

Décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012

Association France Nature Environnement et autre

*(Autorisation d'installation de bâches publicitaires
et autres dispositifs de publicité)*

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 12 septembre 2012 par le Conseil d'État (décision n° 357839 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par les associations France Nature Environnement et Agir pour les paysages, portant sur les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9, l'article L. 581-14-2, le premier alinéa de l'article L. 581-18 et l'article L. 120-1 du code de l'environnement (c. envir.).

I. – Dispositions contestées

A. – Historique

L'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 a codifié aux articles L. 581-1 à L. 581-45 du c. envir.¹ les dispositions de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes². La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement³, dite « loi Grenelle II », a modifié la législation applicable à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes, figurant au chapitre I^{er} du titre VIII du livre V du c. envir.. Elle a également inséré les articles L. 120-1 et L. 120-2 dans le c. envir.

La QPC portait sur l'article L. 120-1, les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9, l'article L. 581-14-2 et le premier alinéa de l'article L. 581-18 du c. envir. Ces dispositions n'avaient jamais été déférées au Conseil constitutionnel.

¹ Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, J.O. 21 septembre 2000, p. 14792.

² Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes, J.O. 30 décembre 1979, p. 3314.

³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, J.O. 13 juillet 2010, p. 12905.

1. – L'article L. 120-1 du code de l'environnement

L'article L. 120-1 est le premier article du chapitre premier du c. envir. « *Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* » du Titre II « *Information et participation des citoyens* » du Livre premier « *Dispositions communes* » de ce code. Issu de l'article 244 de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, cet article a pour origine un amendement parlementaire⁴ qui s'inscrit dans le prolongement de l'article 7 de la Convention d'Aarhus. Cet article précise les conditions générales dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions de l'État et de ses établissements publics « *lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement* » et sauf disposition particulière relative à la participation du public prévue par le c. envir. ou par la législation qui leur est applicable. Sont donc exclues du champ d'application de cet article les décisions non réglementaires de l'État et de ses établissements publics ainsi que leurs décisions réglementaires qui n'ont pas une incidence directe et significative sur l'environnement.

Le paragraphe I de l'article L. 120-1 distingue deux modalités de participation du public :

– Soit le projet de décision est soumis à une publication préalable par la voie électronique dans des conditions permettant au public de formuler des observations. Accompagné d'une note de présentation, le projet de décision est rendu accessible au public pendant une durée minimale de quinze jours francs. Le public est informé de la date jusqu'à laquelle les observations présentées sur le projet seront reçues. L'adoption définitive du projet ne peut avoir lieu avant l'expiration d'un délai de deux jours francs à compter de cette date. Lorsque le volume ou les caractéristiques des documents ne permettent pas leur publication par voie électronique, l'information mise en ligne comprend un résumé du dossier ainsi qu'une indication des lieux et heures où l'intégralité du dossier peut être consultée. Ce délai peut être réduit lorsque l'urgence le justifie.

– Soit le projet de décision fait l'objet d'une publication avant la saisine d'un organisme consultatif comportant des représentants des catégories de personnes concernées par la décision en cause, dont la consultation est obligatoire en vertu d'une loi ou d'un règlement. La publication du projet est accompagnée d'une note de présentation. L'adoption définitive du projet ne peut avoir lieu avant

⁴ Amendement présenté à l'Assemblée nationale lors de la première lecture du projet de loi par MM. Serge Grouard et Bertrand Pancher.

l'expiration d'un délai de quinze jours francs à compter de la date de publication du projet. Ce délai peut être réduit lorsque l'urgence le justifie.

De manière dérogatoire, la procédure de participation du public peut ne pas s'appliquer lorsque l'urgence justifiée par la protection de l'environnement, de la santé publique ou de l'ordre public ne permet pas l'organisation de cette consultation du public, ou bien peut ne s'appliquer que dans des délais de consultation réduits (IV de l'art. L. 120-1.).

En outre, le paragraphe V de l'article L. 120-1 prévoit que les modalités de la participation du public peuvent être adaptées en vue de respecter les intérêts mentionnés au 1° du paragraphe I de l'article L. 124-4 du c. envir. Il s'agit des intérêts mentionnés à l'article 6 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978⁵, à l'exception de ceux visés au *e* et au *h* du 2° du paragraphe I de cet article. Sont, par exemple, visés le secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ou le secret de la défense nationale.

Les modalités d'application de l'article L. 120-1, conformément à ce que prévoit son paragraphe VI, sont définies par décret en Conseil d'État

2. – Le deuxième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement

Le deuxième alinéa de l'article L. 581-9 trouve son origine dans l'article 40 de la loi du 12 juillet 2010. Cet alinéa institue un régime d'autorisation pour l'installation des bâches comportant de la publicité et des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires. Une telle autorisation doit être délivrée par arrêté municipal. Lorsque la demande concerne un dispositif publicitaire de dimensions exceptionnelles, l'autorisation ne peut être délivrée qu'après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

Le décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012⁶ détermine les conditions d'application de ce régime d'autorisation préalable.

Le paragraphe I de l'article R. 581-53 du c. envir., issu de l'article 11 du décret précité, distingue deux types de bâches : d'une part, « *les bâches de chantier, qui sont des bâches comportant de la publicité installées sur des échafaudages nécessaires à la réalisation de travaux* » et, d'autre part, « *les bâches*

⁵ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, J.O. 18 juillet 1978, p. 2851.

