

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

CAA de PARIS  
1ère chambre  
13 février 2020

N° 17PA02830

Président : Mme PELLISSIER

Rapporteur : M. Fabien PLATILLERO

Rapporteur public : Mme GUILLOTEAU

Cabinet(s) : SCP FOUSSARD - FROGER, AVOCATS AU CONSEIL D'ETAT ET A LA  
COUR DE CASSATION

Parties : VILLE DE PARIS c/ SOCIETE POUR LA PROTECTION DES PAYSAGES ET  
DE L'ESTHETIQUE DE LA FRANCE

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

L'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France a demandé au tribunal administratif de Paris d'annuler les décisions par lesquelles la maire de Paris a autorisé des dispositifs d'affichage relatifs au championnat d'Europe de football de 2016 sur des éclairages publics et divers lieux du territoire de la commune de Paris et la décision du 27 juin 2016 par laquelle la maire de Paris a rejeté sa demande tendant au retrait de ces dispositifs.

Par un jugement n° 1609703/4-1 du 15 juin 2017, le tribunal administratif de Paris a annulé les décisions de la maire de Paris autorisant les affichages en infraction avec les dispositions du code de l'environnement et du règlement local de publicité de la Ville de Paris, ensemble la décision du 27 juin 2016, en tant que la maire de Paris a refusé de faire retirer ou de retirer d'office les affichages en cause.

Procédure devant la Cour :

Par une requête et un mémoire ampliatif, enregistrés le 14 août 2017 et le 13 octobre 2017, la Ville de Paris, représentée par la SCP Foussard-B..., demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1609703/4-1 du 15 juin 2017 du tribunal administratif de Paris ;

2°) de rejeter la demande de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France ;

3°) de mettre à la charge de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France la somme de 2 000 euros, sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La Ville de Paris soutient que :

- la dépose des affichages constituait une cause de non-lieu ;
- les décisions contestées n'étaient pas détachables de la charte promotionnelle et commerciale conclue avec l'UEFA et ne pouvaient ainsi faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par des tiers ;
- la demande était tardive ;
- la demande était irrecevable en tant qu'elle tendait à l'annulation de la lettre du 27 juin 2016, aucune décision n'existant à la date d'introduction de la demande et la lettre ne constituant pas une décision de refus ;
- les dispositifs d'affichage ne constituaient pas des publicités mais avaient pour objet d'indiquer le déroulement des matchs et de divers événements et de signaler le déroulement d'une manifestation temporaire et de caractère exceptionnel, sur des emplacements en cohérence avec les lieux de rencontres sportives et les manifestations culturelles en lien avec l'événement organisées par la Ville de Paris ;
- la « fan zone » du Champ-de-Mars n'était pas visible d'une voie ouverte à la circulation.

La requête a été communiquée à l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France qui n'a pas présenté de mémoire en défense.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le règlement local de la publicité, des enseignes et préenseignes de la Ville de Paris arrêté le 7 juillet 2011 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. D... ;
- les conclusions de Mme Guilloteau, rapporteur public ;
- et les observations de Me B..., pour la Ville de Paris.

Considérant ce qui suit :

