

# Publicité extérieure, enseignes et préenseignes

*«La publicité ne sera définitivement accueillie même si elle n'est qu'éphémère, qu'à partir du moment où elle sera intégrée à la ville. Elle doit donc être attrayante et organisée au lieu d'être agressive et omniprésente »*

Michel d'Ornano

## RAPPORT

À

**Madame Chantal Jouanno**  
Secrétaire d'Etat à l'Ecologie

et

**Monsieur Hubert Falco**  
Secrétaire d'Etat à l'Aménagement du Territoire

JUIN 2009

**Ambroise DUPONT**  
Sénateur

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
1. Historique.....	7
2. La loi de 1979 : présentation générale, constat sur 30 ans d'application.....	8
3. Les grands principes d'une loi organisant une liberté.....	12
4. Impressions générales ressortant des auditions.....	14
<b>I. <u>Limiter l'impact des dispositifs publicitaires sur le cadre de vie</u></b> .....	15
1. Vers une suppression des dérogations de publicité hors agglomération.....	15
2. Une réduction des formats .....	18
3. Une limitation de la densité.....	20
4. Maintenir les principes de zonage tout en supprimant les zones de publicité autorisées hors agglomération .....	23
5. Le micro-affichage .....	26
<b>II. <u>Mieux maîtriser la publicité et les enseignes aux entrées de ville</u></b> .....	27
1. Précisions terminologiques sur les notions d'agglomération et d'ensemble multicommunal.....	28
2. La place excessive des enseignes .....	31
3. L'abord de la ville par les axes routiers.....	33
<b>III. <u>Réaffirmer la compétence des communes</u></b> .....	35
1. La recherche d'une gestion la plus efficace.....	35
2. Faciliter les démarches intercommunales.....	36
3. Positionner le conseil général dans le dispositif.....	38
4. La taxe locale sur la publicité extérieure .....	39
<b>IV. <u>Associer davantage les citoyens</u></b> .....	43
1. Amélioration de la procédure d'élaboration des règlements locaux de publicité.....	43
2. Concertation préalable et enquête publique.....	44
3. Penser la réglementation locale dans un cadre urbanistique global.....	45
<b>V. <u>Accroître la vigilance sur les nouveaux procédés et nouvelles technologies</u></b> .....	46
1. Bâches et création publicitaire.....	46
2. La publicité lumineuse.....	48
3. L'impact des nouvelles technologies sur le paysage .....	48
4. Les chartes d'engagement.....	50
<b>CONCLUSION</b> .....	51
<b>RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS</b> .....	52
<b>ANNEXES :</b>	
liste des auditions	
enquête	
glossaire illustré	



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*La Secrétaire d'Etat  
chargée de l'écologie*

*Le Secrétaire d'Etat  
chargé de l'aménagement du territoire*

Paris le, **13 01 09**

Monsieur le Sénateur,

*cher Ambroise,*

Lors du Conseil national du paysage, que nous avons réinstallé le 20 novembre 2008, nous avons souhaité pouvoir confier à un parlementaire un travail approfondi sur l'affichage publicitaire.

Une évaluation de la mise en œuvre des textes qui régissent l'affichage extérieur nous paraît indispensable pour tenir compte des évolutions de la société, des nouveaux modes de gouvernance (avec notamment l'accroissement des demandes de concertation) et des exigences de protection des paysages compatibles avec la liberté d'expression. L'examen prochain par le parlement de la loi de transition environnementale (dite loi grenelle II) peut offrir la perspective d'améliorations législatives.

Le code de l'environnement, qui a intégré la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 sur l'affichage extérieur, définit les règles applicables aux dispositifs publicitaires, enseignes et pré-enseignes visibles de toute voie ouverte à la circulation publique afin d'assurer la protection du cadre de vie tout en réaffirmant le principe de la liberté d'expression.

Cette réglementation offre des garanties importantes pour la protection du cadre de vie. Elle pose cependant de nombreux problèmes dans son application, que vous avez soulignés dans votre avis présenté au nom de la commission des Affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 2009.

...

Monsieur Ambroise DUPONT  
Sénateur du Calvados  
SENAT  
15, rue de Vaugirard  
75291 PARIS Cedex 06

Ressources, territoires et habitats  
Énergie et climat  
Prévention des risques  
Développement durable  
Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

Hôtel de Roquelaure - 246, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22

[www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)

Le domaine de l'affichage extérieur a, de plus, évolué depuis près de 30 ans. En effet, on a constaté une progression générale de la pression publicitaire souvent liée à l'évolution de l'urbanisation, notamment aux entrées de villes. Par ailleurs, on assiste à un développement de nouveaux procédés ou dispositifs (publicité sur bâches et véhicules, écrans plasma et dispositifs déroulants, objets tridimensionnels, dispositifs sonores...).

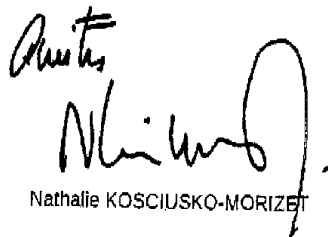
Une nouvelle sensibilité des citoyens pour la qualité du cadre de vie émerge. Certaines associations de protection des paysages, fortes de cet intérêt nouveau, mènent des actions pour obtenir le démontage de dispositifs publicitaires illégaux, et saisissent de plus en plus fréquemment les tribunaux administratifs sur les infractions non sanctionnées.

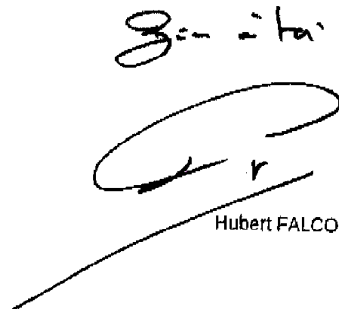
Dans ce contexte, il nous paraît important de vérifier l'adéquation de cette loi avec le droit de l'urbanisme, les principes de décentralisation, d'intercommunalité, de participation des citoyens et de simplification des démarches administratives.

Connaissant l'intérêt que vous portez à ces questions et l'expérience qui est la vôtre, nous vous confirmons cette mission d'évaluation de la réglementation sur la publicité extérieure.

Nous souhaiterions que vous puissiez remettre vos propositions pour le 15 avril 2009 avec une méthode de travail qui permette néanmoins de s'adapter au calendrier des travaux législatifs, si celui-ci devait l'exiger. Nous attendons qu'elles aillent prioritairement dans un sens d'une meilleure protection du cadre de vie, de la démocratisation, de la simplification et de la cohérence des textes. Afin d'assurer un bon déroulement de la mission, vous pourrez disposer d'un appui auprès de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du MEEDDAT.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

  
Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET

  
Hubert FALCO



## INTRODUCTION

La publicité dite « extérieure » fait partie de notre quotidien : elle est une composante du paysage urbain. A ce titre, elle ne laisse pas indifférent. Source d'information et support commercial, elle met en jeu un large panel d'acteurs : économiques, paysagistes, aménageurs, associatifs, citoyens.

Un certain paradoxe peut être relevé. Les professionnels de la publicité extérieure font valoir que le parc de dispositifs publicitaires a diminué depuis une quinzaine d'années. Dans un contexte économique difficile, la profession constate une baisse de 20% du chiffre d'affaire depuis le début de l'année 2009.

Or, les associations rappellent que la baisse de 20% du chiffre d'affaires n'est pas synonyme de 20% de réduction du nombre de dispositifs, bien au contraire. Les trois quarts de la population française estimerait que la pression publicitaire est devenue trop importante. Le seuil de tolérance face à la pression est atteint plus rapidement qu'auparavant, au vu de la présence constante de messages publicitaires tous médias confondus. En outre, le parc publicitaire se situe par définition davantage dans les lieux les plus visibles. Ainsi, même si sur l'ensemble du territoire le nombre de dispositifs a pu baisser, l'impact visuel reste très fort car ciblé aux endroits stratégiques. Les citoyens n'ont donc pas l'impression que le nombre de dispositifs est en baisse. Par ailleurs, le grand public n'opère pas de distinction entre les différentes catégories de dispositifs : publicité, enseigne et préenseignes dérogatoires forment un tout, c'est leur impact paysager qui est dénoncé.

Professionnels et associations se rejoignent cependant sur un constat : la loi actuelle sur la publicité, les enseignes et les préenseignes est insuffisamment appliquée. En outre les évolutions tant de l'organisation du territoire et des administrations que des supports nécessitent une actualisation des textes. Il appartient aux acteurs oeuvrant pour une évolution de la loi d'opérer la distinction entre dispositifs afin de traiter de manière pertinente des cas différents : publicité en agglomération, enseignes en entrées de ville, préenseignes dérogatoires hors agglomération.

Le flou résidant autour de certaines définitions est doublé d'un manque de connaissances précises, tant de la part des administrations que des professionnels, du parc publicitaire, des chiffres d'affaires réalisés et du produit des taxes. Le poids économique du secteur est connu mais les données affinées, au niveau communal, manquent. L'affichage est un média particulier sur le marché publicitaire commercial français. Plus présent que chez nos voisins, il génère un chiffre d'affaire en constante augmentation (274 millions d'euros en 1980, 1,085 milliards en 2006), même si sa part dans le marché publicitaire français s'est tassée sur la même période passant de 14% en 1980 à 14,8% en 1998, 11,9% en 2007. L'affichage est plus présent en France que chez nos partenaires des pays industrialisés (3,3% aux USA, 2,4% en Italie, 4,7% en Allemagne et 5,7% en Grande-Bretagne en 2001).

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, plus de 1500 jugements et arrêts de tribunaux administratifs, cours administratives d'appel et du conseil d'Etat ont été rendus. Ces dernières années, on dénombre environ 120 décisions annuelles qui mettent en exergue les faiblesses de la mise en œuvre de la législation. On peut noter une évolution de la nature des recours et des montants des demandes : la majorité des recours a trait aux erreurs de procédure lors de la constitution des groupes de travail chargés d'élaborer la réglementation locale, les recours indemnitaires

par les afficheurs suite à des annulations d'arrêtés de mise en demeure deviennent plus courants et mettent en jeu de fortes sommes, et enfin on dénote une augmentation marquée des contentieux initiés par les associations de protection de l'environnement, entraînant des condamnations de l'Etat pour son inaction ou son retard à agir, donnant parfois lieu à des dommages et intérêts.

Il semble donc nécessaire de combler les lacunes du dispositif actuel, antérieur aux réorganisations des compétences et des services issus des lois de décentralisation. En outre, la sensibilité croissante de nos concitoyens à la qualité paysagère de leur cadre de vie, relayée par de nombreux élus, requiert un cadre mieux défini pour maîtriser la pression publicitaire et accroître la protection des paysages. Des règles actualisées et plus cohérentes avec les compétences décentralisées aux communes en matière notamment d'urbanisme, devraient également favoriser une approche intercommunale en la matière bien adaptée au traitement de la publicité et du paysage. Cette actualisation passe en outre par une démocratisation de la procédure d'élaboration des règlements locaux de publicité.

Le Conseil national du paysage, organisme consultatif placé sous la responsabilité du ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, est chargé d'accompagner de son expertise la définition, la mise en oeuvre et l'évaluation de la politique des paysages ainsi que de la Convention européenne du paysage en France.

La composition de ce comité, réuni le 20 novembre 2008, a été renouvelée selon la méthode du Grenelle, en recherchant une plus grande représentativité de la société civile, à travers notamment les syndicats et le milieu associatif. Lors de cette première séance, la Secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie, Mme Kosciusko- Morizet, a notamment rappelé son souhait de voir engagée une réforme de la réglementation de la publicité qui, de par son sujet et la multitude d'enjeux qu'elle implique, nécessite une concertation approfondie avec tous les acteurs concernés, selon le processus mis en pratique désormais en matière d'environnement.

En pratique, la Secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie et le Secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire, M.Falco, ont proposé la mise en place, au sein du Conseil national du paysage, de trois ateliers thématiques, le premier sur la publicité et les entrées de ville, le deuxième sur les paysages et l'énergie et le troisième sur la biodiversité et les paysages. Ces ateliers thématiques ont pour mission d'irriguer le Conseil National du Paysage de propositions qui pourraient entrer en vigueur au moment de l'adoption de la loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi « Grenelle 2 ».

Cette vaste concertation au sein du Conseil National du Paysage, lors du premier trimestre 2009, s'est accompagnée d'une mission parlementaire confiée par la Secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie et le Secrétaire d'Etat chargé de l'aménagement du territoire à M.Ambroise Dupont, Sénateur du Calvados, afin d'évaluer la mise en oeuvre des textes et de proposer des pistes d'amélioration.

## **1. Historique**

Les historiens de l'affichage voudraient faire remonter aux peintures rupestres ou aux hiéroglyphes égyptiens les origines de ce média : plus sérieusement, il faudra attendre l'essor du papier et de l'imprimerie pour que l'affichage revête le caractère de véhicule d'idées et de messages que nous lui connaissons aujourd'hui. Pendant longtemps toutefois, l'utilisation de l'affiche est principalement centrée sur la diffusion d'annonces légales, mais aussi de messages d'opinion sous le contrôle étroit du pouvoir politique. Son essor en tant que média publicitaire commercial est encore plus récent et coïncide avec la révolution industrielle naissante au début du XIXe siècle, où les besoins économiques conduisent à distinguer l'affichage publicitaire de l'affichage d'opinion, sans que toutefois ne disparaisse le contrôle étroit des affiches par le pouvoir. Il faudra même attendre la fin des régimes autoritaires en France et l'avènement de la Troisième République pour que l'affichage soit vraiment libéralisé, que ce soit à des fins économiques ou d'opinion. Quant à l'enseigne, aujourd'hui au néon ou électronique, elle répond toujours au même besoin de base, signaler le plus visiblement possible les diverses activités humaines. Son omniprésence dans le centre de nos villes mais aussi, et de plus en plus, à leur périphérie fait de l'enseigne aujourd'hui un élément important du paysage.

Il faut de prime abord rappeler que le droit de la publicité et le droit de l'affichage ne se recoupent pas forcément. Il ne sera pas question ici des régimes réglementant les messages publicitaires au regard de la protection de la jeunesse (loi du 16 juillet 1949), de la santé publique (loi Evin), de la concurrence ou de l'atteinte aux bonnes mœurs. Enseignes et affichage publicitaire sont à la croisée des libertés publiques (opinion, commerce et industrie), de l'économie et du cadre de vie. Comme toute activité humaine mettant en jeu des intérêts potentiellement divergents, elles ont amené les pouvoirs publics à les réglementer.

C'est dans cette perspective que seront évoquées les textes les plus importants qui ont précédé la loi sur la réglementation de la publicité extérieure.