⁶ Décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux pré-enseignes, J.O. 31 janvier 2012, p. 1741.

publicitaires, qui sont des bâches comportant de la publicité autres que les bâches de chantier ».

Le paragraphe II de ce même article prévoit que « *les bâches ne sont pas autorisées à l'intérieur des agglomérations de moins de 10 000 habitants* » et que dans les autres agglomérations les bâches sont interdites notamment lorsque « *la publicité qu'elles supportent est visible d'une autoroute, d'une bretelle de raccordement d'une autoroute, d'une route express, d'une déviation, d'une voie publique, situées hors agglomération* ». La même limitation s'applique aux dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles (art. R. 581-56, alinéa 2, du c. envir.).

En substance, la publicité sur les bâches et les dispositifs de dimensions exceptionnelles sont spécifiquement réglementés. L'affichage publicitaire apposé sur une bâche de chantier ne peut excéder 50 % de la surface totale de la bâche de chantier (art. R 581-54 du c. envir.). Les bâches publicitaires et les dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles doivent respecter une règle de densité (art. R. 581-54 à R. 581-56 du c. envir.).

La durée de l'affichage publicitaire sur une bâche de chantier ne peut excéder l'utilisation effective des échafaudages pour les travaux (art. R. 581-54 du c. envir.). Pour les bâches publicitaires autres que les bâches de chantier, l'autorisation est délivrée par le maire pour une durée maximale de huit ans (art. R. 581-20 II du c. envir.). La durée d'installation des dispositifs de dimensions exceptionnelles ne peut excéder une période débutant un mois avant le début de la manifestation annoncée et s'achevant quinze jours après cette manifestation (art. R. 581-56, alinéa 3, du c. envir.).

3. – Le troisième alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement

Le troisième alinéa de l'article L. 581-9 est issu de l'article 8 de loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 précitée⁷. Codifié par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000⁸ dans la partie législative du c. envir., il a été modifié par la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit⁹.

Avant l'intervention de cette dernière loi, les autorisations en vue de l'implantation de dispositifs de publicité lumineuse demeuraient de la compétence exclusive du maire. L'article 94 de la loi du 17 mai 2011 précitée a

⁷

⁸ Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, préc. Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, J.O. 3 juillet 2003, n° 152, texte n° 2, p. 11192.

⁹ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, J.O. 18 mai 2011, p. 8537.

modifié le titulaire du pouvoir de police en la matière, pour tenir compte de la nouvelle répartition des compétences fixée par l'article L. 581-14-2 du c. envir. issu de la loi du 12 juillet 2010.

Le troisième alinéa de l'article L. 581-9 du c. envir. subordonne à une autorisation préalable de l'autorité compétente l'installation des dispositifs de publicité lumineuse autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence (lesquels sont régis par les articles R. 581-26 à R. 581-33 du c. envir., c'est-à-dire par les dispositions particulières applicables à la publicité non lumineuse¹⁰). L'autorisation est délivrée soit par le préfet en l'absence de règlement local de publicité, soit par le maire agissant au nom de la commune en présence d'un tel règlement. Le décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012¹¹ détermine les conditions d'application de ce régime d'autorisation préalable.

En particulier, en vertu de l'article R. 581-15 du c. envir., issu de l'article 4 de ce décret, « *La demande de l'autorisation d'installer certains dispositifs de publicité lumineuse prévue par le troisième alinéa de l'article L. 581-9 comporte* », notamment, « *l'analyse du cycle de vie du dispositif, sa visibilité depuis la voie publique la plus proche ainsi que l'indication des valeurs moyennes et maximales de luminance telles que définies par arrêté ministériel* ». Il est précisé que l'autorisation d'installer un tel dispositif de publicité lumineuse ou un mobilier urbain destiné à supporter de la publicité lumineuse est accordée, « *compte tenu notamment du cadre de vie environnant et de la nécessité de limiter les nuisances visuelles pour l'homme et l'environnement (...)* ». Cette autorisation est délivrée pour une durée maximale de huit ans.

La version du troisième alinéa de l'article L. 581-9 du c. envir. dont le Conseil constitutionnel est saisi est celle actuellement en vigueur, qui résulte de la loi du 17 mai 2011.

4. – Le premier alinéa de l'article L. 581-14-2 du code de l'environnement

L'alinéa 1^{er} de l'article L. 581-14-2 du c. envir., issu de l'article 36 de la loi du 12 juillet 2010, prévoit une nouvelle répartition des compétences en matière de police de la publicité. Les compétences en matière de police de la publicité sont exercées par le préfet. Toutefois, s'il existe un règlement local de publicité, ces compétences sont exercées par le maire au nom de la commune.

¹⁰ Cf. art. R. 581-34 du c. envir.

¹¹ Décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux pré-enseignes, préc.

5. – Le premier alinéa de l’article L. 581-18 du code de l’environnement

Les dispositions du premier alinéa de l’article L. 581-18, issues de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes, ont été complétées par l’article 36 de la loi du 12 juillet 2010. Elles prévoient qu’un décret en Conseil d’État fixe les prescriptions générales relatives à l’installation et à l’entretien des enseignes en fonction des procédés utilisés, de la nature des activités ainsi que des caractéristiques des immeubles où ces activités s’exercent et du caractère des lieux où ces immeubles sont situés. Depuis la loi du 12 juillet 2010, elles prévoient également que ce décret fixe des prescriptions relatives aux enseignes lumineuses afin de prévenir ou limiter les nuisances lumineuses.