1. La Ville de Paris a été retenue en tant qu'une des dix villes devant accueillir le championnat d'Europe de football 2016, organisé par l'Union des associations européennes de football (UEFA), qui s'est déroulé du 10 juin au 10 juillet 2016. A ce titre, étaient prévus à Paris l'accueil de cinq matchs au Parc des Princes, l'hébergement du centre international de retransmission des médias et le tirage au sort de la phase finale, des rencontres devant également être organisées au Stade de France à Saint-Denis, dont le match d'ouverture et la finale. Dans ce cadre, aux termes d'une délibération des 17, 18 et 19 novembre 2014, le conseil de Paris a déterminé les modalités d'accueil à Paris de la compétition, en autorisant la maire de Paris à prendre toutes les mesures utiles à cette fin. Il a ainsi autorisé la maire de Paris à signer avec l'UEFA une charte commerciale et promotionnelle de la ville-hôte, qui prévoyait en son chapitre 11 un « habillage » de la ville en vue, notamment, d'assurer une forte visibilité de la compétition et d'établir une présence forte de la marque « UEFA Euro 2016 », et une charte relative aux zones officielles des supporters. A l'approche de la date de la compétition et pour la durée de celle-ci, ont été installés dans divers sites de Paris des dispositifs d'affichage et une « fan zone » sur le Champ-de-Mars, ainsi que s'y était engagée la Ville de Paris auprès de l'UEFA. Par des courriers des 10 et 15 juin 2016, l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France a contesté l'installation de ces dispositifs, en demandant notamment à la maire de Paris de les retirer ou de les faire retirer. La Ville de Paris fait appel du jugement du 15 juin 2017 par lequel le tribunal administratif de Paris, à la demande de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France, a annulé les décisions de la maire de Paris d'autoriser l'installation des dispositifs contestés par l'association dans certains emplacements et sites, révélées par leur mise en place, ensemble la décision du 27 juin 2016 par laquelle la maire de Paris a refusé de faire retirer ou de retirer d'office ces dispositifs.

Sur la régularité du jugement attaqué :

2. Les décisions par lesquelles la maire de Paris a déterminé les emplacements des dispositifs en litige et autorisé leur installation n'ont pas fait l'objet d'un retrait devenu définitif et ont été exécutées pendant la période du championnat d'Europe de football. La Ville de Paris n'est ainsi pas fondée à soutenir que le jugement attaqué serait irrégulier, faute pour le tribunal d'avoir prononcé un non-lieu en ce qui concerne les conclusions de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France dirigées contre ces décisions.

3. En revanche, si, contrairement à ce que soutient la Ville de Paris, la lettre du 27 juin 2016 mentionnée au point 1 constitue bien une décision refusant de faire droit à la demande de retrait formulée par l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France, il est constant que les dispositifs contestés ont été retirés à l'issue de la compétition, en juillet 2016, antérieurement au jugement attaqué. A la date du jugement attaqué, le retrait demandé par l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France était ainsi effectif et la maire de Paris ne pouvait plus exercer ses pouvoirs de police reconnus par le code de l'environnement en matière de publicité pour faire procéder au retrait des installations contestées. La Ville de Paris est ainsi fondée à soutenir que le jugement attaqué est irrégulier dans la mesure où il n'a pas prononcé un non-lieu sur la demande d'annulation de la décision de refus du 27 juin 2017.

4. Il y a lieu pour la Cour d'évoquer et de statuer immédiatement sur les conclusions de la demande présentée par l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France devant le tribunal administratif de Paris tendant à l'annulation de la décision de la maire de Paris du 27 juin 2016 et de prononcer un non-lieu à statuer sur ces conclusions.

Sur la recevabilité :

5. D'une part, aux termes de l'article 11.2 de la charte promotionnelle et commerciale que la maire de Paris a été autorisée à signer par une délibération du conseil de Paris des 17, 18 et 19 novembre 2014, « en vertu du 4.17 du contrat avec la ville-hôte, et selon les termes du chapitre I de la présente charte commerciale et promotionnelle de ville-hôte, cette dernière est tenue d'identifier et de conserver à disposition (gratuitement) des espaces publicitaires et des emplacements clés pour les bannières, drapeaux et autres éléments d'habillage sur son territoire et doit s'assurer qu'il y en aille de même dans les zones qui ne sont pas directement placées sous son contrôle. L'habillage de la ville-hôte devrait se concentrer sur les zones clés de cette dernière et sur les environs des sites officiels de l'UEFA Euro 2016. Il devrait porter sur les zones suivantes : a. » le parcours privilégié ", c'est-à-dire toutes les routes et zones pertinentes utilisées en relation avec l'UEFA 2016 (tels que les itinéraires principaux au départ et à destination du stade, de la zone officielle des supporters et des hôtels officiels), le parcours privilégié sera déterminé, conjointement par Euro 2016 SAS et la ville-hôte en temps utile ; b. les aéroports, les gares et la branding des véhicules de transports publics et des arrêts associés ; c. les emplacements et les zones clés du centre-ville (par exemple Hôtel de Ville, grande place, zone piétonne) ; et d. les principaux monuments, ponts, châteaux et autres édifices ou centre d'intérêt touristique majeur dans la ville hôte ".