Avant la loi du 29 juillet 1881, l'affichage est une activité séditieuse par principe soumise à autorisation, quelles que soient ses fins. Sous l'Ancien Régime, seul le Roi peut autoriser l'affichage et le message est soumis aux censeurs. La préoccupation est moins l'esthétique que le contrôle de l'opinion. Après la Révolution, sur le fondement de la loi des 16 et 24 août 1790, un arrêt de la Cour de cassation, en 1847, soumet par principe tout affichage à autorisation du maire. Ce régime jurisprudentiel sera consacré réglementairement par décret en 1852. L'objectif est toujours le contrôle de l'opinion en une période d'instabilité constitutionnelle et politique où se succèdent des régimes semi-autoritaires.

Il faut attendre l'article 68 de la loi du 29 juillet 1881 sur la presse pour voir l'affichage érigé en liberté absolue puisque le consentement du propriétaire d'un support à l'affichage est présumé et qu'il faut qu'un mur porte la mention "défense d'afficher" pour qu'on ne puisse y apposer d'affiche. L'aspect «liberté d'expression» est définitivement consacré.

Devant le développement de l'affiche comme support de publicité commerciale naît une préoccupation nouvelle, celle de protéger certains supports d'une invasion publicitaire. Ainsi verront le jour les lois du 27 janvier 1902 permettant aux maires et préfets d'interdire l'affichage sur les monuments et édifices à caractère artistique, et la loi du 20 avril 1910 qui

interdit tout affichage sur les monuments et sites classés et permet au préfet de délimiter autour de ceux-ci une zone où sera interdit l'affichage. En 1924, une loi, votée à l'initiative de M. Jean Boivin Champeaux, sénateur du Calvados, a interdit les « panneaux réclame » dans les stations thermales et touristiques.

Les enseignes ne seront prises en compte dans ce contexte que dans le décret-loi du 30 octobre 1935. Il s'agit toutefois d'une vision parcellaire des méfaits de l'affichage au regard du paysage, destinée à protéger les supports les plus remarquables, sans prétention à une protection esthétique plus générale.

Avec la promulgation de la loi n°217 du **12 avril 1943** apparaît la première grande loi conciliant liberté de l'affichage et considérations esthétiques. **Au-delà des sites et monuments**, protégés par principe, **cette loi permet au préfet de fixer des règles locales concernant la publicité au regard de paramètres esthétiques locaux et interdit la publicité de plus de 3m<sup>2</sup> sur support existant hors agglomération**, en permettant également des **préenseignes de 1,5m<sup>2</sup> pour les garages, hôtels, stations-services et restaurants**. Elle expose le contrevenant à des poursuites seulement pénales, ce qui sera sans doute une des causes de sa relative inefficacité, le juge pénal ne poursuivant pas régulièrement les procédures. Cette loi portait pourtant en germe bon nombre de principes repris dans les textes actuels et constitue sans doute **le premier texte organisant une véritable police administrative spéciale de l'affichage intégrant le souci d'une protection du paysage** de manière générale, les textes antérieurs n'ayant été que des extensions des pouvoirs de police généraux des maires et des préfets.

## **2. La loi de 1979 : présentation générale, constat sur 30 ans d'application**

La loi n°79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes a succédé à la loi de 1943 afin de remédier aux difficultés d'application. Elle en a repris bon nombre de principes en systématisant davantage l'objectif de protection du cadre de vie.

**L'élaboration de la loi du 29 décembre 1979 a donné lieu à un travail de concertation sur plusieurs années. Les préoccupations de l'époque sont restées d'une étonnante actualité.**

Ainsi, trois problématiques étaient mises en avant lors des débats parlementaires : **lutter contre la pollution et les nuisances, sauvegarder le patrimoine naturel, décentraliser effectivement les responsabilités** en ce qui concerne l'aménagement de l'espace. La volonté était affirmée de reconnaître une responsabilité des élus car il est de leur compétence naturelle de déterminer le cadre de vie de leurs concitoyens. La volonté décentralisatrice de M. d'Ornano, alors ministre de l'Environnement et du cadre de vie, l'a amené à considérer qu'il fallait aller aussi loin que possible dans l'initiative locale mais en veillant à ne pas tomber dans l'incohérence.

M.d'Ornano mettait déjà en exergue une accumulation de très nombreux panneaux d'affichage dans des sites restreints, notamment aux entrées de ville. En effet, l'extension permanente des supports et la multiplication des produits faisant appel à la publicité était déjà signalée, la répétition du message prenant « parfois un aspect dangereusement agressif envers



nos sens » tout en prenant en compte le fait que la densification excessive compromet l'efficacité de l'affichage.

En déclarant que **«la publicité ne sera définitivement accueillie même si elle n'est qu'éphémère, qu'à partir du moment où elle sera intégrée à la ville ; elle doit donc être attrayante et organisée au lieu d'être agressive et omniprésente»**, M.d'Ornano annonçait déjà une volonté de traiter de manière pluridisciplinaire la publicité extérieure, ainsi que le souhait de voir dans l'évolution du média une opportunité d'amélioration du cadre de vie, appelant à un **«renouveau de l'art de l'affiche»** permettant de rejeter l'uniformité.

Les problèmes d'application de la loi antérieure se posant également à l'époque, il était constaté que l'inadaptation et la mauvaise application d'une loi conduisent fatalement à une certaine anarchie, à l'insécurité juridique et à l'inégalité de traitement. Concernant le mobilier urbain, une des versions du projet de loi prévoyait une durée maximale des contrats d'exploitation des emplacements sur domaine public, afin de donner la possibilité de renégocier plus souvent les contrats. En effet, il semblait primordial d'allier respect des règles de concurrence, liberté de négociation des communes et équilibre financier satisfaisant des contrats.

On notera qu'une dédensification était d'ores et déjà constatée suite à la taxation de 1970. Les outils sont donc multiples. L'assistance des tous nouveaux CAUE était également déjà conseillée.

Il existe aux côtés de la loi de 1979 deux autres réglementations de la publicité poursuivant des objectifs différents : les règles relatives à la taxation des affiches et emplacements publicitaires (articles 2333 et suivants du code général de collectivités territoriales et article 55 de la loi de finances de 1981) et le décret n°76-148 du 11 février 1976, intégré au code de la route à partir du 22 mars 2001 (art. R418-1 à R418-9), qui régleme la publicité, les enseignes et les préenseignes **dans le cadre de la sécurité routière**.

Depuis sa promulgation, le texte de la loi du 29 décembre 1979, qui régit la publicité extérieure, les enseignes et préenseignes, n'a été modifié qu'une seule fois, par la loi dite « loi Barnier » du 2 février 1995 (introduction de la déclaration préalable).

**La loi de 1979** relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes **a été codifiée par ordonnance du 18 septembre 2000**. Elle constitue désormais, dans le **code de l'environnement**, le **chapitre premier du titre VIII « Protection du cadre de vie »** (art **L581-1 à L581-45**) au sein du livre V **«Prévention des pollutions, des risques et des nuisances»**.

Une série de décrets d'application a été publiée dès 1980-82, ainsi qu'en 1996. La partie réglementaire a été à son tour codifiée par décret du 16 octobre 2007 (articles R 581-1 à R 581-88 du code). En outre, une dizaine de circulaires sont parues depuis l'origine, la dernière en date remontant à juin 2008.

Cette réglementation qui, en l'espace de trente années, n'a donc été que très peu remaniée, et son application, font de plus en plus fréquemment l'objet de critiques. En établir un bilan assis sur des données objectives n'est cependant pas tâche aisée.

**Il est possible d'adapter la réglementation nationale au contexte local par l'instauration d'un règlement local de publicité.**

Le maire peut en effet prendre l'initiative de la création d'un tel document pour établir des règles plus ou moins restrictives que la réglementation nationale (hauteur, surface) et protéger certains secteurs où la publicité est très prégnante (entrées de ville, centre historique).

Des enquêtes portant sur la police de la publicité, les services dédiés, les règlements locaux ne sont effectuées que depuis 1999 ; elles permettent de mesurer l'activité répressive ainsi que l'attention portée localement à cette politique mais les études qualitatives d'impact sur le cadre de vie et les paysages font défaut, et les jugements portés à cet égard varient selon les époques, les acteurs ou les points du territoire concernés.

La dernière enquête annuelle sur la publicité extérieure réalisée par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire auprès des préfetures, dénombre pour l'année 2007, 1335 règlements locaux (dont 62 intercommunaux), soit 7.75 % de plus qu'en 2006. **27,7 millions d'habitants, soit près de 47 % de la population, sont à cette date concernés par un règlement local de publicité.**

**Ce succès de la réglementation locale est l'indice de la volonté d'adapter l'implantation de la publicité extérieure aux particularités locales, et ce dans un sens de plus en plus protecteur.** Si, en effet, la protection des centres anciens a fait l'objet d'une attention particulière dès l'entrée en vigueur de la loi, elle s'est accompagnée d'une **sensibilité de plus en plus grande de nos concitoyens à la qualité de leur cadre de vie et d'une vigilance accrue des élus** dans ce domaine.

A cet égard, la **jurisprudence Quétigny (Conseil d'Etat, n°161146, 31 juillet 1996) a confirmé la possibilité pour les maires de limiter la publicité, même dans des espaces urbains architecturalement banals.**

Le juge a ainsi considéré que le législateur a entendu, par l'article L 581-2 du code de l'environnement, fixer les règles applicables à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes dans un but de protection du cadre de vie sans les limiter aux lieux faisant l'objet d'une protection particulière. Ce faisant, une commune peut décider de protections dans une agglomération ne présentant aucun caractère particulier.

L'avis n°100 présenté au nom de la commission des Affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 2009<sup>1</sup>, dresse un bilan de l'application de la loi de 1979.

Il en ressort que **davantage que le fond de la loi, c'est son application effective qui semble être problématique.** En effet les principes et mécanismes de la loi s'avèrent globalement efficaces pour la protection du cadre de vie.

---

<sup>1</sup> Projet de loi de finances pour 2009 : Écologie, développement et aménagements durables, Avis de M. Ambroise DUPONT, fait au nom de la commission des affaires culturelles, n° 100 (2008-2009), déposé le 20 novembre 2008

Des lacunes sont notamment constatées en matière de police de l'affichage : exploitation insuffisante des déclarations préalables alors qu'elle permettent un inventaire des dispositifs, personnel trop peu nombreux pour dresser des procès-verbaux, engager des procédures de mise en demeure et de recouvrement de l'astreinte. L'enquête menée sur 2007 fait état d'une moyenne de moins d'un demi-agent en équivalent temps plein affecté à la publicité par département. Cette lacune était déjà pointée dans le rapport de M.Larcher<sup>2</sup> en 1998, et cette situation est encore aggravée par les récents transferts de compétence puisque les agents en charge de la voirie hors agglomération ont été transférés aux départements, alors que les conseils généraux n'ont pas de compétence en matière de publicité.

**Le cadre de vie et le paysage, que cette loi est censée protéger, sont à l'évidence fortement dégradés par la publicité extérieure et les enseignes.**

Cet impact est **sensible principalement dans les zones commerciales des périphéries urbaines et des entrées de ville, où la prolifération anarchique de panneaux est régulièrement dénoncée. Hors agglomération, l'interdiction générale de publicité édictée par la loi est largement malmenée par la multiplication des préenseignes dérogatoires**, qui devraient pourtant se borner à signaler en nombre restreint des activités utiles aux voyageurs.

Dans le reste des agglomérations, si la loi protège avec une certaine efficacité les espaces les plus remarquables des centres anciens, l'espace public urbain souffre d'une surabondance de dispositifs, sur murs pignons, façades, bâches, sur le mobilier urbain ou les concessions d'affichage sur le domaine public. La réglementation locale permet d'être plus restrictif que le règlement national, mais elle peut autoriser aussi une plus grande permissivité ; de ce fait, elle peut parfois manquer de cohérence.

Sur un plan plus technique, la **complexité de la réglementation est également critiquée**. Cette loi, **antérieure aux lois de décentralisation**, prévoit une compétence Etat bicéphale - préfet et maire en tant qu'agent de l'Etat - qui à l'évidence fonctionne mal.

Au niveau de la réglementation locale, c'est la **procédure d'élaboration** des règlements locaux qui occasionne le plus de difficultés. Cette procédure minutieuse, longue et pour ainsi dire désuète est une source de contentieux multiples. En outre, alors qu'il serait souvent utile d'unifier les règles dans des communes proches, les possibilités ouvertes à l'intercommunalité sont extrêmement restreintes, en droit et en fait.

Enfin, si le **détail (format, dimensions, lieu d'implantation...)** des prescriptions relatives aux dispositifs est généralement considéré comme suffisamment précis, même s'il peut être jugé trop permissif, il est cependant **source de complexité** dans les procédures de contrôle et des procédés d'expression publicitaire (nouvelles technologies) plus récents sont apparus depuis et rentrent difficilement dans les définitions existantes.

---

<sup>2</sup> Rapport d'information présenté par M. Gérard Larcher, au nom de la commission des affaires économiques, sur la gestion des espaces périurbains, Sénat, n° 415 (1997-1998).

### **3. Les grands principes d'une loi organisant une liberté**

L'article L.581-1 du code de l'environnement rappelle que « chacun a le droit d'exprimer et de diffuser informations et idées, quelle qu'en soit la nature, par le moyen de la publicité, d'enseignes et de préenseignes, conformément aux lois en vigueur » et sous réserve des dispositions du chapitre relatif à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

Le principe de cette liberté publique est donc réaffirmé ; le cadre de cette liberté doit cependant être délimité en tenant compte des considérations suivantes :

- elle se situe dans une échelle des libertés (après la liberté d'expression en général, la liberté d'aller et de venir, ...)

- elle doit, comme toute liberté, ne pas interférer avec les libertés d'autrui, en particulier elle ne doit pas, par sa prégnance, s'imposer de manière excessive dans le cadre de vie et elle doit être respectueuse du paysage ;

- le droit à la « liberté de réception », revendiqué par certaines associations, est encore peu développé ; il implique que l'omniprésence des messages dans la ville et d'une information dirigée ne soit pas telle qu'elle s'impose au jugement et au regard de l'individu.

D'un point de vue plus technique, le but des réglementations nationale et locale est de faire respecter notamment **les dimensions, les hauteurs et les emplacements** des dispositifs publicitaires dans les agglomérations où la publicité est admise. En outre, la **publicité est interdite hors agglomération** sauf pour les préenseignes dérogatoires. L'application de cette réglementation doit aussi **tenir compte des protections naturelles** (parcs, réserves naturelles...), des zones protégées (sites classés, inscrits...), des **protections culturelles** (monuments historiques) et de l'urbanisme ( ZPPAUP...).