Le premier alinéa de l’article L. 581-18 a été complété par l’article 131 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l’allégement des démarches administratives¹², pour ajouter dans les prescriptions fixées par décret les mots : « *afin d’économiser l’énergie* ».

En ce sens, par exemple, l’article R. 581-35 du c. envir. introduit par l’article 8 du décret du 30 janvier 2012 précité¹³ dispose que « *dans les unités urbaines de moins de 800 000 habitants, les publicités lumineuses sont éteintes entre 1 heure et 6 heures, à l’exception de celles installées sur l’emprise des aéroports, de celles éclairées par projection ou transparence supportées par le mobilier urbain et des publicités numériques supportées par le mobilier urbain, à condition que leurs images soient fixes...* ». L’économie d’énergie résultant de la mise en œuvre de cette mesure est évaluée par le Gouvernement à 700 GWh¹⁴.

Le Conseil constitutionnel a été amené à préciser la version du texte dont il était saisi, en prenant en compte l’applicabilité au litige, lequel est un recours pour excès de pouvoir à l’encontre du décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012¹⁵. Le Conseil a donc indiqué qu’il était saisi de cette disposition dans sa rédaction antérieure à la loi du 22 mars 2012 (cons. 4).

B. – Origine de la QPC et questions posées

1. – Le décret du 30 janvier 2012 précité, qui définit les modalités d’application du nouveau dispositif relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes issu de la loi du 12 juillet 2010, a donc, comme il a été

¹² Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l’allégement des démarches administratives, J.O. 23 mars 2012, n° 71, texte n° 1, p. 5226.

¹³ Art. 8 du décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012, préc.

¹⁴ Réponse du ministère de l’écologie, du développement durable, des transports et du logement, publiée dans le J.O. Sénat 16 février 2012, p. 413.

¹⁵ Décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012, préc.

précédemment dit, fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État.

À l'occasion de leur requête tendant à l'annulation de ce décret, les associations France Nature Environnement et Agir pour les paysages ont demandé au Conseil d'État de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9, de l'article L. 581-14-2, du premier alinéa de l'article L. 581-18 ainsi que de celles de l'article L. 120-1 du c. envir..

Par sa décision du 12 septembre 2012 (décision n° 357839), le Conseil d'État a renvoyé au Conseil constitutionnel « *les questions de la conformité à la Constitution des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9, de l'article L. 581-14-2, du premier alinéa de l'article L. 581-18 et de l'article L. 120-1 du code de l'environnement* ».

2. – Les questions posées portaient plus précisément sur la conformité :

– des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 et de l'article L. 581-14-2 du c. envir. aux articles 1^{er}, 3 et 7 de la Charte de l'environnement, aux articles 4 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi qu'au dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution,

– de l'article L. 581-18 du c. envir. aux articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement,

– de l'article L. 120-1 du c. envir. à l'article 7 de la Charte de l'environnement ainsi qu'à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi.

II. – Examen de constitutionnalité

Dans sa décision n° 2012-282 QPC du 23 novembre 2012, le Conseil constitutionnel s'est prononcé successivement sur les griefs tirés de la méconnaissance des articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement, de l'article 7 de la Charte de l'environnement, du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution, de la liberté d'entreprendre et de la liberté d'expression.

A.– Les griefs tirés de la méconnaissance des articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement

La portée normative de la Charte a été solennellement confirmée¹⁶ par le Conseil constitutionnel dans sa décision « OGM » du 19 juin 2008. Le Conseil a jugé

¹⁶ Voir déjà, en effet, décision n° 2005-514 DC du 28 avril 2005, *Loi relative à la création du registre international français*, cons. 36 à 38, au sujet de l'article 6 de la Charte de l'environnement (promotion du

que les dispositions de l'article 5 relatif au principe de précaution, « *comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif* »¹⁷. Toutefois, la formulation de la Charte se prête à une interprétation différenciée de la portée de ses différents articles.

1. – La jurisprudence constitutionnelle relative à l'article 1^{er} de la Charte

L'article 1^{er} de la Charte de l'environnement dispose : « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Selon l'exposé des motifs du projet à l'origine de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, la notion d'« *environnement équilibré* » recouvre « *le maintien de la biodiversité et de l'équilibre des espaces et des milieux naturels, le bon fonctionnement des écosystèmes et un faible niveau de pollution* »¹⁸.

Dans sa décision n° 2011-116 QPC, *M. Michel Z. et autre*, du 8 avril 2011, le Conseil constitutionnel a admis que l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement pouvait être valablement invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité. Après avoir rappelé que « *les articles 1^{er} et 2 de la Charte de l'environnement disposent : " Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. – Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement "* », le Conseil a précisé « *que le respect des droits et devoirs énoncés en termes généraux par ces articles s'impose non seulement aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif mais également à l'ensemble des personnes* ». Il en a déduit « *qu'il résulte de ces dispositions que chacun est tenu à une obligation de vigilance à l'égard des atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de son activité* »¹⁹. Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur est compétent pour définir les conditions dans lesquelles une action en responsabilité peut être engagée contre l'auteur de nuisances dues à une activité agricole, industrielle, artisanale, commerciale ou aéronautique sur le fondement de cette obligation de vigilance. Mais la loi ne saurait restreindre excessivement ce droit d'agir.

développement durable et conciliation de la protection de l'environnement avec le développement économique et le progrès social) ; décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005, *Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique*, cons. 22 à 26, également à propos de l'article 6 de la Charte.