6. Si les stipulations contractuelles précédemment citées imposent à la Ville de Paris d'identifier et de mettre à disposition des emplacements clés à des fins promotionnelles du championnat d'Europe de football de 2016, elles sont pour le surplus générales et ne déterminent aucun lieu précis d'implantation des bannières, drapeaux et autres éléments de pavoiement, en se bornant à définir des zones et types d'édifices qui devraient accueillir de tels dispositifs, dont les caractéristiques exactes ne sont au demeurant pas déterminées, la charte promotionnelle et commerciale nécessitant ainsi l'adoption de décisions ultérieures par la maire de Paris. En outre, lors de la conclusion de la charte, compte tenu de l'imprécision des lieux d'implantation et de la typologie des dispositifs devant être installés suivant ces lieux, les tiers n'avaient aucun moyen d'apprécier la légalité de leurs conditions d'implantation. Dans ces conditions, contrairement à ce que soutient la Ville de Paris, les décisions de la maire de Paris de fixer les lieux d'implantation des dispositifs en litige et d'autoriser cette implantation, révélées par leur mise en place, ne constituent pas des actes d'exécution non détachables du contrat et pouvaient faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir par des tiers au contrat.

7. D'autre part, pour les mêmes motifs que ceux mentionnés au point 6, la Ville de Paris n'est pas fondée à soutenir que la demande de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France était tardive, faute d'avoir été présentée dans un délai raisonnable à l'égard de la délibération des 17, 18 et 19 novembre 2014 précitée, à laquelle

était jointe la charte commerciale et promotionnelle précédemment mentionnée, cette délibération ne mentionnant pas plus précisément les lieux d'implantation et les caractéristiques des dispositifs permettant aux tiers d'en contester la légalité.

Sur le bien-fondé du jugement attaqué :

8. Il ressort des pièces du dossier que l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France a contesté l'installation de bannières sur des équipements d'éclairages publics disséminés sur le territoire de la commune de Paris, bannières de quatre modèles différents qui portent tous la mention « UEFA Euro 2016 » assortie du logo de la compétition, deux de ces modèles comportant en outre les logos des sponsors de l'événement, ainsi que de bannières faisant référence à l'événement installées sur les quais de l'Hôtel de Ville et de Gesvres, de banderoles d'une vingtaine de mètres de hauteur faisant notamment référence à la compétition « UEFA Euro 2016 » apposées sur l'Hôtel de Ville, bâtiment inscrit au titre des monuments historiques par arrêté du 15 janvier 1975, de bannières installées sur les lampadaires du Pont d'Iéna, inscrit au titre des monuments historiques par arrêté du 12 juin 1975, de bannières d'environ 4 mètres de haut et 70 centimètres de large, positionnées sur des équipements d'éclairage public, portant la mention « UEFA Euro 2016 » et pour certaines des références à un sponsor et à un slogan commercial, en bordure de l'avenue des Champs-Élysées, une partie de ces bannières étant en outre située sur la partie des Champs-Élysées comprise entre la place de la Concorde et le Rond-Point des Champs-Élysées classée au titre des Monuments historiques par un arrêté du 19 novembre 1910, une autre partie étant située dans une zone d'interdiction de la publicité autour de l'Arc de Triomphe, et de l'ensemble des dispositifs installés sur le site du Champ-de-Mars, classé par un arrêté du 22 octobre 1956, accueillant la « fan zone ». La Ville de Paris soutient que ces dispositifs ne constituaient pas des publicités au sens du code de l'environnement.