Enfin, comme évoqué précédemment, **la réglementation nationale peut être adaptée au contexte local par l'instauration d'un règlement local de publicité.**

\*\*\*

## LA PUBLICITE EXTERIEURE EN ALLEMAGNE

Il n'existe pas de législation fédérale. La publicité extérieure relève de la compétence de chaque Land, qui se charge de réglementer localement la publicité en se basant sur le code de la construction.

Chaque installation d'un dispositif publicitaire est soumise à autorisation délivrée par la commune, et qui donne lieu également à la perception d'une taxe d'un montant défini localement.

En règle générale, les dispositifs publicitaires sont autorisés dans les centres-villes dans la mesure où ils ne détériorent pas le paysage. Dans les zones habitées, seule la publicité sur les bâtiments industriels est admise (avec quelques exceptions pour des événements particuliers et ponctuels). Dans les zones moins peuplées, la publicité est interdite.

## LA PUBLICITE EXTERIEURE EN ITALIE

En Italie, il faut distinguer les règles nationales et les règles locales en fonction des zones où sont situés les dispositifs publicitaires. Chaque commune détermine les conditions d'installation de l'affichage.

Tous les panneaux sont soumis à une autorisation, générant par ailleurs le versement d'une taxe dont le montant varie suivant la nature du support.

Le long des voies de circulation en dehors des zones habitées, c'est le code de la route qui fixe les règles. La publicité y est interdite notamment lorsqu'elle est source de danger par rapport au code de la route. Le propriétaire de la voie (Etat, région, commune...) instaure ainsi des règles pour les supports publicitaires.

Tout affichage est interdit dans les secteurs protégés ainsi que sur les routes qui y mènent.

## LA PUBLICITE EXTERIEURE AU ROYAUME-UNI

La publicité extérieure est gérée par la loi sur l'urbanisme de 1990 et sur le règlement de 2007 relatif au contrôle de la publicité.

Localement, la publicité est l'apanage des conseils des collectivités territoriales. Il faut distinguer trois catégories d'affichage publicitaire suivant le niveau de l'autorisation requise. Premier cas : la publicité peut être dispensée d'autorisation. Deuxième cas : l'autorisation peut être présumée sans l'obligation de déposer un dossier. L'administration peut néanmoins avoir un droit de regard sur l'installation du dispositif quand celui-ci est un danger pour la sécurité. Troisième cas : autorisation expresse, donnant lieu à une taxe dont le montant est variable suivant les types d'affichage.

Les commissions de l'urbanisme des collectivités territoriales contrôlent l'installation des dispositifs notamment pour éviter de gêner les caméras de surveillance ou pour la sécurité routière mais également dans les secteurs protégés.

Les contrevenants peuvent être punis d'une amende équivalente à 2 700 euros au maximum.

#### **4. Impressions générales ressortant des auditions**

Au vu de la multiplicité des acteurs de la publicité extérieure, les auditions et déplacements ont été menés tant auprès d'administrations nationales et locales, que d'associations de protection de l'environnement et d'élus, de professionnels de la publicité, des enseignes et préenseignes ou de leurs organisations professionnelles représentatives, et enfin de cabinets d'études.

Une certaine **méconnaissance de la loi** est constatée. A titre d'exemple, l'Association des maires de France n'a jamais été saisie de questions relatives à la publicité extérieure de la part de ses adhérents.

Lorsque la loi est connue, elle n'est parfois appliquée que partiellement : si les installations d'enseignes dans les secteurs protégés sont plutôt bien contrôlées (autorisations d'enseignes, avis de l'ABF), les déclarations préalables à l'implantation de publicité ou de préenseigne, notamment dans des secteurs plus « banals » ne sont souvent pas traitées.

Il ressort d'un grand nombre des auditions que la loi de 1979 nécessite d'être **clarifiée et ajustée** mais ne doit pas être totalement refondue. C'est **son application qui doit être facilitée**.

Les **associations dénoncent une mise en œuvre insuffisante de la police**, entraînant une dégradation des paysages, qui explique que trois quarts des Français jugeraient la publicité « envahissante ». Mais **les professionnels de l'affichage déplorent également cette situation**. En effet, le respect des règles n'étant pas généralisé, si un professionnel ne s'implante pas afin de ne pas être en infraction, il risque très souvent qu'un concurrent moins scrupuleux s'installe à cette place. Les dérives se multiplient donc.

Si des pistes d'amélioration de la réglementation ont été ouvertes en matière d'implantation de dispositifs en terme de format, densité, zonage ; le traitement des entrées de ville a constitué un point d'attention particulière. En effet la publicité en zone périurbaine cristallise les débordements en la matière et nécessite une coordination des actions menées. De manière générale, une meilleure répartition des compétences entre collectivités territoriales et étatique s'est avérée être un facteur de simplification de la mise en œuvre des règles. Cette simplification passe également par une harmonisation des règles d'environnement et d'urbanisme et davantage d'ouverture du processus aux citoyens. Enfin, les règles en la matière doivent pouvoir tenir compte de l'évolution de ce média.

\*\*\*

## I. LIMITER L'IMPACT DES DISPOSITIFS PUBLICITAIRES SUR LE CADRE DE VIE

### 1. Vers une suppression des dérogations de publicité hors agglomération

Le champ d'application de la loi est délimité par l'article L. 581-2 du code de l'environnement qui précise que les dispositifs visibles de toute voie ouverte à la circulation publique sont régis par la loi de 1979.

La loi s'applique à trois catégories de dispositifs définis par l'article L 581-3 du code de l'environnement :

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.

Cette dernière catégorie appelle des explications particulières.

La distinction entre publicité et préenseigne s'opère principalement par la présence d'un fléchage de l'activité mentionnée, l'indication d'une distance dans le message. A l'intérieur d'une agglomération, le régime applicable aux préenseignes est celui de la publicité (article L. 581-19). Ainsi, à défaut de mentions particulières dans un règlement local de publicité, les mêmes règles sont appliqués aux publicités et aux préenseignes.

Les préenseignes dites dérogatoires sont quant à elles soumises à un régime spécifique.

#### Les préenseignes dérogatoires

Hors agglomération, il n'existe que des **préenseignes dites « dérogatoires »**, sous-entendu par rapport au **régime général** de la publicité et de la préenseigne, **qui interdit toute publicité hors agglomération.**

Ces préenseignes dérogatoires ont pour objet de signaler les activités :

- particulièrement utiles aux personnes en déplacement (stations-services, garages, hôtels, restaurants),

- liées à des services publics ou d'urgence,

- s'exerçant en retrait de la voie publique,

- en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales,

- à proximité des monuments historiques ouverts à la visite.

Leurs dimensions sont limitées à 1m x 1,50 m.

Des confusions se produisent fréquemment : elles proviennent du fait que certaines préenseignes, signalant des activités **ne figurant pas parmi les 5 catégories ci-dessus**, sont installées hors agglomération (ex. une grande surface à proximité de l'entrée d'une ville). Ces préenseignes sont **illégales et doivent donc être déposées**.

Pour les activités exercées hors agglomération et figurant parmi les catégories ci-dessus, une autre irrégularité provient de ce que les limitations en nombre figurant dans les textes (de 1 à 4 par établissement) ne sont pas respectées et donnent lieu à un foisonnement dommageable à la qualité du cadre de vie, particulièrement à proximité d'une entrée de ville. Les préenseignes **surnuméraires** sont donc **en infraction**.

La notion de préenseigne n'ayant été introduite dans la loi que pour permettre une définition plus aisée de la préenseigne dérogatoire, dès lors que cette dernière catégorie disparaîtrait, celle de préenseigne pourrait être également supprimée sans dommage pour l'intelligence des textes.

Pour la plupart des personnes et organismes auditionnés (hormis le SNPE, principal syndicat des sociétés fabricants les préenseignes dérogatoires), la prolifération de la catégorie des « préenseignes dérogatoires » aux entrées de ville est considérée comme une nuisance majeure, particulièrement sensible puisqu'elle s'exerce dans le paysage rural. Elle est essentiellement le fait des restaurateurs, hôteliers, stations-services, garagistes et des grandes surfaces. Les limitations réglementaires (distance du point de vente, nombre) étant en pratique difficiles à contrôler, on constate de nombreux abus.

Ce constat doit être mis en regard de l'institution récente d'une nouvelle catégorie de signalisation routière, la **Signalisation d'Information Locale** (SIL), créée par arrêté du 11 février 2008 (un guide méthodologique a été édité par le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU), en collaboration avec la Délégation à la Sécurité et à la Circulation Routière du MEEDDAT).

La SIL a pour objet premier d'**informer l'utilisateur de la route, tout en améliorant le cadre de vie et en garantissant la sécurité**. Elle est **initiée par le gestionnaire de voirie**, commune ou département, qui a besoin de **jalonement** ou de **lutte contre une signalisation insatisfaisante** (anarchique, surabondante,...). Ainsi, la SIL constitue une possibilité ouverte aux collectivités de **hiérarchiser les services et équipements** et d'**unifier cette signalisation**. Elle consiste en un jalonement de proximité pour guider l'utilisateur de la route. Le nombre de panneaux est limité non par activité mais par carrefour : six panneaux de SIL.

La composition du comité de pilotage et du groupe technique chargés de l'élaboration de la SIL peut s'inspirer à la fois des commissions départementales de signalisation et des commissions d'élaboration de règlement de publicité et ainsi, par exemple, rassembler le Président du Conseil général (dans le cas d'une initiative départementale), le Directeur interdépartemental des routes, le Directeur des services techniques du département, le Président du comité départemental du tourisme, le Délégué régional au tourisme, le Président du comité régional du tourisme, le Directeur du CETE, le bureau d'étude, tous les acteurs concernés y compris associatifs (commerçants...), les services compétents en matière d'architecture, d'environnement, etc.



Vient en appui le schéma directeur de signalisation de direction, qui vise à une cohérence de la SIL avec les dispositifs existants, et détermine quels types d'établissements seront signalables sur le territoire concerné. Chaque commune importante est censée posséder un schéma directeur de signalisation de direction, cohérent avec le schéma national et départemental. Sinon, établir une SIL peut être l'occasion d'élaborer le schéma directeur de signalisation. Il existe quatre catégories de schéma directeur de signalisation : national, pour les autoroutes, départemental, ou à l'échelle d'une agglomération pour les villes classées « pôle vert », c'est à dire les agglomérations et autres pôles générateurs de trafic important.

### **Propositions concernant les préenseignes dérogatoires**

Trois solutions sont envisageables.

○ La première consiste à conserver la catégorie des préenseignes dérogatoires en permettant un contrôle de leur implantation par le biais de l'extension du régime de la **déclaration préalable**. Néanmoins, l'insuffisance actuelle de personnel ne semble pas permettre une exploitation suffisante de ces déclarations (vérification sur le terrain,...). En outre, afin de réduire l'impact de ces dispositifs, le nombre maximal pourrait être fixé à une ou deux préenseignes dérogatoires par établissement au lieu de deux ou quatre (en fonction des activités). Une réactualisation de la liste des activités signalées, indiquées par circulaire du 15 septembre 1985, devrait être effectuée.

○ Une deuxième solution consisterait à **interdire purement et simplement les préenseignes dérogatoires**, les activités concernées pouvant être, on l'a vu, tout aussi aisément repérées grâce à la signalisation routière (SIL), et aussi d'ailleurs par les systèmes de GPS qui se banalisent. Il faut signaler que cette disparition, visant uniquement les préenseignes ne supprimerait pas, pour autant, les enseignes hors agglomération, qui demeureraient bien entendu toujours visibles sur le lieu de l'activité. Un **délai de transition** pour faciliter la mise en œuvre devrait être fixé. **Il s'agit donc de préconiser l'utilisation de la SIL pour parvenir à terme à la suppression des préenseignes dérogatoires.**

Concernant cette solution, dans un souci de simplification, la suppression dans les textes du terme de « préenseigne », en général mal compris, pourrait alors être envisagée avec un minimum de retouches législatives et réglementaires. Les deux seules catégories d'enseignes et de publicité subsisteraient.

○ Enfin, une solution intermédiaire consisterait à **proposer la SIL non comme un substitut obligatoire mais comme une alternative**, laissée à l'appréciation des communes, et d'ailleurs susceptible de s'inscrire dans des « schémas d'axes routiers ».

Cette dernière solution, bien que complexe, aurait pour effet de ménager les intérêts de certains professionnels tirant une partie de leurs revenus de la fabrication, de la vente et de la pose de ce type de dispositif, qui suggèrent d'ailleurs de remédier aux abus par l'extension du régime de la déclaration préalable aux préenseignes dérogatoires.

## **Le traitement des préenseignes dérogatoires à Saumur**

Le Val de Loire est inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2000. Dans ce cadre, l'Etat et les collectivités territoriales mènent des actions de valorisation du paysage. Une Charte d'excellence de la publicité extérieure a été signée par les principaux acteurs institutionnels locaux le 14 février 2006 à Orléans. L'objectif est de protéger les berges du fleuve, de préserver les sites et monuments protégés, d'améliorer la qualité des entrées de villes.

Dans ce cadre, la Ville de Saumur a été retenue par la Mission du Val de Loire comme site pilote pour la mise en place d'un nouveau type de « Relais information services » (RIS), implanté à l'entrée de la ville, comme alternative aux préenseignes dérogatoires. Il permet de rassembler les informations utiles aux personnes en déplacement puisqu'il est destiné à référencer les entreprises pouvant au titre des règles régissant la publicité se signaler en entrée d'agglomération par préenseignes dérogatoires.

Le dispositif accueille un plan de ville réalisé et installé par la commune et des panneaux supports de réglottes permettant de référencer jusqu'à une quarantaine d'entreprises souhaitant adhérer au dispositif. Ces entreprises versent une somme forfaitaire pour participer à la réalisation et à l'entretien du RIS. Par ailleurs, ces adhérents doivent en contrepartie déposer leurs préenseignes dérogatoires dès la mise en place du RIS, qui permet d'indiquer les coordonnées de repérage de l'entreprise sur le plan, son nom, son logo, ses coordonnées. Un code de couleurs permet de repérer le type d'activité signalée (hôtel, restaurant, ...)

### **2. Une réduction des formats**

La surface des publicités dépend de la taille des agglomérations. Il faut distinguer les publicités sur bâtiments et clôtures et les publicités scellées au sol.