¹⁷ Décision n° 2008-564 DC, du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 18.

¹⁸ Projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement, n° 992, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 juin 2003.

¹⁹ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. (Troubles du voisinage et environnement)*, cons. 5.

Si le Conseil a ainsi reconnu que pouvait être invoquée devant lui la méconnaissance du principe constitutionnel de vigilance environnementale qui résulte des articles 1^{er} et 2 de la Charte, il n'a pas fait du droit à vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé un droit subjectif invocable en tant que tel. Il ne s'est pas prononcé sur la portée du seul article 1^{er} de la Charte.

2. – La jurisprudence constitutionnelle relative à l'article 3 de la Charte de l'environnement

L'article 3 de la Charte de l'environnement dispose : « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* ».

Le Conseil a confirmé la portée constitutionnelle de cet article dans sa décision sur la taxe carbone²⁰. Dans sa décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, il a admis que la méconnaissance de cet article était invocable dans le cadre d'une QPC. Après avoir rappelé les termes des articles 3 et 4 de la Charte de l'environnement, il a jugé « *qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* » (cons. 6). Toutefois, en raison de la référence constitutionnelle aux « *conditions définies par la loi* », le Conseil a encadré strictement l'invocabilité de cette disposition : il exclut ainsi l'applicabilité directe de ces articles. Ils nécessitent l'intervention de la loi et les dispositions, qui constituent la mise en œuvre des droits et devoirs reconnus par la Charte de l'environnement, peuvent être contrôlées par le Conseil constitutionnel sur le fondement de la Charte.

Quant au fond, l'article 3 fixe une obligation générale de prévention des atteintes à l'environnement, mais celle-ci est mise en œuvre « *dans les conditions définies par la loi* ». De sorte que la compétence et la large marge d'appréciation ainsi conférée au législateur pour définir les conditions de cette obligation impliquent le contrôle réduit que le Conseil constitutionnel est susceptible d'exercer sur les dispositions législatives à l'encontre desquelles cet article serait invoqué.

3. – L'application à l'espèce

Selon les associations requérantes, les alinéas 2 et 3 de l'article L. 581-9, les articles L. 581-14-2 et L. 581-18 du c. envir. méconnaissent les articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement.

²⁰ Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *Loi de finances pour 2010*, cons. 79.

Le Conseil constitutionnel, après avoir cité les articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement, a rappelé, comme il l'avait fait dans sa décision n° 2011-116 QPC (cons. 6) « *qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés par cet article, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions* » (cons. 7). À cet égard, il a précisé « *que le Conseil constitutionnel ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement* » et « *qu'il ne lui appartient pas de substituer son appréciation à celle du législateur sur les moyens par lesquels le législateur entend mettre en œuvre le droit de chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ainsi que le principe de prévention des atteintes à l'environnement* » (cons. 8).

Le Conseil constitutionnel a ensuite confronté les dispositions contestées aux articles 1^{er} et 3 de la Charte de l'environnement.

– Les griefs soulevés à l'encontre du deuxième alinéa de l'article L. 581-9 et de l'article L. 581-14-2 ont été écartés comme inopérants. En effet, ni la répartition des compétences entre le maire et le préfet au titre de la police de la publicité, ni les décisions autorisant l'installation de dispositifs publicitaires non lumineux n'entrent dans le champ d'application de la Charte de l'environnement (cons. 9).

– S'agissant du troisième alinéa 3 de l'article L. 581-9 et de l'article L. 581-18, le Conseil a considéré qu'ils ne méconnaissent pas les exigences des articles 1^{er} et 3 de la Charte.

D'une part, les dispositions de l'alinéa 3 de l'article L. 581-9 soumettent les dispositifs de publicité lumineuse à un régime d'autorisation à des fins de protection du cadre de vie, mais aussi de protection de l'environnement. Or il ressort des travaux préparatoires de la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement que le principe de prévention devait se traduire par la mise en œuvre de plusieurs instruments, au nombre desquels figurent les autorisations préalables²¹.

D'autre part, en vertu des dispositions de l'article L. 581-18 du c. envir., le législateur a prévu qu'un décret en Conseil d'État fixe des prescriptions relatives aux enseignes lumineuses afin de prévenir ou limiter les nuisances lumineuses. Ces dispositions manifestent la volonté du législateur de permettre à chacun de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, ainsi que de

²¹ Voir, en particulier, le rapport n° 352 (2003-2004) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, déposé le 16 juin 2004 au Sénat.

prévenir les atteintes à l'environnement ou d'en limiter les conséquences (cons. 10).

Ce faisant, le Conseil constitutionnel a confirmé que les articles 1^{er} et 3 de la Charte sont invocables ensemble à l'appui d'une QPC mais qu'il n'exerce qu'un contrôle de la dénaturation de ces exigences alors qu'est vaste la compétence du législateur pour définir les modalités selon lesquelles la protection de l'environnement doit être assurée.

B.– Les griefs tirés de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement

1.– La jurisprudence constitutionnelle

L'article 7 de la Charte de l'environnement dispose : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ».

Dans le cadre des QPC, le Conseil avait statué auparavant à quatre reprises sur le principe de participation du public reconnu par l'article 7 de la Charte de l'environnement.