9. Aux termes de l'article L. 581-3 du code de l'environnement : " Au sens du présent chapitre : 1° Constitue une publicité, à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités ; 2° Constitue une enseigne toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce ; 3° Constitue une préenseigne toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée « . Aux termes de l'article L. 581-19 du même code : » Les préenseignes sont soumises aux dispositions qui régissent la publicité (...). Par dérogation à l'interdiction mentionnée au premier alinéa de l'article L. 581-7, en dehors des lieux qualifiés d'agglomération par les règlements relatifs à la circulation routière, peuvent être signalés de manière harmonisée par des préenseignes, dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat : (...) – à titre temporaire, les opérations et manifestations exceptionnelles mentionnées à l'article L. 581-20 du présent code (...) « . Aux termes de l'article L. 581-20 de ce code : » I. Le décret prévu à l'article L. 581-18 détermine les conditions dans lesquelles peuvent être temporairement apposées sur des immeubles des enseignes annonçant : (...) 2° Des manifestations exceptionnelles à caractère culturel ou touristique qui y ont lieu ou y auront lieu (...) « . Aux termes de l'article R. 581-68 de ce code : » Sont considérées comme enseignes ou préenseignes temporaires : 1° Les enseignes ou préenseignes qui signalent des

manifestations exceptionnelles à caractère culturel ou touristique ou des opérations exceptionnelles de moins de trois mois (...).

10. Il résulte des dispositions mentionnées au point 9 que, hors des cas où des dispositifs remplissent les conditions pour être qualifiés d'enseignes ou de préenseignes, toute inscription, forme ou image destinée à informer le public ou à attirer son attention, ainsi que les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images, constituent une publicité, dont la définition volontairement large vise à assurer la protection du cadre de vie, ainsi que le rappellent les dispositions de l'article L. 581-2 du code de l'environnement, selon lesquelles « afin d'assurer la protection du cadre de vie, le présent chapitre fixe les règles applicables à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, visibles de toute voie ouverte à la circulation publique, au sens précisé par décret en Conseil d'Etat. Ses dispositions ne s'appliquent pas à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes situées à l'intérieur d'un local, sauf si l'utilisation de celui-ci est principalement celle d'un support de publicité ».

11. Il ressort des pièces du dossier qu'aucun des dispositifs mentionnés au point 8 ne constitue une inscription, forme ou image apposée sur la façade ou la devanture du lieu même où s'exerce l'activité, ou, se dissociant matériellement du lieu de l'activité, indiquant sa proximité à l'attention du public. A cet égard, la Ville de Paris n'est pas fondée à soutenir que les emplacements des dispositifs ont été décidés en cohérence avec les lieux de manifestations culturelles et touristiques organisées par ailleurs par la collectivité dans le cadre de la compétition, dès lors que ces dispositifs ne sont pas destinés à informer le public ou à attirer son attention sur ces manifestations, ni même d'ailleurs à seulement indiquer le déroulement des matchs au cours de la compétition. Dès lors que les dispositifs précédemment décrits avaient pour objet d'informer le public et d'attirer son attention sur l'ensemble du championnat d'Europe de football « UEFA Euro 2016 » en assurant sa promotion, notamment par le pavoisement de la ville, ainsi que s'y était au demeurant engagée la Ville de Paris par l'article 11.2 de la charte promotionnelle et commerciale conclue avec l'UEFA, ces dispositifs constituaient des publicités au sens du 1° de l'article L. 581-3 du code de l'environnement. La Ville de Paris ne peut dès lors utilement se prévaloir des dispositions particulières applicables aux manifestations exceptionnelles à caractère culturel ou touristique mais en faveur des seules enseignes et préenseignes qui signalent ces manifestations. Dans ces conditions, les dispositions du code de l'environnement relatives à la publicité et du règlement local de publicité étaient opposables aux décisions de la maire de Paris fixant les emplacements des dispositifs en litige et autorisant leur implantation.