Pour les publicités **sur bâtiments ou clôtures**, il existe trois catégories :

- agglomérations inférieures ou égales à 2 000 habitants : **4 m<sup>2</sup>**(et hauteur 4m)
- agglomérations de 2 000 à 10 000 habitants : **12 m<sup>2</sup>**(et hauteur 6 m)
- agglomération de plus de 10 000 habitants : **16 m<sup>2</sup>**(et hauteur 7,50m)

Pour les publicités **scellées au sol**, il existe deux catégories :

- agglomérations inférieures à 10 000 habitants ne faisant pas partie d'un ensemble multicommunal de plus de 100 000 habitants : **interdits**
- agglomérations de plus de 10 000 habitants agglomérations et agglomérations inférieures à 10 000 habitants faisant partie d'un ensemble multicommunal de plus de 100 000 habitants : **16 m<sup>2</sup>** (et hauteur 6 m)

Les auditions montrent que l'ensemble des associations souhaite la réduction des formats (entre 1 et 4 m<sup>2</sup> au maximum) notamment pour la protection des centres-villes. Il est également demandé de prendre en compte les espaces verts, les carrefours, les secteurs non

bâties à l'intérieur des agglomérations... Il est à noter que ces modifications de format sont également demandées pour réduire l'impact des dispositifs publicitaires sur les entrées de ville.

Une réduction substantielle de l'ensemble des formats permettrait ainsi d'influer de manière positive sur le paysage.

### **Propositions concernant les formats**

○ Une première proposition permettrait de limiter le nombre de dispositifs non plus par seuil de population, mais suivant le lieu où sont situés les panneaux. Il serait ainsi possible de protéger les centres-villes, les entrées de ville en créant une densité maximale. Se poserait alors la question de la définition du centre-ville, de l'entrée de ville, etc.

○ Une deuxième proposition serait la suppression des dispositifs de 16 m<sup>2</sup> et la diminution des autres dispositifs comme suit :

pour les publicités sur bâtiments ou clôtures :

- agglomérations inférieures ou égales à 2 000 habitants : **2 (ou 4) m<sup>2</sup>**
- agglomérations de 2 000 à 10 000 habitants : **8 m<sup>2</sup>**
- agglomération de plus de 10 000 habitants : **12 m<sup>2</sup>**

pour les publicités non lumineuses scellées au sol : **8 ou 12 m<sup>2</sup>** au maximum.

La diminution de la taille des dispositifs ne constitue cependant qu'un élément dans l'approche de l'amélioration des paysages ; elle doit **s'accompagner d'une réflexion sur la densité** pour éviter la prolifération des panneaux publicitaires. En effet, une limitation des surfaces ne doit pas aboutir en contrepartie à une multiplication des emplacements : supprimer un dispositif de 4m<sup>2</sup> pour le remplacer par deux dispositifs de 2m<sup>2</sup> ne serait guère satisfaisant en terme de protection du paysage.

Ces modifications, de niveau réglementaire, devraient être accompagnées d'un **délai de transition** afin que le remplacement des dispositifs en place puisse se faire de manière progressive et de prendre en compte les investissements engagés.

### **Quelques mesures-clé du règlement local de publicité d'Amiens**

- En centre-ville, suppression des doubles dispositifs sur un même pignon : un seul dispositif de 8 m<sup>2</sup> est autorisé par façade.

La publicité sur dispositifs scellés au sol est quant à elle interdite. Une dérogation est prévue pour autoriser les scellés au sol dans la mesure où ils sont implantés dans les mêmes conditions que le serait un mural (interdit sur mur non aveugle,...), afin de ne pas détruire les murs de briques, torchis, etc.

Ces mesures permettent de réduire la densité publicitaire. Les déroulants permettent de diffuser plusieurs messages.

Les enseignes à plat doivent être proportionnées à la taille du bâtiment et avoir une surface inférieure à 8 m<sup>2</sup>. Des exigences sont fixées en terme de matériau (par exemple, pas de contreplaqué). Les éclairages doivent également respecter un certain nombre de règles, notamment le choix d'une couleur en harmonie avec la façade et un fonctionnement uniquement durant les heures d'ouverture et de faible intensité. Certains matériels tels que les spots à longues tiges, les halogènes volumineux et disgracieux sont proscrits.

- Sur les grands boulevards, la publicité sur dispositifs scellés au sol est également interdite (sous les mêmes réserves) , et il est interdit de placer 2 panneaux côte à côte de tout type, dans le même plan et visibles simultanément. La publicité sur mur est limitée à 12 m<sup>2</sup>.

- En parallèle, des efforts d'aménagement ont été faits et suite aux déposes dues à la réglementation locale, ont été effectuées des plantations aux emplacements libérés, améliorant la perspective.

#### Effets du RLP :

1300 dispositifs en 1984, date où la taxe à l'emplacement a été prélevée  
800 dans la métropole en 2003, date de démarrage du groupe de travail RLP  
400 actuellement soit 50 % de dépose (l'objectif était de 30-40 %)

### **3. Une limitation de la densité**

La loi du 29 décembre 1979 ne comporte pas de règle de densité des dispositifs publicitaires. En revanche, les règlements locaux prévoient couramment de telles règles, soient en fixant des interdistances minimales entre dispositifs, soit en limitant le nombre de dispositifs en fonction de la taille du terrain d'assiette (en général le linéaire de façade sur rue). **La règle d'interdistance est d'une part complexe à appliquer et contrôler sur le terrain, et d'autre part contestable au regard des principes de concurrence**, car elle peut aboutir à un abus de position dominante en mettant en place un « gel » des emplacements disponibles et en subordonnant la légalité d'un dispositif aux implantations déjà existantes.

L'application sur le terrain, la liberté du commerce et de l'industrie et les règles de concurrence plaident ainsi **en faveur de règles de densité** davantage que d'interdistance.

On notera qu'une règle de densité existe en matière d'enseignes : l'article R. 581-59 du code de l'environnement limite, hors agglomération ou dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants, les enseignes de plus d'un mètre carré scellées au sol (ou installées directement sur le sol), à un dispositif double face ou deux dispositifs simples placés le long de chaque voie ouverte à la circulation publique bordant l'immeuble où est exercée l'activité signalée.

### **Propositions concernant la densité**

○ Il a été suggéré de prévoir dans le règlement national, à l'instar de ce qui est prévu pour l'affichage d'opinion, une limitation de la densité des publicités en fonction du nombre d'habitants de la zone d'installation, ou de fixer un nombre maximum de publicités par tranche de 1000 habitants. Ces solutions apporteraient davantage de complexité que de simplification et poserait le problème de la détermination des dispositifs à faire déposer nombre total autorisé dans la zone considérée. Dès lors que le nombre des panneaux existants serait supérieur au nombre total autorisée dans la zone considérée.

○ La proposition de limiter les publicités à un dispositif scellé au sol et à un dispositif mural par propriété constituerait une limitation importante de l'affichage publicitaire notamment en ce qui concerne les emprises des « grands » propriétaires (SNCF, aéroports par exemple).

○ Il pourrait être envisagé de **préciser que les règlements locaux de publicité doivent limiter la densité publicitaire** en terme de nombre de dispositifs **en fonction du linéaire de façade** sur rue, tout **en laissant la possibilité au règlement local de prévoir d'autres règles si nécessaire**. La densité des dispositifs sur façade pourrait être également limitée à un dispositif par pignon.

Cette disposition devrait être introduite dans l'article législatif définissant le champ d'intervention des règlements locaux de publicité (article L 581-9 ou L 581-10 du code de l'environnement).

La rédaction ci-dessus pourrait être rapprochée de celle du code de l'urbanisme qui énumère les possibilités de réglementation locale de l'urbanisme dans les plans locaux d'urbanisme (art. R. 123-9 code de l'urbanisme) et précise quels types de règles un règlement local de publicité est susceptible d'édicter (« Le règlement peut comprendre tout ou partie des règles suivantes... »). Cependant la technique d'une liste des éléments à prévoir peut paraître limitative et entraîner des oublis de certaines possibilités.

Enfin, le traitement du **mobilier urbain**, objet de contrat entre prestataire et commune, ne doit pas être isolé. La réflexion sur la densité publicitaire doit en effet prendre en compte toutes les catégories de dispositifs. Ainsi, le nombre et les emplacements gagneraient à être précisés dans le règlement local, ou comme proposé le PLU. La soumission de ce dernier à concertation et enquête publique (cf. infra) permettrait de ce fait d'informer le citoyen des implantations de mobilier urbain comme partie intégrante du projet communal.

## **L'occupation du domaine public par la publicité : mobilier urbain et concessions d'affichage**

**1) Le mobilier urbain** pris en compte par la réglementation de la publicité (art. R.581-26 à 31) comprend cinq types de dispositifs : abris destinés au public (abribus), kiosques, colonnes et mâts porte-affiches, ainsi que mobilier destiné à recevoir des informations non commerciales, locales ou culturelles (« sucettes »).

Sur ces dispositifs, l'affichage est cadré en surface. Pour les « sucettes », la publicité commerciale ne peut excéder la moitié de la surface de l'affichage (ce qui est souvent interprété à tort comme signifiant : « 50% de la surface *est réservée* à la publicité commerciale »). La publicité commerciale est interdite sur les colonnes et mâts porte-affiches.

Sur le marché du mobilier urbain, certaines grandes sociétés sont très présentes.

S'agissant des dispositifs eux-mêmes, la critique la plus fréquente concerne la **publicité commerciale sur les « sucettes »** : ces dispositifs sont disposés dans les zones les plus fréquentées, encombrant les espaces publics, l'information locale (plans de ville par exemple) figurant au dos de la publicité commerciale est peu visible et l'intérêt des messages communaux est parfois limité (vœux du maire...). Pour ces différentes raisons, le terme de « **mobilier-alibi** » a été utilisé.

Les contrats de mobilier urbain présentent cependant un grand intérêt pour les communes puisque le concessionnaire fournit le matériel et en assure l'entretien, en se rémunérant sur les recettes publicitaires. Ce système a permis d'améliorer la qualité des dispositifs.

Néanmoins, il pourrait être conseillé aux communes, par circulaire, de **faire montre de plus de vigilance lors de la passation de contrats**, en limitant leur durée et le nombre des emplacements, ou en vérifiant la répartition du mobilier sur le territoire communal. En particulier, il faudrait rappeler de veiller à ce que le mobilier urbain implanté dans des espaces protégés ne comporte pas de publicité.

Le souhait a été exprimé qu'« au nom de l'exception culturelle française », existe la possibilité d'effectuer de la publicité commerciale, limitée à des « produits de luxe » sur les colonnes et mâts porte-affiches, pour lesquels seule la publicité culturelle est admise actuellement. Une telle extension, qui nécessiterait l'édiction d'une liste précise de catégories de produits, serait compliquée à mettre en œuvre, et ne paraît ni réaliste ni justifiée.

**2) Distinctes des contrats de mobilier urbain, les concessions d'affichage** consistent dans l'autorisation accordée au gré de la commune aux publicitaires d'implanter de la publicité sous forme de dispositifs sur le domaine public. Les dispositifs ainsi implantés (il s'agit en général de dispositifs scellés au sol) sont soumis aux dispositions de droit commun de la publicité en matière de hauteur et de surface. La plupart des afficheurs sont présents sur ce type d'affichage.

L'implantation de ces dispositifs, qui ne constituent donc pas du mobilier urbain, est souvent mal cadrée et entre en **conflit avec le paysage urbain**. Placés dans les endroits offrant la meilleure vue (perspective, proximité d'un lieu touristique...), ils ne font pas l'objet d'une attention suffisante de la part des municipalités.

A noter que ces concessions ne concernent pas la seule publicité commerciale. Par exemple, des dispositifs lumineux fournissant des informations communales, qui constituent aussi de la publicité, présentent le même impact sur le cadre de vie que les publicités commerciales.

Il faut enfin signaler que les dispositifs publicitaires implantés sur le domaine privé mais en surplomb du domaine public du fait de leur épaisseur (par exemple panneau déroulant sur mur pignon) ne nécessitent pas d'autorisation à ce titre, leur saillie devant être limitée à 25 cm. (art.R.581-12). De même, la permission d'occupation du domaine public accordée pour un échafaudage de ravalement ne nécessite pas d'autorisation supplémentaire si une publicité figure sur la bêche de ravalement.

D'une manière générale, il devrait être rappelé aux municipalités qu'elles doivent mettre en œuvre une **politique cohérente de gestion d'occupation du domaine public** du point de vue de la publicité, quelles qu'en soient les formes, allant dans le sens de la protection du cadre de vie. En particulier, les règlements locaux de publicité peuvent prévoir des restrictions allant jusqu'à la suppression d'une des deux catégories.

#### **4. Maintenir les principes de zonage tout en supprimant les zones de publicité autorisées hors agglomération**

Un règlement local de publicité peut créer trois types de zones de réglementation.

- En agglomération :

La **zone de publicité restreinte** (ZPR) peut servir soit à durcir la réglementation nationale par exemple en limitant davantage les surfaces, hauteurs, etc et en prévoyant des règles de densité, soit à réintroduire la publicité partiellement dans les lieux où elle fait l'objet d'une interdiction de principe (zones protégées de l'article L.581-8 : secteurs sauvegardés, parcs naturels régionaux, aire d'adhésion des parcs nationaux, ZPPAUP...). La ZPR permet aussi de soumettre les enseignes à autorisation du maire.

La **zone de publicité élargie** (ZPE) peut être adoptée pour introduire davantage de publicité avec des normes moins restrictives que le règlement national, y compris dans des lieux faisant l'objet d'une interdiction de principe (article L.581-8), lorsque la publicité est particulièrement utile à l'animation des lieux considérés. Dans ce dernier cas, la ZPE sera instituée par arrêté ministériel (un seul exemple en 30 ans pour la ville de Cannes).

- Hors agglomération :

La **zone de publicité autorisée** (ZPA) ne peut être instituée qu'hors agglomération, à proximité immédiate des établissements commerciaux et industriels, ou des centres artisanaux, ou dans des groupements d'habitation. Les prescriptions applicables peuvent être plus ou moins restrictives que le règlement national.

Les associations de protection des paysages et du cadre de vie font unanimement valoir qu'en théorie, la loi devrait fixer des limites maximales auxquelles il ne devrait être possible de déroger que dans un sens plus protecteur du cadre de vie. Les associations suggèrent donc

qu'un règlement local ne puisse prévoir que des règles plus restrictives que la réglementation nationale. En pratique, on constate d'ailleurs qu'en général les règlements locaux de publicité contiennent majoritairement des ZPR et peu de ZPE et ZPA. **En outre, la notion de proximité immédiate des établissements commerciaux requise pour instaurer une ZPA demeure vague.** On peut également considérer que les zones commerciales étant bâties, elles forment une zone agglomérée où la publicité n'est pas interdite par principe. La ZPA ne se justifierait donc pas.

Par ailleurs, des associations suggèrent d'encadrer la possibilité de déroger à l'interdiction de publicité dans certains lieux protégés et de définir les catégories de dispositifs pour lesquels il pourrait y avoir dérogation (par exemple, pas de dérogation possible pour réintroduire de la publicité lumineuse dans un PNR).