– Dans sa décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, il a, d'une part, jugé que les dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement figurent au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit et qu'il incombe au législateur et, dans le cadre défini par la loi, aux autorités administratives de déterminer, dans le respect des principes ainsi énoncés, les modalités de la mise en œuvre de ces dispositions.

Le Conseil a, d'autre part, déclaré contraires à la Constitution le second alinéa de l'article L. 511-2 du c. envir. et le paragraphe III de l'article L. 512-7 du même code. Il a constaté que « *les dispositions contestées prévoient que les projets de décrets de nomenclature ainsi que les projets de prescriptions générales applicables aux installations enregistrées font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique* ».

Puis il a relevé « *que, toutefois, dans sa rédaction soumise au Conseil constitutionnel, le second alinéa de l'article L. 511-2 ne prévoit pas la publication du projet de décret de nomenclature pour les installations autorisées ou déclarées ; qu'en outre, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en*

adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence »²².

– Dans sa décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, saisi d'une QPC portant sur la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5 du c. envir. qui prévoit que les projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées soumises à autorisation font l'objet d'une publication éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques le Conseil a déclaré ces dispositions contraires à la Constitution. Il a relevé, tout d'abord, pour répondre à l'argumentation du secrétariat général du Gouvernement, que les dispositions de l'article L. 120-1 du c. envir. qui prévoient des modalités de participation du public s'appliquent, sauf disposition particulière relative à cette participation. Et il a jugé *« qu'en adoptant la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 512-5 du code de l'environnement contestée, le législateur a entendu introduire, par le 2° du I de l'article 97 de la loi du 17 mai 2011, une telle disposition particulière applicable aux installations classées soumises à autorisation ; que, par suite, les projets de règles et prescriptions techniques applicables à ces installations ne peuvent en tout état de cause être regardés comme étant soumis aux dispositions de l'article L. 120-1 »*.

Le Conseil a ensuite adopté la même démarche que dans sa décision précitée du 14 octobre 2011 : *« les dispositions contestées prévoient que les projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées soumises à autorisation font l'objet d'une publication, éventuellement par voie électronique, avant leur transmission au Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques ; (...) ni ces dispositions ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; (...) par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence »²³.*

– Dans sa décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, le Conseil a appliqué le même raisonnement aux dispositions contestées du 4° de l'article L. 411-2 du c. envir. qui renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les conditions dans lesquelles sont délivrées des dérogations aux interdictions posées par l'article L. 411-1 du même code de toute atteinte aux espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées et de toute destruction,

²² Décision n° 2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, *Association France Nature Environnement (Projets de nomenclature et de prescriptions générales relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement)*, cons. 6, à 9.

²³ Décision n° 2012-262 QPC du 13 juillet 2012, *Association France Nature Environnement (Projets de règles et prescriptions techniques applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation)*, cons. 7 et 8.

altération ou dégradation de leur milieu. Étaient donc en cause dans cette QPC des décisions individuelles et non plus des décisions réglementaires.

Le Conseil a jugé que, « *s'il est loisible au législateur de définir des modalités de mise en œuvre du principe de participation qui diffèrent selon qu'elles s'appliquent aux actes réglementaires ou aux autres décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause ; que, par suite, en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence* »²⁴.

– Dans sa décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, le Conseil était saisi d'une QPC portant sur le 5° du paragraphe II de l'article L. 211-3 du c. envir. dans sa rédaction issue de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Ces dispositions permettent à l'autorité réglementaire de déterminer les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection des aires d'alimentation des captages d'eau potable ainsi que des zones d'érosion et d'y établir des programmes d'actions. Le Conseil constitutionnel a d'abord relevé que « *les décisions administratives délimitant ces zones et y établissant un programme d'actions constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » (cons. 5). Il a ensuite indiqué que « *les dispositions de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, qui fixent les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est applicable aux décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics (...) ne sont, en tout état de cause, pas applicables à la question renvoyée par le Conseil d'État au Conseil constitutionnel* » (cons. 6). Enfin, il a jugé que « *ni les dispositions contestées ni aucune autre disposition législative n'assurent la mise en œuvre du principe de participation du public à l'élaboration des décisions publiques en cause* ». De sorte qu'« *en adoptant les dispositions contestées sans prévoir la participation du public, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence* ». Le Conseil a donc déclaré les dispositions du 5° du paragraphe II de l'article L. 211-3 du c. envir. contraires à la Constitution²⁵.

²⁴ Décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012, *Union départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres (Dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public)*, cons. 6.

²⁵ Décision n° 2012-270 QPC du 27 juillet 2012, *Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Finistère (Délimitation des zones de protection d'aires d'alimentation des captages d'eau potable et principe de participation du public)*.

2.– L'application à l'espèce

a.– En ce qui concerne l'article L. 120-1 du code de l'environnement

Selon les associations requérantes, le législateur ne pouvait, sans méconnaître l'article 7 de la Charte de l'environnement, limiter l'application du principe de participation du public aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics « *qui ont une incidence directe et significative sur l'environnement* » (art. L. 120-1 I). Elles soutenaient également que le principe de participation du public aurait été méconnu par les dispositions du paragraphe III de ce même article L. 120-1 qui n'organisent pas la participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement ainsi que par les dispositions qui ne fixent pas un délai suffisant tant pour le recueil que pour la prise en compte des observations du public.

