairage mis en place garantit une parfaite visibilité, de gêner les conducteurs et de compromettre la lisibilité des signaux réglementaires ;

Considérant qu'il n'est pas dans ces conditions indispensable que la publicité et les enseignes publicitaires et préenseignes soient uniformément interdites sur une largeur de 40 mètres calculée à partir du bord extérieur de chaque chaussée ;

Considérant toutefois que (sans préjudice des règles imposées dans les périmètres et secteurs où la publicité et l'affichage sont interdits en vertu de la loi modifiée du 12 avril 1943 ou réglementés par les arrêtés préfectoraux des ..... pris en application de cette loi) la voie comporte des sections et quelques points singuliers au niveau desquels les usagers doivent être protégés contre des sollicitations d'attention ou des éblouissements qui pourraient être dangereux pour la circulation ;

Considérant dès lors qu'il convient, dans l'intérêt de la sécurité routière, d'adapter la réglementation à l'environnement de la voie ;

Arrête :

I. - *Dérogations admises dans la zone de reculement.*

Art. 1<sup>er</sup>. - A l'intérieur de la bande de 40 mètres délimitée comme il est dit à l'article 9 du décret n° 76-148 du 11 février 1976, la publicité, les enseignes publicitaires et les préenseignes visibles de la voie rapide et de ses bretelles de raccordement au réseau ordinaire sont autorisées dans les conditions définies aux articles ci-après.

Les distances de reculement prévues aux dits articles sont calculées à partir du bord extérieur de la chaussée. Quant aux différents secteurs qu'elles servent à déterminer, ils sont délimités par des plans perpendiculaires à l'axe de la voie à chacune des extrémités des sections comprises entre les points spécifiés.

Art. 2. - Dans le sens ..... et pour ce qui concerne la publicité, la distance de 40 mètres visée à l'article 1<sup>er</sup> est ramenée dans les secteurs ci-après aux chiffres respectifs suivants :

- 1° - Cité de ..... entre le P.K. ....  
..... et le P.K. ....  
= ..... mètres.
- 2° - Quartier de ..... entre la rue de  
..... et l'avenue de .....  
= ..... mètres.
- 3° - Porte de ..... entre un point situé à  
..... mètres à l'ouest de .....  
..... et le boulevard de .....  
= ..... mètres.
- 4° - Pont de ..... de l'aplomb de la rue de  
..... à un point situé à .....  
= ..... mètres.
- 5° - Lotissement de ..... entre les carrefours de ..... et de .....  
= ..... mètres.
- 6° - Square de ..... entre deux points respectivement situés, à l'est, à ..... mètres de ..... et à l'ouest à ..... mètres de ..... = ..... mètres.
- 7° - Bois de ..... de ..... à ..... = ..... mètres.
- 8° - .....  
.....  
.....  
.....

Cette autorisation ne vaut :

- dans les secteurs n° ..... que pour les dispositifs qui ne comportent aucun élément lumineux ou réfléchissant ;
- dans les secteurs n° ..... que pour les dispositifs lumineux ou réfléchissants qui :
  - sont d'une superficie inférieure à ..... ;
  - sont placés à moins de ..... au-dessus du sol ;
  - forment un angle de ..... degrés avec l'axe de la chaussée ;
  - ne comportent aucun élément de couleur (verte ou rouge) ;
  - sont à éclairage fixe (1).

Art. 3. - Dans le sens .....  
(cf. article 2).

Art. 4. - Dans le sens ..... et pour ce qui concerne les enseignes publicitaires et les préenseignes, la distance de 40 mètres visée par l'article 1<sup>er</sup> est, dans les ..... secteurs ci-après, ramenée aux chiffres respectifs suivants :

- 1° - .....
- 2° - ..... (voir article 2)
- 3° - .....  
.....  
.....

Cette autorisation ne vaut :

- que pour les enseignes publicitaires et les préenseignes destinées aux usagers d'autres voies que la voie rapide ;
- dans les secteurs n° ..... que pour les dispositifs qui ne comportent pas d'éléments lumineux ou réfléchissants ;
- dans les secteurs n° ..... que pour les dispositifs lumineux ou réfléchissants qui :
  - sont d'une superficie inférieure à ..... ;
  - sont placés à moins de ..... au-dessus du sol ;
  - ne comportent aucun élément clignotant de couleur (rouge-verte) .....

Art. 5. - Dans le sens .....  
(cf. article 4)

(1) Ces diverses prescriptions dissociées ou cumulées peuvent être différenciées suivant les secteurs.

Art. 6. - Les dispositions des articles ci-dessus n'empportent pas dérogation aux règles édictées par le décret susvisé pour la protection de la signalisation routière. Dans les secteurs considérés sont notamment interdites les publicités, enseignes publicitaires et préenseignes qui risquent de gêner la perception des panneaux réglementaires.

Cette règle est assortie des prescriptions particulières suivantes : au niveau des points singuliers ci-après les dispositifs en cause sont interdits autour (en amont, en aval) de tout panneau (de direction, d'interdiction...) dans un rayon (à une distance) de

- intersection de .....= .....mètres
- tunnel de .....= .....mètres

Art. 7. - Toute infraction aux prescriptions des articles ci-dessus sera poursuivie conformément aux dispositions de l'article 11 du décret susvisé.