Enfin, la loi de 1979 prévoit que les ZPR sont instituées pour soumettre la publicité à des règles plus restrictives que la réglementation nationale. Il est proposé que les textes prévoient que les règles relatives aux enseignes doivent être également plus restrictives.

En revanche, les professionnels proposent une suppression de la distinction ZPR/ZPA/ZPE, découpage qui serait selon eux trop rigide car ne permettant pas de combiner des règles plus et moins restrictives que la réglementation nationale au sein de la même zone. Un seul type de zone pourrait être retenu, appelée « zone de publicité réglementée » et permettant de cumuler à la fois prescriptions restrictives et permissives.

### **Propositions concernant le zonage**

○ Il semble qu'abolir la distinction entre les trois zones existant actuellement assouplirait les possibilités de réglementation mais aurait pour corollaire une confusion des règles plus ou moins protectrices, au lieu de déterminer clairement quelle zone doit être particulièrement protégée et laquelle est davantage ouverte à la publicité et aux enseignes. Un zonage unique semble à terme moins protecteur du paysage. De plus cette solution provoquerait probablement des difficultés d'application de la police sur le terrain.

○ La solution de **conserver la distinction actuelle** en fixant des limites aux zones a donc été envisagée. Dans ce cas, il paraîtrait nécessaire **d'établir des limites maximales en matière de format et d'implantation** au delà desquelles les ZPE et les ZPA ne pourraient déroger, et de préciser si les ZPA peuvent être plus ou moins restrictives que la réglementation nationale.

○ **Il semble que la suppression des ZPA et des ZPE constituerait une solution plus claire.**

Sur le fond, si la ZPA peut permettre, en « entrée de ville », de prévoir des règles qualitatives et quantitatives pour contrôler la publicité et les enseignes, en pratique cette méthode s'avère relativement peu efficace car nécessitant une réflexion plus étendue, incluant l'urbanisation du territoire. En outre, la notion de **proximité immédiate** des établissements commerciaux pour instaurer une ZPA devrait être affinée. On peut aussi considérer que les nouvelles possibilités offertes par la « signalisation d'information locale » (cf. supra) permettant le signalement d'un large nombre d'activités en et hors agglomération rendent inutile la création de zones de publicité autorisée. En effet si la publicité est interdite hors



agglomération et qu'en parallèle la SIL permet d'indiquer les activités, il n'y a pas lieu d'étendre la publicité à proximité des zones commerciales.

La suppression des ZPA, accompagnée de la suppression des préenseignes dérogatoires, permettrait de **ne plus apporter de dérogation au principe selon lequel la publicité est interdite hors agglomération.**

Les **ZPE** étant en pratique surtout utilisées pour permettre de grands formats publicitaires sur **bâches**, leur suppression pourrait être « contrebalancée » par des mesures spécifiques à ce type de support dans la réglementation nationale. Plusieurs solutions sont envisageables. Par exemple, à côté des surfaces autorisées pour la publicité et les enseignes, des formats particuliers pourraient être prévus pour les support bâches (uniquement autorisées dans le cadre de travaux de façades). Par exemple 1/6<sup>e</sup> de la surface totale de la bâche pourrait être ouvert à un espace publicitaire, indivisible (un seul emplacement), pour une durée fixe maximale. Les **interdictions relatives et absolues de publicité s'appliqueraient à ces dispositifs**. Une autre solution consisterait à s'inspirer des dérogations actuellement existantes en matière d'enseignes, le **maire pouvant « adapter aux circonstances locales »** les règles, lorsque le dispositif « contribue de façon déterminante à la mise en valeur des lieux considérés » ( article R 581-61 du code de l'environnement). Cette ouverture aux bâche serait **strictement encadrée par la réglementation nationale** en terme de surface, de proportions, de durée, et strictement liée à la réalisation de travaux.

- Publicité aux abords des écoles et des carrefours à sens giratoire

Certaines associations suggèrent d'établir un périmètre de protection autour des écoles ou « **zones de tranquillité** » à l'intérieur desquelles la publicité serait interdite (périmètre de 100 mètres par exemple). Cette revendication visant à préserver les abords des établissements scolaires de la pression publicitaire s'appuie sur des dispositions présentes dans des projets de réglementation locale et prend en considération l'impact auprès des enfants.

Il est ainsi proposé d'ajouter les écoles maternelles et primaires à la liste des interdictions de principe prévues par l'article L 581-4 du code de l'environnement, protégeant actuellement certains secteurs particuliers (monuments historiques, sites classés...), et d'ajouter à la liste des protections relatives de l'article L 581-8 une interdiction de publicité à moins de 100 mètres et dans le champ de visibilité desdits établissements. Cette interdiction dans les 100 mètres pourrait être levée par le biais d'une règlement local de publicité, comme c'est le cas pour les abords des monuments historiques.

L'interdiction de publicité aux **abords des carrefours à sens giratoire** allégerait en revanche nombre d'entrées de ville ; la question peut se poser d'intégrer cette disposition dans le code de la route plutôt que dans celui de l'environnement.

#### **Exemple de Mérignac**

Le règlement local de publicité de Mérignac prévoit qu'« en raison de l'intérêt qui s'attache à la préservation de la qualité des sites des milieux naturels et des paysages d'un point de vue esthétique ou écologique, il est interdit d'implanter toute publicité, enseigne scellée au sol ou préenseigne à moins de 50m du rond-point sur les axes suivants : angle avenue Bon-Air/avenue François Mitterrand... , etc »

## **5. Le microaffichage**

Le microaffichage n'est pas défini par les textes relatifs à la publicité extérieure. Il désigne communément l'affichage de format réduit, constitué des **dispositifs d'une surface inférieure à 1m<sup>2</sup>, sous caisson, à destination des piétons, apposés sur les devantures commerciales des cafés, restaurants, tabac-presse**, etc en tant qu'enseigne ou publicité (sur les baies et les murs).

La publicité est par principe interdite sur les baies, où sont implantés en très grande majorité les dispositifs de microaffichage. Les exceptions législatives actuelles autorisent cependant la publicité sur les baies d'une devanture commerciale **lorsque le règlement local de publicité mis en place par la commune le prévoit** (article L 581-8 IV du code de l'environnement). Ainsi, le règlement national ne comporte pas de règles relatives à ce type de dispositifs et en l'absence de règlement local, le microaffichage n'est pas admis. Par ailleurs, la publicité est interdite sur les murs des bâtiments d'habitation.

**En pratique**, les dispositifs de microaffichage sont souvent illégaux, mais tolérés, soit parce que la commune n'a pas de règlement local, soit parce que le règlement existe mais n'a pas expressément prévu que le microaffichage est autorisé.

Les professionnels du microaffichage considèrent que ce type d'affichage, par sa conception même, s'intègre facilement dans l'environnement et ne devrait pas être soumis à un régime d'interdiction de principe, ou plutôt au régime ouvrant la possibilité et non l'obligation pour les règlements locaux de lever l'interdiction de publicité recouvrant des baies. C'est pourquoi un amendement a été déposé lors du vote de la loi de modernisation de l'économie (loi n°2008-776 du 4 août 2008) par M.Genest afin d'une part de rendre automatiquement légale la publicité sur les devantures commerciales, baies comprises, dès lors qu'existe un règlement local ; et d'autre part de préciser que les zones spéciales où peut être prévu cet affichage sont à la fois les zones de publicité élargie et les zones de publicité restreinte. En effet, la rédaction des textes pouvait laisser subsister un doute quant aux zones spéciales pouvant réglementer le microaffichage. L'élargissement aux devantures commerciales inclut les murs ou portions de mur faisant partie de la devanture.

Une telle ouverture au microaffichage pourrait être considérée comme une alternative à l'affichage de format classique, qu'il conviendrait alors, en parallèle, de réduire. En outre, la partie réglementaire du code devrait préciser comme pour tout type d'affichage, les règles maximales de dimension, nombre, voire densité dans la réglementation nationale. Il pourrait être ainsi prévu que le microaffichage mesure au plus 50cmx70cm, à raison d'un dispositif par devanture.

A l'inverse, demeurer dans la situation actuelle permettrait de ne pas multiplier la pression publicitaire notamment en centre ville. Une circulaire visant à informer les communes des possibilités ouvertes par la réglementation locale, dont le microaffichage, pourrait constituer une alternative. Elle pourrait inciter à la concertation avec les associations et les autres professionnels sur ce type d'affichage et sa coexistence avec les autres dispositifs, lors des concertations et de la mise à enquête publique du projet de réglementation spéciale.

## **Propositions concernant le micro affichage**

Trois solutions sont envisageables :

- Conserver la situation existante.

Texte actuel de l'article L 581-8 IV du code de l'environnement : « La publicité ne peut recouvrir tout ou partie d'une baie. Toutefois, cette interdiction est levée lorsqu'il s'agit de la devanture d'un établissement temporairement fermé pour réfection ou à la suite d'une procédure de règlement judiciaire ou de liquidation des biens ou lorsqu'une ou plusieurs zones de réglementations spéciales instituées selon la procédure définie à l'article L. 581-14 l'ont prévu. »

- Intégrer la modification proposée par les professionnels:

« La publicité ne peut recouvrir tout ou partie d'une baie. Toutefois, cette interdiction est levée pour les devantures commerciales, baies comprises, si une ou plusieurs zones de réglementation spéciale, restreinte ou élargie, sont instituées selon la procédure définie à l'article L.581-14, ou lorsqu'il s'agit d'un établissement temporairement fermé pour réfection ou à la suite d'une procédure de règlement judiciaire ou de liquidation de biens»

Cette modification devrait être accompagnée de mesures réglementaires d'encadrement des dimensions et densité maximales (règlement national).

- **Solution alternative :**

**Par circulaire, rappeler aux communes les possibilités ouvertes par la réglementation locale**, notamment le microaffichage. Ainsi les règlements locaux devraient bien préciser si le microaffichage est retenu et dans quelles conditions.

Par ailleurs, il paraît nécessaire de veiller à ce que les **petites sociétés d'affichage** puisse conserver une place sur la marché de la publicité. Des emplacements réservés à l'affichage à caractère local et événementiel, autre que sur mobilier urbain, pourraient être prévus, à l'instar de ce qui existe en matière d'affichage d'opinion.

## **II. MIEUX MAITRISER LA PUBLICITE ET LES ENSEIGNES AUX ENTREES DE VILLE**

Le 15 juin 1994, les ministres de l'Environnement et de l'Équipement, des Transports, du Logement et du Tourisme, MM Barnier et Bosson, ont confié au sénateur Ambroise Dupont une mission de réflexion lui demandant de dresser un bilan et de proposer toutes mesures susceptibles d'améliorer les entrées de ville et de mieux maîtriser l'avenir. Ce rapport intitulé *Les entrées de villes ou redonner le goût de l'urbanisme* a été remis en octobre 1994.

La préoccupation interdisciplinaire et les nécessaires différences de traitement selon les espaces se retrouvent dans les mêmes termes pour la publicité : le rapport soulignait qu'alors que le patrimoine architectural des centres anciens est relativement bien préservé, les aménagements considérables que représentent les grands ensembles, les surfaces

commerciales et les bâtiments industriels ou les zones d'activité font trop rarement l'objet de prescription urbanistique ou architecturale. A cela s'ajoute la concentration commerciale excessive.

Il était souligné que le phénomène de dégradation des entrées touche aussi bien les bourgs ruraux que les grandes villes, le développement se faisant le plus souvent sous la forme d'une mince bande le long de l'emprise routière, sans liaison avec l'espace environnant. La logique de grand axe s'oppose souvent à la notion d'aménagement (plantations d'arbres, desserte de proximité, aménagements transversaux). Dès lors, une approche permettant de fédérer la route et son environnement, dont la publicité, s'avère primordiale. Les zones d'activité ne doivent pas être élaborées au coup par coup, sans cahiers des charges qualitatifs.

L'article L 111-1-4 du code de l'urbanisme, issu des réflexions du rapport sur les entrées de ville et entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1997, a pour objectif d'inciter les collectivités publiques et en particulier les communes, à préciser leurs projets de développement et à éviter une extension non maîtrisée de l'urbanisation. La bande de 100 mètres (ou 75 mètres selon les cas) où, en dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites de part et d'autre des grands axes, ne s'applique qu'en l'absence de projet urbain et laisse la possibilité aux collectivités d'aménager leur territoire à l'avenir, et ainsi constitue davantage une « obligation à réfléchir » qu'une règle d'interdiction.

Outre les propositions ayant abouti à l'article L 111-1-4 du code de l'urbanisme, il a été suggéré de développer les politiques contractuelles tels que les contrats de plans et chartes d'environnement, de favoriser une intercommunalité de réflexion et la constitution d'équipes pluridisciplinaires, afin de traiter le sujet sous un aspect global, à savoir urbanistique et qualitatif.

Il a été souligné également qu'avant même d'envisager toute modification des textes existants, il importe que ceux-ci soient pleinement appliqués. En outre, tant en matière d'entrée de ville en général que de publicité en particulier, le compromis entre développement économique local et préservation du cadre de vie doit être recherché.

## **1. Précisions terminologiques sur les notions d'agglomération et d'ensemble multicommunal**

### **• Notion d'agglomération**

**La publicité est interdite par principe hors agglomération, au sens de l'article R 110-2 du Code de la route :** « 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 ».

Cette interdiction est assortie de deux exceptions notables : les préenseignes dérogatoires et les zones de publicité autorisées, qui peuvent être instituées à proximité immédiate des établissements commerciaux et industriels, ou des centres artisanaux, ou dans des groupements d'habitation, ce qui contribue au foisonnement anarchique de la publicité aux entrées de ville.

De **nombreux contentieux** sont initiés afin que le juge tranche si la zone d'implantation des dispositifs litigieux doit être considérée comme agglomérée ou non agglomérée. Au fil

des jugements et arrêts, le juge a considéré que c'est la **présence de bâti rapproché** qui détermine le caractère aggloméré de la zone d'implantation ; la position des panneaux d'entrée et de sortie d'agglomération ne constituant qu'une présomption simple du caractère aggloméré.

Le juge administratif recherche ainsi si des zones situées en dehors des limites de l'agglomération telles que définies par les panneaux d'entrée et de sortie ne doivent pas être regardées comme des zones agglomérées eu égard à la présence de bâti rapproché<sup>3</sup>. A contrario, le juge administratif considère que l'absence de bâti rapproché fait obstacle à ce que les lieux soient considérés comme agglomérés, alors même que les terrains sont inclus dans une zone délimitée par des panneaux signalant l'entrée et la sortie de l'agglomération<sup>4</sup>.