Comme dans ses précédentes décisions, le Conseil constitutionnel a rappelé son considérant de principe sur l'incompétence négative (cons. 12), tel que précisé dans sa décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012²⁶, et son considérant de principe sur l'article 7 de la Charte de l'environnement²⁷ (cons. 13). Il a ensuite procédé à l'examen des dispositions contestées.

Le Conseil a relevé qu'en prévoyant que ne sont soumises au principe de participation du public que les décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics ayant « *une incidence directe et significative sur l'environnement* », le législateur a limité le périmètre de l'exigence constitutionnelle garantie par l'article 7 de la Charte de l'environnement. Le législateur a entendu exclure du champ d'application de l'article L. 120-1, les décisions non réglementaires de l'État et de ses établissements publics, ainsi que leurs décisions réglementaires qui ont un effet indirect ou non significatif sur l'environnement. Le Conseil a rappelé que l'article 7 de la Charte de l'environnement prévoit que le principe de participation du public s'exerce « *dans les conditions et les limites définies par la loi* » et jugé qu'en prévoyant que ne doivent être regardées comme « *ayant une incidence sur l'environnement* » que les décisions ayant une incidence « *directe et significative* » sur l'environnement, « *le législateur a fixé au principe de participation du public des limites qui ne méconnaissent pas les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement* » (cons. 16).

²⁶ Décision n° 2012-254 QPC du 18 juin 2012, *Fédération de l'énergie et des mines – Force Ouvrière FNEM FO (Régimes spéciaux de sécurité sociale)*, cons. 3.

²⁷ Pour une illustration récente, v. la décision n° 2012-269 QPC, 27 juillet 2012, *Union Départementale pour la Sauvegarde de la Vie, de la Nature et de l'Environnement et autres (Dérogations aux mesures de préservation du patrimoine biologique et principe de participation du public)*, cons. 4.

Il a relevé, toutefois, que les dispositions de l'article L. 120-1 relatives aux modalités générales de participation du public limitent celle-ci aux seules décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics alors qu'aucune autre disposition législative générale n'assure, en l'absence de dispositions particulières, la mise en œuvre de ce principe à l'égard de leurs décisions non réglementaires qui peuvent avoir une incidence directe et significative sur l'environnement. Par suite, il a jugé que, par cette limitation, le législateur a privé de garanties légales l'exigence constitutionnelle prévue par l'article 7 de la Charte de l'environnement (cons. 17).

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution le premier alinéa de l'article L. 120-1 du c. envir. ainsi que les autres dispositions de cet article qui n'en sont pas séparables. Ainsi, sans examiner les autres moyens soulevés à l'encontre de l'article L. 120-1 du c. envir., le Conseil a déclaré l'ensemble de cet article contraire à la Constitution.

b.– En ce qui concerne les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 du code de l'environnement

Les associations requérantes soutenaient qu'en ne prévoyant pas la participation du public au processus d'instruction d'une demande d'autorisation d'installation des bâches comportant de la publicité, des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires et des dispositifs de publicité lumineuse, les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 du c. envir. méconnaissaient l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Avant de se prononcer sur la méconnaissance du principe de participation du public, le Conseil constitutionnel a recherché si les décisions prévues par les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 du c. envir. constituent « *des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » - en d'autres termes, si elles entrent dans le champ d'application de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

– Le Conseil constitutionnel a considéré que les décisions relatives aux emplacements des bâches comportant de la publicité et à l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des manifestations temporaires ne constituent pas des décisions ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte. Si les bâches et les dispositifs publicitaires, en raison de leur impact visuel, peuvent porter atteinte « *à la qualité paysagère du cadre de vie* »²⁸ ou à l'esthétique d'un site, ils n'emportent en eux-mêmes aucune conséquence sur l'environnement selon la

²⁸ Ambroise Dupont, Rapport à Madame Chantal Jouanno et Monsieur Hubert Falco, juin 2009, p.6.

définition par extension qu'en donne le Préambule de la Charte (ressources, équilibre et milieu naturels). Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte invoqué à l'encontre du deuxième alinéa de l'article L. 581-9 du c. envir. a été écarté comme inopérant (cons. 21).

– Pour les dispositifs de publicité lumineuse, le Conseil constitutionnel a rappelé qu'ils sont soumis à l'autorisation de l'autorité compétente (le maire au nom de la commune s'il existe un règlement local de publicité ou à défaut le préfet). En vertu du premier alinéa de l'article L. 581-9 du c. envir., un décret en Conseil d'État détermine les prescriptions que doit satisfaire la publicité lumineuse en fonction des procédés, des dispositifs utilisés, des caractéristiques des supports et de l'importance des agglomérations concernées.