12. Il n'est pas contesté par la Ville de Paris que l'installation des dispositifs publicitaires sous la forme de bannières sur des équipements d'éclairage public méconnaît l'article R. 581-22 du code de l'environnement et l'article P.1.3.1 du règlement local de publicité de la Ville de Paris, que les dispositifs publicitaires sur le quai de l'Hôtel de Ville et le quai de Gesvres sans mâts porte-affiches méconnaissent les dispositions relatives à la zone de publicité restreinte C prévue par le règlement local de publicité, que les dispositifs installés sur l'Hôtel de Ville de Paris, le pont d'Iéna et sur la partie des Champs-Élysées comprise entre la place de la Concorde et le Rond-Point des Champs-Élysées méconnaissent le I de l'article L. 581-4 du code de l'environnement et le titre I du règlement local de publicité et que les dispositifs installés en bordure de l'avenue des Champs-Élysées méconnaissent l'article R. 581-25 du

code de l'environnement. Dans ces conditions, la Ville de Paris n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal a annulé les décisions par lesquelles la maire de Paris a autorisé l'implantation de l'ensemble de ces dispositifs.

13. Par ailleurs, la Ville de Paris soutient que les dispositifs installés à l'intérieur de la « fan zone » installée sur le Champ-de-Mars, délimitée et fermée par des barrières hautes avec un contrôle des accès, n'étaient pas visibles d'une voie ouverte à la circulation au sens des dispositions précitées de l'article L. 581-2 du code de l'environnement, l'article R. 581-1 du même code précisant que « Par voies ouvertes à la circulation publique au sens de l'article L. 581-2, il faut entendre les voies publiques ou privées qui peuvent être librement empruntées, à titre gratuit ou non, par toute personne circulant à pied ou par un moyen de transport individuel ou collectif ».

14. Toutefois, il ressort des pièces du dossier, notamment des éléments produits par l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France à l'appui de son courrier du 15 juin 2016, tels que le plan de la « fan zone » et les photographies jointes, en particulier celles relatives aux portiques d'entrée et aux huit écrans numériques, que des dispositifs publicitaires sur les pourtours et au sein de cette zone étaient visibles de voies publiques ou privées qui peuvent être librement empruntées, à titre gratuit ou non, par toute personne circulant à pied ou par un moyen de transport individuel ou collectif. La Ville de Paris n'apporte aucun élément précis à l'appui de ses allégations selon lesquelles les dispositifs publicitaires installés au pourtour et au sein de la zone officielle des supporters n'auraient pas été visibles, du seul fait que les accès à cette zone, entourée de barrières, étaient contrôlés. La Ville de Paris n'est par suite pas fondée à soutenir que les dispositifs critiqués n'entraient pas dans le champ d'application des dispositions législatives du code de l'environnement relatives à la publicité et que c'est dès lors à tort que le tribunal a annulé les décisions par lesquelles la maire de Paris a autorisé l'implantation de ces dispositifs autour et au sein de la « fan zone » du Champ-de-Mars.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la Ville de Paris n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a annulé les décisions par lesquelles la maire de Paris a autorisé les dispositifs publicitaires relatifs au championnat d'Europe de football de 2016 mentionnés aux points 12 et 14. Les conclusions de sa requête tendant à l'annulation de ce jugement dans cette mesure et au rejet des conclusions de première instance correspondantes de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France doivent dès lors être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

16. Aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : « Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation ».

17. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France la somme que la Ville de Paris demande au titre des frais qu'elle a exposés.

DÉCIDE :

Article 1er : Le jugement n° 1609703/4-1 du 15 juin 2017 du tribunal administratif de Paris est annulé en tant qu'il a annulé la décision de la maire de Paris du 27 juin 2016.

Article 2 : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions de l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France tendant à l'annulation la décision de la maire de Paris du 27 juin 2016.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Le présent arrêt sera notifié à la Ville de Paris et à l'association Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France.

Délibéré après l'audience du 23 janvier 2020, à laquelle siégeaient :

- Mme C..., présidente de chambre,
- M. Diémert, président-assesseur,
- M. D..., premier conseiller.

Lu en audience publique, le 13 février 2020.

Le rapporteur,

F. D... La présidente,

S. C... Le greffier,

M. A... La République mande et ordonne au préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.