Pour déterminer le caractère plus ou moins rapproché du bâti, aucune règle prédéfinie de densité de construction, de distance, etc. n'est fixée mais on peut trouver dans certains arrêts quelques indices d'appréciation, demeurant cependant relativement vagues, du caractère bâti et non bâti. **L'étude au cas par cas comporte l'inconvénient d'une incertitude quant à la caractérisation de la zone mais présente l'avantage de coller à la réalité du terrain.**

### **Propositions concernant la notion d'agglomération**

○ Un **rapprochement de définitions existantes plus précises** devrait être envisagé, en veillant toutefois d'une part à ne pas ouvrir des possibilités d'implantation de dispositifs qui seraient actuellement considérés comme situés hors agglomération, et d'autre part à ne pas créer une nouvelle définition propre à l'affichage publicitaire. Une nouvelle définition pourrait en effet s'avérer à terme en inadéquation avec d'autres thématiques et ajouterait inutilement à la complexité législative et réglementaire.

**Pour l'INSEE, la définition de l'agglomération, assimilée à celle d'unité urbaine,** repose sur la continuité de l'habitat en incluant des distances et des conditions de population : est considérée comme unité urbaine un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants. La condition est que chaque commune de l'unité urbaine possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. Les unités urbaines sont redéfinies à l'occasion de chaque recensement de la population . Elles peuvent s'étendre sur plusieurs départements.

Ces seuils, 200 mètres pour la continuité de l'habitat et 2 000 habitants pour la population, résultent de recommandations adoptées au niveau international. En France, le calcul de l'espace entre deux constructions est en grande partie réalisé à partir de photographies aériennes. Il ne tient pas compte des cours d'eau traversés par des ponts, des terrains publics (jardins, cimetières, stades, aérodromes,...), ni des terrains industriels ou commerciaux (usines, parcs de stationnement...)

On relèvera qu'**actuellement, cette définition de l'INSEE n'est pas retenue par le juge en matière de publicité extérieure** et dans la définition actuelle du code de la route, il

---

<sup>3</sup> Conseil d'Etat, arrêt du 2 mars 1990, Ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports c/ Société PUBLI-SYTEM, ou encore Conseil d'Etat, 12 mai 1995, M. MONTAIGNAC.

<sup>4</sup> Cour administrative d'appel de Nantes, arrêt société Trihept du 11 juin 2003.

n'y a aucune distance, ni critère de la présence de la moitié de la population communale dans la zone bâtie.

La distance de 200 mètres entre deux constructions semble un seuil trop large pour déterminer que l'on se situe ou non en agglomération et constituerait plutôt un recul en matière de protection du paysage.

○ Les ambiguïtés quant à la délimitation des zones agglomérées ou non agglomérées sur le terrain pourraient être atténuées **en n'attachant la notion d'agglomération qu'à la présence des plaques d'entrée et de sortie**, ces limites étant fixées par arrêté du maire. Cependant, en adoptant cette solution, les cas (relativement fréquents) d'**inadéquation entre bâti et position des plaques** pourraient aboutir à légaliser des dispositifs inclus dans les plaques d'agglomération mais dans une zone non bâtie, alors qu'à l'heure actuelle ces dispositifs seraient considérés comme illégaux car implantés hors agglomération.

Prendre en considération, comme certaines collectivités le font, la dernière parcelle construite à l'intérieur des plaques peut poser problème, notamment dans le cas d'une vaste parcelle où n'est implanté qu'un bâtiment : en regard de la définition actuelle, cette solution pourrait aboutir à autoriser des publicités aujourd'hui considérées comme « en plein champ ».

○ En conclusion, la **mesure la plus simple** serait de s'assurer d'un positionnement le plus pertinent possible par les maires des panneaux d'entrée et de sortie d'agglomération, correspondant aux limites réelles de l'agglomération, dans le plus strict respect de la définition de l'article R. 110-2 du code de la route.

Il semble qu'une **étude** approfondie menée par ou en coordination avec l'INSEE serait salubre en la matière, afin d'évaluer les incidences des délimitations possibles de l'agglomération et leur cohérence avec d'autres codes, évitant ainsi d'avoir recours au juge.

### • **Notion d'ensemble multicommunal**

Les incertitudes en matière de définition de l'agglomération peuvent être rapprochées du débat autour de la notion d'ensemble multicommunal, lancé à l'occasion de la codification des décrets d'application de la loi du 29 décembre 1979. En effet, les textes relatifs à la publicité extérieure mentionnaient l'ensemble multicommunal, faisant référence à une définition de l'INSEE n'existant pas en réalité. La solution adoptée a été la suppression de la référence à l'INSEE.

La notion d'ensemble multicommunal apparaît dans quatre articles réglementaires (à propos des surfaces et hauteurs des publicités, des scellés au sol, de la publicité lumineuse et des enseignes), dont notamment l'article R581-23 (« Les dispositifs publicitaires non lumineux, scellés au sol ou installés directement sur le sol sont interdits dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants qui ne font pas partie d'un ensemble multicommunal de plus de 100 000 habitants »).

Cette notion soulève toujours des interrogations car elle n'est pas définie. Les membres de la section du Conseil d'Etat avaient conclu qu'un nouveau terme ou une nouvelle définition devraient être précédés d'une étude d'impact. Une expertise serait nécessaire afin de déterminer quel terme utiliser et quelle définition donner. Le Conseil d'Etat avait précisé

que la codification ayant abouti à supprimer la référence à l'INSEE sans aller au delà de la correction, il fallait prévoir de prendre un décret ultérieur pour adopter par exemple l'une des deux solutions suivantes :

### **Propositions concernant la notion d'ensemble multicommunal**

○ **Remplacer la notion d'ensemble multicommunal par celle d'unité urbaine ou agglomération multicommunale** de l'INSEE<sup>5</sup>. Cette définition peut en effet être considérée comme celle qui devait être à l'origine insérée dans les textes. De plus, certains tribunaux tendent à assimiler ensemble multicommunal et unité urbaine.

On notera que la définition de l'agglomération multicommunale de l'INSEE ne comptabilise pas les populations des communes de moins de 2000 habitants, alors que la notion actuelle d'ensemble multicommunal comptabilise toute commune. Par conséquent, un même périmètre pourrait être considéré à la fois comme un « ensemble multicommunal » de plus de 100 000 habitants et comme une « agglomération multicommunale » de moins de 100 000 habitants. Ainsi, la **notion d'agglomération multicommunale** ou unité urbaine **semble plus protectrice** des paysages que celle d'ensemble multicommunal.

○ Conserver la notion d'« ensemble multicommunal » en la définissant et en s'inspirant en grande partie de la définition de l'agglomération multicommunale de l'INSEE, mais en supprimant toute référence à une population d'au moins 2000 habitants.

En tout état de cause, **une étude préalable à toute modification** des termes et définitions, **voire à une suppression de la notion d'« ensemble multicommunal »** devra être menée afin d'en **mesurer la pertinence et les impacts paysagers**.

## **2. La place excessive des enseignes**

L'enseigne présente la remarquable caractéristique de pouvoir être réglementée, voire soumise à autorisation, mais **jamais totalement interdite**.

Les professionnels de l'affichage et les associations font remarquer, et avec raison, que l'aspect le plus critiqué de la « publicité » en entrées de ville, où le regard est frappé par une prolifération anarchique de dispositifs, provient en fait de la surabondance des « enseignes ».

Cette analyse est, sur le plan juridique, entièrement fondée. Les nuisances les plus importantes sont effectivement générées par des dispositifs installés sur le terrain d'implantation d'une activité, mais à distance du bâtiment où elle s'exerce, et ces dispositifs s'inscrivent du fait de cette implantation dans la catégorie juridique des enseignes. Ainsi, la confusion est parfois faite entre publicité et enseigne dans ces zones, car l'aspect des dispositifs ressemble davantage à celui « classique » de publicité scellée au sol.

Une autre source de confusion peut provenir de termes discordants entre codes de l'environnement et de la route. En effet ce dernier fait référence dans ses articles R 418-2 et

---

<sup>5</sup> Rappel de la définition de l'INSEE : est considérée comme unité urbaine un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2 000 habitants. La condition est que chaque commune de l'unité urbaine possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie.

suyvants à la catégorie d'« enseigne publicitaire » qui n'a aucun sens pour le code de l'environnement.

Les professionnels de l'enseigne font valoir que si la dégradation des entrées de ville en matière d'affichage est due principalement à la prolifération des enseignes, c'est parce qu'entrent dans cette catégorie les portatifs (ou enseignes scellées au sol) situés sur la parcelle où s'exerce l'activité, ou encore les panneaux d'affichage liés à celle-ci, accolés sur la façade des bâtiments. Bien que faisant partie de la catégorie juridique des enseignes, ces dispositifs, de par leur nature, sont gérés par les afficheurs, les enseignistes ne traitant que des lettrages de façade.

On notera que l'implantation d'enseignes est toujours possible hors agglomération, des limitations en nombre et en surface étant toutefois prévues au niveau réglementaire (R. 581-59, al. 3).

Les déplacements sur la RN 20 (Essonne) et dans le Var ont montré que les enseignes en entrées de ville constituent un gros point noir en terme d'impact sur le paysage urbain. Les enseignes sont trop nombreuses et ont une surface trop importante, par exemple pour certains restaurants. Les entrées de villes sont jalonnées par des totems ainsi que par des répétitions de messages par panneaux 4x3 sur le terrain d'activité en plus de l'enseigne sur le bâtiment. De plus, de nombreuses enseignes en bandeaux pour la promotion de produits fleurissent le long des voies.

### **Propositions concernant les enseignes**

○ Une mesure simplificatrice et efficace consisterait à **limiter les enseignes à un seul dispositif situé par façade du bâtiment et à un seul dispositif situé sur le terrain d'assiette (portatif)**. Une telle mesure relève du niveau réglementaire, et implique la modification des décrets d'application prévus par la loi (art. L.581-18). Les textes réglementaires existants prévoient d'ores et déjà des prescriptions de positionnement sur façade, de hauteur et de surface, qui doivent être maintenues, voire restreintes (surface en particulier).

**Le nouveau régime de taxation**, étendu aux enseignes et prévoyant des tarifs proportionnels aux surfaces, **devrait inciter à réduire de manière significative les surfaces des enseignes de grande dimension**.

#### **Exemple d'Amiens**

La ville a une politique de limitation des enseignes scellées au sol (1 par établissement). Elle incite les commerçants à remplacer les enseignes scellées au sol par des totems ou par des éléments signalétiques cohérents.

La ville d'Amiens fait un effort particulier sur l'aspect qualitatif dans les zones industrielles, car auparavant les enseignes étaient de mauvaise qualité, mal entretenues.

Il existe une limitation dans le temps des banderoles d'ouverture à quelques mois.



### **3. L'abord de la ville par les axes routiers**

L'article L 111-1-4 du code de l'urbanisme (dit amendement Dupont) conditionne l'implantation des secteurs industriels et commerciaux, situés aux entrées de ville le long des axes routiers, à la réalisation d'études permettant la prise en compte des nuisances, de la qualité architecturale et des paysages.

Les entrées de ville dégradées du fait d'une urbanisation mal maîtrisée doublée d'une prolifération de dispositifs publicitaires constituent un des points noirs de l'application de la législation de la publicité extérieure.

En **entrées de ville**, les remèdes à apporter doivent être recherchés tant dans des dispositions d'ordre technique concernant la réglementation des dispositifs eux-mêmes que dans un cadre de réflexion urbanistique et paysager plus général.

Sur le plan de la réflexion urbanistique et paysagère, la réglementation de la publicité doit être cadrée à deux niveaux.

#### **Propositions concernant les entrées de ville**

○ Il est proposé de **compléter l'article L 111-1-4 du code de l'urbanisme** en imposant l'établissement d'une réglementation locale de publicité adaptée aux enjeux de qualité architecturale et de paysages et à même, en complément des règles d'urbanisme, de satisfaire aux objectifs établis. En effet, ni les règles d'urbanisme, ni les règles nationales de publicité ne paraissent à elles seules suffisantes pour assurer une insertion paysagère adaptée au contexte local de ces nouveaux bâtiments.

Cette disposition permettrait une nette amélioration de la perception des paysages français, à travers notamment une meilleure réglementation des enseignes dans ces secteurs. Ce critère qualitatif est déjà pris en compte dans l'expertise des prix distinguant les entrées de ville exemplaires.

Au quatrième alinéa de l'article L 111-1-4 du code de l'urbanisme seraient ajoutés les mots : « Une réglementation spéciale de la publicité et des enseignes doit être également établie dans le secteur concerné. ».

○ Des « **schémas d'axes routiers** », **inclus dans des « contrats d'axes »** établis au niveau d'une ou plusieurs communes et concernant une agglomération, des zones commerciales ou encore des itinéraires touristiques ou des voies de circulation dense, seraient établis [sous l'égide du préfet] et fixeraient des objectifs planifiés de réglementation locale et de police en matière de publicité extérieure et d'enseigne. Ils seraient coordonnés avec des opérations de requalification urbanistique et paysagère et pourraient prendre en compte également la situation hors agglomération. Les contrats d'axes associeraient les communes, les établissements publics de coopération intercommunale, le Département et l'Etat.

Ces réflexions préalables permettraient d'inverser l'approche de la publicité, à l'heure actuelle souvent d'ordre défensif davantage que prospectif.

### **Un exemple d'entrées de ville : la RN20 dans l'Essonne**

Tout au long des 17 Km de la RN 20, de Massy à Arpajon, on peut constater que la multiplicité des adaptations locales a conduit à une incohérence et à une surabondance de panneaux hétéroclites.

S'ajoutent aux préenseignes dérogatoires anarchiques de nombreux totems, des répétitions de messages par panneaux 4x3 sur le terrain d'activité en plus de l'enseigne sur le bâtiment, des successions de panneaux rapprochés sur une même unité foncière, de nombreux bandeaux (promotions), des publicités sur murs non aveugles, ou ne respectant pas la règle de distance avec le terrain voisin, etc.

En outre, l'axe est dégradé non seulement par la publicité mais également par le bâti (casse-autos, squatts...).

La portion particulièrement atteinte de la RN20 s'étend sur 50 km (secteur de Massy à Etampes), la zone de Massy à Arpajon étant très urbanisée. A Montlhéry, avec le développement des grands centres commerciaux, on constate une prolifération d'enseignes et préenseignes, de 4x3.

Un projet de syndicat mixte associant le Conseil général est en cours. Cette structure aurait en charge l'élaboration d'un schéma directeur de la RN20 afin de la requalifier en boulevard urbain (recommandations du rapport remis par M.Laffargue sur la requalification de l'ex Route Nationale 20).

La publicité, qui peut être traitée à plus court terme, et dont l'approche coordonnée s'avère indispensable, pourrait faire partie des réflexions par le biais d'une charte menée au niveau de la Communauté d'Agglomération Europ'Essonne, créée le 1er janvier 2007 et rassemblant 10 communes (128 784 habitants).