Ce décret a fait l'objet d'une procédure permettant la participation du public à son élaboration. En revanche, les décisions prises par le maire ou le préfet pour autoriser ou non des dispositifs de publicité lumineuse ne sont pas elles-mêmes soumises à participation du public. Mais, selon le Conseil, si la définition du régime applicable à l'installation des enseignes lumineuses constitue une décision ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement, le législateur pouvait, sans méconnaître les exigences de cet article, considérer que chaque décision d'autorisation d'installation de ces enseignes n'a pas, en elle-même, une incidence significative sur l'environnement. Dans ces conditions, le Conseil a jugé qu'en ne soumettant pas à la participation du public les décisions individuelles prises en application du troisième alinéa de l'article L. 581-9 du c. envir. le législateur n'a pas méconnu les exigences de l'article 7 de la Charte de l'environnement (cons. 21). Ce faisant, le Conseil constitutionnel n'est pas revenu sur sa décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012 dans laquelle il a jugé que le principe de participation du public s'applique également aux décisions publiques individuelles ayant une incidence sur l'environnement, mais il a confirmé que certaines décisions (qu'elles soient individuelles ou réglementaires) pouvaient être regardées comme ayant en elles-mêmes une incidence trop faible sur l'environnement pour que la participation du public soit constitutionnellement requise.

C.- Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 72 de la Constitution

Les associations requérantes soutenaient qu'en n'imposant pas la transmission au préfet de la décision du maire prise au nom de la commune d'autoriser ou de refuser l'installation des bâches comportant de la publicité, des dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles et des dispositifs de publicité lumineuse, les dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 du c. envir. méconnaissaient le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution.

Aux termes du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution : « *Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ». Le Conseil constitutionnel a jugé que ces exigences constitutionnelles ne figurent pas au nombre des « *droits et libertés que la Constitution garantit* » et ne sauraient, par suite, être invoquées à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité²⁹. Il a donc écarté le grief tiré de la méconnaissance du dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution invoqué à l'encontre des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 du c. envir. (cons. 24).

D.– Le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre

Les associations requérantes soutenaient qu'en soumettant à une autorisation l'installation de bâches, de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles ou de publicités lumineuses les dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 du c. envir. portaient atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie qui découle de la liberté d'entreprendre.

1.– La jurisprudence constitutionnelle

Selon la décision n° 81-132 DC, « *la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration de 1789, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait (...) être préservée si des restrictions arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre* »³⁰. La jurisprudence du Conseil constitutionnel sur la liberté d'entreprendre est clairement établie. S'il ne qualifie plus cette liberté, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, de « *ni générale ni absolue* », il ne lui accorde pas la même valeur qu'aux libertés de premier rang telles que la liberté individuelle, la liberté d'expression ou la liberté d'association : un simple intérêt général peut être suffisant pour y porter atteinte.

Ainsi, selon la formulation la plus récente d'un considérant de principe bien établi, « *il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par*

²⁹ Voir par ex. Décisions n°s 2010-19/27 du 30 juillet 2010, *Époux P. et autres (Perquisitions fiscales)* pour l'article 14 de la Déclaration de 1789, cons. 16 ; 2011-130 QPC du 20 mai 2011, *Mme Cécile L. (Langues régionales)* pour l'article 75-1 de la Constitution, cons. 3 ;

³⁰ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *Loi de nationalisation (Nationalisations 1)*, cons. 16.

l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi »³¹.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel vérifie si la limitation à la liberté d'entreprendre est liée à des exigences constitutionnelles ou est justifiée par l'intérêt général. Le Conseil n'a censuré qu'une disposition législative sur ce terrain³².

En second lieu, il vérifie si les motifs d'intérêt général sont proportionnés à l'objectif poursuivi. Les censures sont ici peu nombreuses, mais le Conseil y procède en cas de disproportion manifeste :

– dans sa décision n° 92-316 DC³³, le Conseil a censuré une disposition de la loi sur la prévention de la corruption et la transparence de la vie économique et des procédures publiques relative aux droits de communication de certains documents et de convocation de certaines personnes. Seuls sont expressément visés, toutefois, le respect de la liberté personnelle et le droit de propriété ;

– dans sa décision n° 2001-455 DC³⁴, le Conseil a censuré la définition très restrictive du licenciement pour motif économique qu'entendait poser la loi de modernisation sociale ;

– plus récemment, la décision n° 2010-45 QPC³⁵ a censuré pour incompétence négative au regard de la liberté d'entreprendre et de la liberté de communication l'article L. 45 du code des postes et des communications électroniques (nommage internet en « .fr »).

2. – L'application à l'espèce

Selon le Conseil constitutionnel, la première condition est satisfaite, le législateur ayant notamment entendu assurer la protection du cadre de vie contre les atteintes susceptibles de résulter de dispositifs de publicité extérieure.

³¹ Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010, *Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux et de hasard en ligne*, cons. 24. Ce principe était déjà affirmé par la décision n° 89-254 DC du 4 juillet 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités d'application des privatisations*, cons. 5, qui se fondait toutefois sur la notion de dénaturation et non sur celle aujourd'hui utilisée de proportionnalité. La référence aux « exigences constitutionnelles » date de la décision n° 98-401 DC du 10 juin 1998, *Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail*, cons. 26.

³² Décision n° 2001-455 DC du 12 janvier 2002, *Loi de modernisation sociale*, cons. 43 à 50.

³³ Décision n° 92-316 DC du 20 janvier 1993, *Loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques*, cons. 16.

³⁴ Décision précitée, cons. 50.