II. - *Prescriptions complémentaires.*

Art. 8. - Dans le sens .....et pour ce qui concerne la publicité, la distance de 40 mètres visée à l'article 1<sup>er</sup> est portée dans le(s) (nombre) secteur(s) ci-après aux chiffres respectifs suivants :

- 1° - .....
- 2° - ..... (voir article 2)
- 3° - .....
- .....

Art. 9 - Dans le sens .....et pour ce qui concerne la publicité .....(voir article 8).

Art. 10. - Dans le sens ..... et pour ce qui concerne les enseignes publicitaires et les préenseignes ..... (voir article 8).

Art. 11 - Dans le sens ..... et pour ce qui concerne les enseignes publicitaires et les préenseignes ..... (voir article 8).

Art. 12. - Par dérogation aux dispositions des articles 8 à 11 ci-dessus, l'implantation de dispositifs publicitaires dans les secteurs considérés peut-être à titre exceptionnel (et pour une durée donnée) autorisée sous réserve des justifications produites et du respect des prescriptions particulières incluses dans l'arrêté d'autorisation.

Art. 13. - Dans le sens .....les enseignes visibles de la voie rapide doivent, lorsqu'elles comportent des éléments lumineux ou réfléchissants, satisfaire aux prescriptions particulières suivantes : ..... (surface - hauteur ....., fixité de l'éclairage intensité ....., couleur ....., caractères....., symboles .....

Art. 14. - Dans le sens ..... (voir article 11).

Art. 15 - Toute infraction aux dispositions des articles 8 à 14 ci-dessus sera poursuivie conformément aux lois et règlements en vigueur.

III. - *Exécution* .

Art. 16. - Les dispositifs publicitaires actuellement existants et non conformes aux dispositions du présent arrêté devront être supprimés sur injonction de l'administration et dans les délais qu'elle aura fixés.

Art. 17. - Le secrétaire général de la mairie, le directeur des services techniques municipaux, le commandant du groupement de gendarmerie et le commissaire de police sont chargés, en ce qui les concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Le maire.

*Observations :*

1° Le texte ci-dessus constitue moins un arrêté type qu'un modèle destiné à éclairer les maires sur l'extrême diversité des mesures qu'ils peuvent prendre en fonction des circonstances. Quelle que puisse être cependant la topographie des lieux, personne n'a intérêt, pas plus les municipalités que les publicitaires, à ce que les secteurs soient multipliés et les règles trop minutieusement adaptées à l'environnement de la voie. Dans l'élaboration du dispositif, la recherche d'une relative uniformité doit être préférée à l'institution d'une mosaïque de règles fortement différenciées.

2° Le terme de voie rapide est exclusivement utilisé dans le sens qui lui est donné par la loi n° 69-7 du 3 janvier 1969.

3° Les voies rapides figurant de plein droit à la nomenclature des « routes à grande circulation », l'arrêté du maire n'est exécutoire qu'après approbation par arrêté du préfet pris après avis du D.D.E. et du service de police territorialement compétent.

4° Sous réserve d'une adaptation des considérants, chacune des deux parties de l'arrêté peut faire l'objet d'arrêtés séparés.

5° L'arrêté a été conçu comme s'appliquant à une voie donnée, mais rien n'empêche que les municipalités réglementent dans un même texte pour l'ensemble des voies rapides de l'agglomération.

Page laissée intentionnellement blanche

ANNEXE 4

**MODELE DE LETTRE DE MISE EN DEMEURE**

*Objet* : Enlèvement de publicités illégales.

*Référ.* : Décret n° 76-148 du 11 février 1976.

Monsieur,

J'ai constaté qu'un « dispositif publicitaire » présentant les caractéristiques suivantes (1) : ..... a été implanté (par votre société ..... sur un terrain vous appartenant .....) en bordure de (R.N., C.D. V.C. n° .....) à une distance de ..... mètres du bord de la chaussée au P.K. .... dans la commune de .....

Ce panneau est en infraction avec les dispositions du décret n° 76-148 du 11 février 1976 relatif à la publicité et aux enseignes visibles des voies ouvertes à la circulation publique, en particulier avec son (ses) article(s) ..... (ainsi libellé(s)) (dont vous trouverez le texte ci-joint).

Je vous demande de bien vouloir prendre les dispositions nécessaires pour enlever cette publicité dans un délai maximum de ..... jours (2).

Bien que l'infraction constatée puisse donner lieu à des poursuites pénales, je suis disposé à n'engager aucune action judiciaire si vous obtempérez à la présente mise en demeure dans le délai qui vous est imparté.

J'attire à ce sujet votre attention sur le fait qu'aux termes de l'article 11 du décret sus-visé, vous êtes passible devant le tribunal de police d'une amende de 600 F à 1 000 F ou d'un emprisonnement de 8 jours, l'amende pouvant être doublée et la peine portée à 15 jours en cas de récidive.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

(1) Libellé, formes, couleurs, dimensions, particularités...

(2) A déterminer en fonction des circonstances, mais ce délai ne devrait pas, dans la plupart des cas, être supérieur à 1 mois.