En décembre 2008, la Communauté d'Agglomération a défini ses intérêts communautaires domaine par domaine, incluant comme compétence facultative la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie.

La présentation du rapport de l'IGPC LAFFARGUE sur la requalification de l'ex-Route Nationale 20 entre Massy et Arpajon, avait été suivie le 16 juin 2008 d'une sortie de terrain de Mme Kosciusko-Morizet, afin d'illustrer l'effet dévastateur sur le paysage de la prolifération des panneaux publicitaires et souligner la pertinence en la matière d'initier à l'échelle intercommunale une réflexion visant à harmoniser les adaptations locales.

Les élus de la Communauté d'Agglomération Europ'Essonne se sont dès lors saisis de la question de la publicité extérieure sur la partie d'itinéraire correspondant à leur territoire. Il a été proposé que les services de l'Etat, en concertation la Communauté d'Agglomération, le Conseil Général et les maires concernés, puissent les accompagner lors de leur réflexion préalable, qui devra aboutir à des bases cohérentes pour l'élaboration des règlements locaux de publicité. Ces principes pourront ainsi figurer dans une « charte d'excellence » qui servira de grille de lecture aux communes membres pour réviser leur règlement local de publicité .

### **III. REAFFIRMER LA COMPETENCE DES COMMUNES**

#### **1. La recherche d'une gestion plus efficace**

Le partage de la responsabilité de l'application de la réglementation entre le préfet et le maire en tant qu'agent de l'Etat reflète un partage des responsabilités antérieur aux lois de décentralisation.

A l'heure actuelle, un règlement local de publicité est adopté par le maire au nom de la commune. En revanche, l'intervention du maire à l'encontre de dispositifs en infraction, dans le cadre de son pouvoir de police spéciale, s'opère au nom de l'Etat. Il en est de même pour les octrois d'autorisation (enseignes en secteurs protégés par exemple), délivrées par le maire au nom de l'Etat. C'est donc l'Etat qui est toujours responsable en matière de police.

La procédure de constitution du groupe de travail chargé d'élaborer le règlement local (cf infra) est menée par la préfecture. Une commune peut ainsi voir son règlement local annulé pour cause d'erreur lors de la procédure menée par l'Etat.

On constate donc un déséquilibre des responsabilités, d'une part laissant assumer la responsabilité de la police par l'Etat même dans les cas où c'est le maire qui a entrepris la démarche, et d'autre part laissant peser le risque sur la commune de se voir annuler son règlement local pour des erreurs de procédure qu'elle n'a elle-même pas commises.

Il est donc nécessaire de rétablir une cohérence en la matière. Dans la perspective d'une véritable décentralisation, s'il apparaît aujourd'hui que la commune doit devenir l'acteur de droit commun, jusqu'où est-il possible d'aller, quels nouveaux contours faut-il dessiner ?

La question du transfert à la commune des compétences exercées actuellement par le préfet et le maire, agent de l'Etat, a été largement évoquée au cours des auditions auxquelles il a été procédé.

#### **Propositions concernant le partage de responsabilités**

○ La position la plus simplificatrice consiste à confier à la commune la responsabilité pleine et entière tant en matière d'application du règlement national que du règlement local éventuel, et d'exercer la totalité de la police. Ce transfert de compétence ne soulève pas d'opposition de la part des professionnels mais inquiète en revanche les associations de protection, qui voient dans le préfet un meilleur rempart contre les pressions qui peuvent s'exercer pour favoriser la publicité et les enseignes

○ Une autre ligne de partage pourrait être constituée par la population de la commune. En effet, les plus petites d'entre elles ne sont que très peu impactées par la publicité et les enseignes (la publicité scellée au sol est interdite dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants) et ce sont également les communes les plus modestes qui, même si elles sont concernées par la publicité, n'ont pas les moyens techniques d'exercer les compétences requises pour réglementer, contrôler et verbaliser. Ainsi, seules les grandes communes, ayant motif à mettre en œuvre une réglementation locale, auraient vocation à être responsables. Dans un souci de simplification, le seuil de

population devrait être choisi par référence à l'un des différents seuils figurant dans les textes, soit 2.000 habitants.

- Une dernière solution consiste à **ne décider la responsabilité communale que dans le cas où une réglementation locale serait en vigueur.**

## **2. Faciliter les démarches intercommunales**

La possibilité de règlements locaux intercommunaux existe d'ores et déjà, bien que techniquement difficile à mettre en œuvre au-delà de plus de trois ou quatre communes. En effet, chaque commune étant représentée dans le groupe de travail par un ou deux de ses élus et le principe de parité s'appliquant entre élus municipaux et services de l'Etat, en pratique il paraît illusoire de vouloir rassembler plus de cinq ou six membres « de chaque côté ».

L'enquête menée auprès des préfetures par le MEEDDAT en 2007 a montré que sur les 1335 règlements locaux du territoire, 62 sont intercommunaux, soit une augmentation de 24% par rapport à l'année précédente. Le traitement de la publicité à l'échelle intercommunale étant de plus en plus recherché, il est nécessaire d'ouvrir davantage cette possibilité dans les textes. En effet, un grand nombre de petites communes, par exemple en PNR peut souhaiter traiter de manière harmonisée la publicité et les enseignes, de même que dans certaines grandes agglomérations comportant de nombreuses communes, il pourrait être justifié d'élaborer une réglementation identique. En outre, seuls des regroupements entre communes sont envisagés ; tout au plus « l'organisme intercommunal compétent en matière d'urbanisme » est-il représenté dans le groupe de travail élaborant le règlement local.

La question d'une responsabilité directe de l'élaboration et de la mise en œuvre de la réglementation confiée aux EPCI a ainsi été posée. Compte tenu de la position réservée des représentants des associations de maires auditionnés, il semble que cette solution doive, sinon être écartée, du moins demeurer une simple possibilité et non être obligatoire.

Il convient de rappeler que la nouvelle taxe sur la publicité extérieure peut être une recette de niveau intercommunal. D'autre part les réflexions relatives à l'élaboration de PLU intercommunaux peut amener à se poser également la question de la pertinence de l'intercommunalité en matière de publicité.

D'un point de vue technique (existence d'une agglomération unique constituée de plusieurs communes -où des divergences de situation peuvent cependant exister entre communes centre et communes périphériques-, ou d'une problématique commune telle qu'en parc naturel régional) la question de l'intercommunalité est déterminante. Il convient bien entendu de maintenir la possibilité d'établir des règlements locaux intercommunaux hors de toute structure existante, mais aussi de l'élargir aux EPCI ou, dans le cas où il n'existerait pas d'EPCI ou bien si celui-ci ne détenait pas cette compétence, à tout regroupement intercommunal.

### **Propositions concernant l'intercommunalité**

○ Afin de favoriser des synergies, il avait été envisagé d'accompagner un transfert de compétence d'élaboration des règlements locaux de publicité d'un transfert de la gestion de la police de la réglementation aux personnels de l'EPCI. Cependant, l'expérience menée dans d'autres domaines n'a guère porté de fruits. Il semble donc que la police doive être traitée au niveau communal.

○ Il est donc proposé de **confier l'élaboration des règlements locaux aux EPCI lorsqu'ils ont la compétence urbanisme ou la compétence PLU, en laissant le soin aux communes d'assurer la police**. Le transfert de compétence doit en tout état de cause s'opérer de manière volontariste et serait accompagné du transfert du produit et du recouvrement de la taxe.

En mars et avril 2009, l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF) a réalisé une enquête auprès de huit grandes villes : Besançon, Le Havre, Limoges, Nancy, Nice, Perpignan, Tours et Saint-Etienne.

A la question : « que pensez-vous du transfert de compétence de la réglementation de la publicité extérieure aux EPCI ? », 6 grandes villes sur 8 ont répondu de manière défavorable. La majorité des grandes villes ne paraissent pas sensibles à l'extension de la compétence aux EPCI en argumentant, d'une part sur le fait que cela rajouterait un acteur supplémentaire et d'autre part, que chaque commune a des spécificités qui lui sont propres, notamment sur la dimension commerciale rarement de compétence intercommunale. A ce titre, il leur paraît pertinent que les maires conservent cette compétence.

### **Entrées de ville : logique intercommunale et interdisciplinaire à Amiens**

La communauté d'Agglomération d'Amiens-métropole, qui a reçu en 2003 le premier prix ex æquo du concours national des Entrées de ville, a mené un important travail alliant à la fois le traitement de l'urbanisation, de l'aménagement des voies, et de la publicité entre communes limitrophes. La réflexion intercommunale s'est avérée nécessaire, car les déposes dans la commune centre avaient eu pour effet un report des panneaux dans les communes voisines.

Le cahier des charges relatif à la création de zones commerciales prévoit des mesures de plantation d'arbres, de bordure de gazon, de limitation des enseignes. Ces mesures n'étant pas réglementaires, la DDE n'en assure pas le contrôle : elles sont à la charge de la mairie.

Les personnes rencontrées seraient favorables à une compétence obligatoire de l'EPCI. Une mutualisation des moyens paraît en effet nécessaire. Des réflexions ont été menées sur une plate-forme de services : conseils et moyens que l'agglomération peut mettre au service des petites communes dépourvues de moyens notamment de personnel. En effet, pour être efficace, il est nécessaire de regrouper au moins un élu sensible à la matière et un technicien, afin de mettre en place une surveillance régulière et quelques « actions coup de poing » marquantes. Des essais de coopération avec la DDE ont été effectués notamment concernant les préenseignes dérogatoires, mais la décentralisation et la réorganisation des services a bouleversé les équipes et rendu introuvables les interlocuteurs. Une sensibilisation par le CAUE est jugée nécessaire.

### **3. Positionner le conseil général dans le dispositif**

L'intervention des conseils généraux en tant qu'acteurs possibles a également été abordée. Ils n'ont à l'heure actuelle pas de compétence en matière de publicité extérieure. Il a été suggéré lors des visites de terrain que soient attribuées au conseil général de véritables compétences : habilitation à constater les infractions, établir les arrêtés de mise en demeure, faire des propositions dans le cadre des groupes de travail, traiter les déclarations préalables des dispositifs installés sur le domaine routier départemental.

Cette compétence serait en particulier bienvenue hors agglomération, le long des axes routiers dont la gestion appartient désormais aux conseils généraux. Néanmoins, si les préenseignes dérogatoires, qui constituent la seule forme de publicité possible hors agglomération, étaient supprimées, cette disposition perdrait son intérêt. En outre, si les conseils généraux ont en charge la gestion de voirie, leurs compétences ne s'attachent qu'à leur domaine public et non au domaine privé où peut être implanté des dispositifs (hors agglomération : enseignes, préenseignes dérogatoires). Jusqu'ici gestion de la voirie et application des règles en matière de publicité extérieure ont toujours été dissociées. Enfin, ajouter un acteur supplémentaire complexifierait le système.

#### **Propositions concernant le rôle des conseils généraux**

- La compétence de l'Etat hors agglomération semblerait davantage appropriée, mais la participation des conseils généraux au traitement des entrées de ville (cf supra) serait pertinente, et les schémas de SIL, pilotés par le gestionnaire de voirie, qui prendraient le relais des préenseignes dérogatoires seraient élaborés à l'échelle départementale.
- Il pourrait être précisé par circulaire que la consultation ou l'association des conseils généraux lors de l'élaboration des règlements locaux de publicité est fondamentale.
- Enfin, l'organisation d'une mutualisation des moyens des communes au niveau départemental pourrait s'organiser avec le conseil des CAUE (Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et d'Environnement, organismes départementaux d'information et de conseil, créés pour promouvoir la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement).

## **L'organisation des moyens dans le Var**

### Les services de l'Etat démunis face à la décentralisation et aux réorganisations

La DDEA dispose d'un cadre chargé de la sécurité routière, qui ne peut consacrer qu'une petite part de son temps à la publicité : de l'ordre de 0.05 ETPT.

Le suivi de la publicité était effectif avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007, date du transfert de la gestion des routes au Conseil général et des contrôleurs de travaux sur le terrain (ex DDE).

En outre, désormais, la réorganisation des services déconcentrés risque d'avoir pour corollaire le départ du traitement de la sécurité routière à la préfecture. De ce fait la publicité qui était attachée à ce poste serait « abandonnée » et n'irait pas en DDT.

### Le rôle accru du Conseil général

Le CG 83 a mis en place de nombreuses actions :

- élaboration d'un schéma de signalisation directionnelle et touristique, incluant la signalisation d'information locale ( SIL) ainsi qu'un « règlement départemental de publicité », ou charte de bonne pratique à destination des communes

- partenariat avec la préfecture pour lutter contre la publicité illégale et mettre en œuvre une politique coordonnée de maîtrise de la publicité. Un pôle de compétence préfecture- CG est en étude.

- traitement des routes départementales hors agglomération : démarche « route propre » pour traiter de la publicité illégale, menée à titre expérimental sur certains axes. Mise en place de formations et d'outils pédagogiques (modèles de courrier, etc) envers les agents territoriaux. Un gros travail amiable et de persuasion a permis d'obtenir des résultats en coopération avec les communes

- analyse des paysages routiers

## **4. La taxe locale sur la publicité extérieure**

Avant la réforme lancée par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, trois taxes s'appliquaient aux dispositifs d'affichage publicitaire :

- la taxe sur les emplacements publicitaires fixes, instituée par la loi de finances pour 1981, suite à l'adoption de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes. Perçue par les communes, elle était fondée sur une déclaration annuelle souscrite par le redevable. Son montant était compris, en 2007, entre 13.8 euros et 42.7 euros /m<sup>2</sup> selon la catégorie d'emplacement taxé. En 2006, cette taxe a rapporté aux communes qui l'ont institué environ 25 millions d'euros.

- la taxe à l'affiche, instituée en 1950. Perçue par les communes, les communautés de communes ou d'agglomérations, elle pouvait être instituée à tout moment. Elle s'appliquait par m<sup>2</sup> à chaque face publicitaire (allant jusqu'à 40 euros par m<sup>2</sup> selon la taille de l'agglomération et la catégorie du dispositif). Les collectivités pouvaient doubler tous les ans les taux prévus par la loi. En 2006, cette taxe a rapporté aux collectivités qui l'ont institué environ 15 millions d'euros. La taxe sur les affiches était assez peu utilisée et existait principalement dans les plus grandes villes.

- la taxe sur les véhicules publicitaires « utilisés ou équipés aux fins essentiellement de servir de support à de la publicité ou à des préenseignes », instituée en 1982. Perçue par les communes, les communautés de communes ou d'agglomérations, elle était très peu utilisée et n'a rapporté que 1584 euros en 2005.