³⁵ Décision n° 2010-45 QPC du 6 octobre 2010, *M. Mathieu P. (Noms de domaine Internet)*, cons. 5

Dans le cadre du régime d'autorisation applicable aux emplacements de bâches et de dispositifs de dimensions exceptionnelles ainsi qu'à l'installation de dispositifs de publicité lumineuse, le législateur a prévu (alinéa 1^{er} de l'article L. 581-9 du c. envir.) que la publicité doit satisfaire, notamment en matière d'emplacements, de densité, de surface, de hauteur, d'entretien et, pour la publicité lumineuse, d'économies d'énergie et de prévention des nuisances lumineuses, à des prescriptions fixées par décret en Conseil d'État en fonction des procédés, des dispositifs utilisés, des caractéristiques des supports et de l'importance des agglomérations concernées. Le Conseil constitutionnel a jugé que, par l'instauration d'un tel régime d'autorisation, le législateur n'a pas porté au principe de la liberté d'entreprendre une atteinte qui ne serait pas justifiée par les objectifs qu'il s'est assignés et proportionnée à cette fin (cons. 27).

E.– Le grief tiré de l'atteinte à la liberté d'expression

Les associations requérantes soutenaient que le refus opposé par l'autorité compétente à une demande autorisant l'emplacement de bâches et de dispositifs de dimensions exceptionnelles ainsi que l'installation de dispositifs de publicité lumineuse méconnaissait l'article 11 de la Déclaration de 1789 en tant qu'il portait atteinte à un mode d'expression d'une opinion.

1.– La jurisprudence constitutionnelle

La protection constitutionnelle de la liberté d'expression se fonde sur l'article 11 de la Déclaration de 1789 : « *La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ». Le Conseil constitutionnel ajoute « *que les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* »³⁶.

En la matière, la jurisprudence du Conseil est abondante. Elle a toutefois principalement consisté à contrôler, en matière de médias, les dispositions législatives assurant la régulation globale de la presse ou de l'audiovisuel.

Le Conseil constitutionnel a jugé que la liberté d'expression figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit qui peuvent être invoqués à l'appui d'une QPC. Dans sa décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, il a jugé que « *les atteintes portées à l'exercice de cette liberté doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* » et que le pouvoir reconnu à des unions d'associations, déclarées d'utilité publique par la loi, pour

³⁶ Décision n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cons. 15.

« *représenter officiellement auprès des pouvoirs publics l'ensemble des familles et notamment désigner ou proposer les délégués des familles aux divers conseils, assemblées ou autres organismes institués par l'État, la région, le département, la commune* », ne conduit aucunement à restreindre la liberté d'expression des associations familiales³⁷.

La publicité ne constitue sans doute pas une des modalités de la liberté d'expression, à l'instar de la liberté de la presse, des médias audiovisuels et de la communication sur les réseaux de communication au public en ligne, dont le Conseil juge régulièrement qu'elle est « *d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et liberté* », formule que le Conseil constitutionnel n'a pas repris en l'espèce. Toutefois, la fréquence des procédures engagées aux fins de faire interdire des publicités à raison de leur contenu montre que la liberté de choisir ses messages publicitaires participe de la liberté d'expression constitutionnellement protégée.

Dans sa décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994 le Conseil a jugé que la loi ne pouvait « *sans méconnaître l'article 11 précité de la Déclaration de 1789 imposer à des personnes privées, hors l'exercice d'une mission de service public, l'obligation d'user, sous peine de sanctions, de certains mots ou expressions définis par voie réglementaire sous forme d'une terminologie officielle* »³⁸. La question de l'usage des langues étrangères dans la publicité était au cœur du débat qui a conduit à cette loi.

2.- L'application à l'espèce

Dans le prolongement de sa décision n° 2010-3 QPC³⁹, le Conseil constitutionnel a rappelé les termes de l'article 11 de la Déclaration de 1789 avant d'indiquer que les atteintes portées à l'exercice de la liberté d'expression doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions des deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 du c. envir., qui instituent un régime d'autorisation pour l'installation de certains dispositifs de publicité extérieure, ne portent aucune atteinte à la liberté d'expression. Le Conseil a toutefois formulé une réserve d'interprétation, en précisant que ces dispositions n'ont pas pour objet et ne sauraient avoir pour effet de conférer à l'autorité administrative saisie d'une demande sur leur fondement d'exercer un contrôle préalable sur le contenu des messages publicitaires qu'il est envisagé d'afficher. Il s'agit en effet de

³⁷ Décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, *UNAF (Associations familiales)*, cons. 6 et 7.

³⁸ Décision n° 94-345 DC du 29 juillet 1994, *Loi relative à l'emploi de la langue française*, cons. 10.

³⁹ Décision précitée.

soumettre à autorisation administrative préalable le principe de l'apposition de messages publicitaires sur des dispositifs prévus à cet effet et non le contenu de la publicité.

En résumé, l'article L. 120-1 du code de l'environnement a été déclaré contraire à la Constitution. Les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-9 ont été déclarés conformes à la Constitution sous la réserve susévoquée. L'article L. 581-14-2 et le premier alinéa de l'article L. 581-18 du code de l'environnement dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives ont été déclarés conformes à la Constitution.

À l'instar de ce qu'il a décidé dans ses précédentes décisions de censure de dispositions législatives sur le fondement de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement, le Conseil constitutionnel a prévu un report des effets de sa décision, afin de permettre au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée. Un projet de loi relatif à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement, présenté en conseil des ministres le 3 octobre 2012, est en cours d'examen au Parlement. Le report des effets de la décision a été fixé au 1^{er} septembre 2013, à l'instar de la date de report de l'abrogation qui avait été retenue dans la décision n° 2012-269 QPC du 27 juillet 2012 ainsi que dans la décision n° 2012-283 QPC rendue également le 23 novembre 2012.