Un amendement à la loi de finances rectificative pour 2007 ayant vocation à harmoniser et moderniser les taxes, a supprimé la taxe sur les véhicules publicitaires, au rendement très faible, et a revalorisé les tarifs maximaux. Les types d'affichage qui n'existaient pas lors de l'instauration des taxes ont été prévus (supports déroulants,...). Un fort supplément de recettes pour les collectivités territoriales était attendu de cette réforme (100 à 200 millions d'euros), qui avait fixé des tarifs considérablement plus élevés que les précédents, à savoir, par exemple pour la taxe à l'emplacement de 100 à 300 euros/m<sup>2</sup> et pour la taxe à l'affiche 2 ou 3 euros /affiche/m<sup>2</sup>.

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, dite loi LME, a de nouveau modifié le régime des taxes locales relatives à la publicité extérieure, revenant ainsi sur la réforme introduite par la loi de finances rectificative pour 2007. L'article 171 de la LME remplace les dispositions des articles L 2333-6 à -16 du code général des collectivités territoriales. Ces nouvelles dispositions de deuxième refonte du régime sont entrées en vigueur le 1er janvier 2009. Une période transitoire est prévue afin de passer progressivement au nouveau régime. La période de transition, avec un dispositif de lissage, est assez complexe. Elle doit s'achever au 1er janvier 2014.

Il existe dorénavant une taxe unique, dénommée taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE).

La taxe locale sur la publicité extérieure est une imposition facultative qui, en l'absence de délibération de la commune, s'applique automatiquement, sur la base du tarif de référence de droit commun. En revanche, la commune doit délibérer si, outre l'institution de la TLPE, elle souhaite calculer elle-même son tarif de référence ou s'opposer à l'exonération de droit des enseignes inférieures ou égales à 7 m<sup>2</sup>. La taxe s'applique aux dispositifs publicitaires, aux enseignes et aux préenseignes, y compris les préenseignes dérogatoires. La taxation se fait par face, par m<sup>2</sup> et par an.

Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ont la faculté de lui transférer le produit de la TLPE. L'EPCI se voit transférer le recouvrement de la taxe et non son seul produit. La substitution s'applique uniquement sur le périmètre relevant de la compétence en la matière de l'EPCI, c'est-à-dire la voirie et/ou les ZAC et/ou les ZAE d'intérêt communautaire. La commune reste donc compétente sur le reste de son territoire, y compris pour le recouvrement de la taxe, dont le produit continue de lui revenir.

Les tarifs maximaux sont les tarifs de droit commun ; ils s'appliquent automatiquement, sauf si la commune ou l'EPCI décide de fixer par délibération des tarifs inférieurs ou supérieurs. Le niveau de ces tarifs varie selon la nature du support taxé et la taille de la collectivité.

Pour les publicités et préenseignes, les tarifs sont doublés lorsque la superficie des supports excède 50 m<sup>2</sup>.



Les tarifs de droit commun applicables sont de 15, 20, ou 30 euros en fonction de la population de la commune ou de l'EPCI (< à 50 000 habitants ; entre 50 000 habitants et 200 000 habitants ; > à 200 000 habitants). Pour l'affichage au moyen d'un procédé numérique, les tarifs sont multipliés par trois.

Les tarifs applicables aux enseignes dépendent de la superficie.

Les enseignes de moins de 7 m<sup>2</sup> bénéficient d'une exonération de droit, sauf délibération contraire de la collectivité. Les enseignes de moins de 12 m<sup>2</sup> sont taxées selon les mêmes tarifs de droit commun que les publicités et préenseignes (15, 20, ou 30 euros). Entre 12 et 50m<sup>2</sup> les tarifs sont multipliés par deux et au delà de 50 m<sup>2</sup>, les tarifs applicables sont multipliés par quatre.

Les préenseignes dérogatoires et les enseignes, qui n'étaient pas taxées, viennent augmenter l'assiette de la taxation. De ce fait, le produit de la taxe devrait être sensiblement augmenté, notamment par la taxation des enseignes de grande surface. Cette mesure permet d'établir une cohérence avec le fait que l'impact visuel des publicités et enseignes est le même et contribue au sentiment de prolifération et de pression publicitaire.

En milieu rural et notamment pour les préenseignes dérogatoires et les enseignes désormais taxables, un important travail d'information auprès des communes sera nécessaire.

Connaître précisément le rendement des trois anciennes taxes s'avère un exercice difficile. Estimer le produit attendu de la nouvelle TLPE l'est encore davantage, le calcul étant très complexe, notamment en période transitoire, appliqué sur cinq années. A titre indicatif, une agglomération moyenne sur laquelle sont implantés 100 panneaux générerait 16 à 20 000 euros de recette fiscale. Une augmentation moyenne de 40% des tarifs est évoquée par professionnels de la publicité.

Concernant la publicité, les villes qui pratiquaient la taxe à l'emplacement n'auront pas de perte. En revanche, les quelques grandes villes qui pratiquaient la taxe à l'affiche enregistreront très probablement des pertes.

Concernant les enseignes, il sera probablement difficile de recenser les dispositifs (la taxe étant déclarative) et de faire accepter cette mesure aux petits commerçants. Un certain nombre de communes vont probablement exonérer les enseignes de moins de 7m<sup>2</sup>.

A Montpellier, 8 000 enseignes seront concernées au lieu des 2 500 professionnels auparavant.

A Amiens, la nouvelle taxe, sur la publicité seule, devrait rapporter 70 000 euros, les enseignes rapporteraient en prévision 350 000 euros mais le nouveau système sera très complexe à mettre en œuvre car le recensement devra s'effectuer auprès de 3500 commerçants. Un important et coûteux travail de mesures et de cartographie sera induit, qu'il sera probablement nécessaire d'externaliser.

De même, à Hyères, la commune a délibéré sur la nouvelle taxe et a décidé d'exonérer les enseignes de moins de 7m<sup>2</sup>. La réforme est considérée comme très complexe à comprendre.

En 2008 la taxe a rapporté environ 100 000 euros, ce qui ne représente qu'environ 1% du budget communal.

Bordeaux, Nice, Toulon, Cannes, Marseille sont citées pour avoir beaucoup travaillé sur le sujet de la taxe.

Au vu de la nécessité de faire connaître la nouvelle taxe, l'année 2009 sera une « année blanche », le temps de la mise en place. Le rendement de la taxe dépendra du recensement et du contrôle des services communaux. Le recouvrement est assuré par le comptable de la commune et non par les services de l'Etat.

En l'absence du recul nécessaire, il est difficile de faire la part des difficultés de mise en œuvre et de la complexité du dispositif législatif lui-même.

La mise en place de la taxe a été accompagnée d'une circulaire de la DGCL en septembre 2008, ainsi que d'un soutien aux communes. Un décret d'application est prévu pour juillet 2009.

Il a été signalé qu'une harmonisation de la terminologie utilisée dans le code des collectivités locales et celle du code de l'environnement (enseigne, dispositif...) serait souhaitable.

La simplification tient au fait que désormais tous les dispositifs sont taxés, les définitions ont été modernisées, ainsi désormais les dispositifs numériques sont pris en compte. Le dispositif final sera plus simple puisqu'à taxe unique et apportera davantage de recettes aux communes puisque l'assiette a été élargie. Les recettes devraient être supérieures notamment pour les communes qui avaient instauré la taxe sur les emplacements.

La question de l'application effective de la réglementation a été fréquemment soulevée lors des auditions et les services de l'Etat éprouvent des difficultés à dégager les ressources humaines nécessaires.

### **Propositions concernant la taxe sur la publicité extérieure**

- Un rendement suffisant de la taxe, qui a un caractère automatique, pourrait permettre de faciliter l'application de la loi de 1979. En effet, si le rendement est assez conséquent, les ressources pourraient permettre de mettre davantage en œuvre la police de l'affichage. Cette question est à mettre en relation avec le degré de décentralisation souhaité.

Des lacunes en matière de police ont de plus des conséquences financières, les astreintes étant relativement souvent non recouvrées. D'une part la commune n'exerce pas suffisamment la pression que devrait constituer le recouvrement régulier de l'astreinte, d'autre part elle ne perçoit pas cette ressource, et enfin l'entreprise à qui on demande le versement de la somme totale de l'astreinte due depuis une longue période n'est pas en mesure de remplir cette obligation, cette somme pouvant rapidement atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros (l'astreinte s'élève en 2009 à 93.21 euros/ jour/face en infraction)

Des professionnels de l'affichage considèrent que la taxe pourrait servir d'encouragement aux collectivités à exercer leur pouvoir de police. Des études et relevés sur

les recettes que peut engendrer la nouvelle taxe sont en cours de réalisation de la part des syndicats de professionnels.

#### **IV. ASSOCIER DAVANTAGE LES CITOYENS**

La sensibilité plus grande de nos concitoyens à cet aspect de notre cadre de vie implique **une démocratisation plus poussée** de la procédure.

##### **1. Amélioration de la procédure d'élaboration des règlements locaux de publicité**

Les groupes de travail chargés de préparer et concevoir le règlement local de publicité comprennent à parité des représentants du conseil municipal et des représentants des services de l'Etat. Sont associés à ce groupe de travail, avec une simple voix consultative, les représentants des professionnels (afficheurs, enseignistes, chambres syndicales professionnelles...) et des associations locales d'usagers.

Sur la base d'une délibération du conseil municipal, le préfet est en charge de la constitution du groupe de travail qui élaborera le RLP : formalités de publicité, réception des candidatures des membres ayant voix consultative (chambres consulaires, professionnels de la publicité et des enseignes, associations), consultation des organisations professionnelles représentatives, désignation des représentants des services techniques de l'Etat (DIREN, DDE, SDAP...) qui ont voix délibérative. La durée moyenne pour finaliser un RLP varie entre une et deux années. Il peut être réalisé avec l'aide d'un bureau d'études spécialisé.

La procédure de constitution qui, à la base, avait été calquée sur les procédures d'urbanisme, n'a pas été modifiée avec les lois de décentralisation. Trente années plus tard, la mise en place du groupe de travail s'avère toujours aussi difficile. La complexité de la procédure est de plus en plus source de contentieux. Les tribunaux sont saisis le plus souvent pour le non respect de la procédure comme par exemple les problèmes de délais pour la réception des candidatures, l'absence de consultation des professionnels de l'affichage, l'absence de parité entre les élus et les services de l'Etat...

Une enquête a été réalisée auprès des préfetures par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire pour connaître le nombre de RLP viciés par des erreurs de procédure. 18 préfetures ont répondu à l'enquête. L'enquête révèle que sur les 376 RLP recensés, 268 sont entachés d'irrégularités à cause du non respect de procédure de constitution du groupe de travail (soit au total 70%).

##### **Propositions concernant le groupe de travail**

- Pour pallier le risque d'annulation pesant sur les règlements locaux affectés par des vices de forme, une **validation législative** pourrait être une solution satisfaisante. Cette procédure a déjà été utilisée en matière d'urbanisme dans le respect des conditions posées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel tant sur la poursuite d'un but d'intérêt général suffisant, que le respect des décisions de justice et des règles et principes de valeur constitutionnels. Cette disposition serait strictement liée aux vices de procédure afférents à la composition des groupes de travail constitués avant l'entrée en vigueur de la loi.

○ En outre, afin d'éviter de futurs contentieux en série remettant en cause l'ensemble des règlements, et par souci de **simplification** des procédures, il est proposé d'inscrire la procédure de constitution des groupes de travail dans la procédure actuelle de droit commun d'élaboration des documents d'urbanisme. Ainsi, il conviendrait de supprimer les groupes de travail. Cette suppression du groupe de travail s'accompagnerait d'une **concertation de tous les acteurs concernés** et d'une enquête publique.

En mars et avril 2009, l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF) a réalisé une enquête auprès de huit grandes villes : Besançon, Le Havre, Limoges, Nancy, Nice, Perpignan, Tours et Saint-Etienne.

A la question : « que pensez-vous de la suppression du groupe de travail pour l'élaboration des groupes de travail ? », les réponses sont les suivantes.

Plus de 60 % des grandes villes sont favorables à cette suppression (5 sont pour, 3 sont contre). La plupart des grandes villes constatent que la procédure actuelle est longue, complexe et source d'insécurité juridique. De plus, la suppression permettrait d'assouplir véritablement la création et la révision des RLP. Même si l'introduction d'une enquête publique semble pertinente et plus équitable sur un sujet concernant le cadre de vie des citoyens, il est à noter que certaines grandes villes pensent que l'enquête publique alourdirait la procédure.

## **2. Concertation préalable et enquête publique**

Actuellement, les associations locales d'usagers peuvent participer aux groupes de travail chargés d'élaborer les règlements locaux de publicité, à titre consultatif.

Dans un premier temps, par souci de démocratisation du processus, il a été envisagé d'élargir la composition du groupe de travail aux associations de protection de l'environnement agréées au de l'article L.141-1 du code de l'environnement. En effet, cette catégorie d'association, si elle ne peut pas participer à un groupe de travail en l'état actuel des textes, peut être réellement représentée au niveau local et avoir vocation à participer à l'élaboration d'une réglementation qui vise à concilier intérêts économiques et défense du cadre de vie. En outre, le code de l'environnement d'une part impose au préfet de faire cesser toute infraction en matière de publicité, enseignes et préenseignes lorsqu'une telle association en fait la demande (article L.581-32), et d'autre part lui reconnaît la possibilité d'agir en justice (articles L.142-1 et L.142-2). Ainsi, le législateur a déjà voulu conférer aux associations agréées une place importante dans le domaine de la publicité et il convient de leur permettre de participer aux groupes de travail. Enfin, cette ouverture s'inscrit dans l'objectif d'une meilleure participation des citoyens à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, tel que prévu par la Charte de l'environnement et inscrit dans la Convention d'Aarhus, entrée en vigueur le 6 octobre 2002.

Dans un second temps, au fil des auditions et au vu du nombre croissant de contentieux fondés sur les vices de forme affectant la procédure de constitution des groupes de travail, une **intégration dans les procédures existant en matière d'urbanisme a été envisagée afin d'ouvrir l'élaboration des règlements locaux à concertation et enquête publique en supprimant le groupe de travail tel que prévu par la loi de 1979.**

Cette ouverture du document au public constituerait une forte démocratisation du processus d'élaboration des règlements locaux de publicité. En effet, tout en restreignant les risques de contentieux liés à la composition du groupe de travail, en premier lieu cet alignement inclut la concertation préalable des acteurs concernés (article L. 300-2 du code de l'urbanisme). Ainsi, seraient associés, « *pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées* », dont les membres actuels du groupe de travail, mais également, par exemple, le conseil général, les communes voisines, le CAUE, etc. En second lieu, l'enquête publique menée permettrait également d'associer les citoyens à la réflexion sur l'implantation des dispositifs sur domaine privé comme sur domaine public.

### **3. Penser la réglementation locale dans un cadre urbanistique global**

Les efforts d'aménagement d'un quartier peuvent perdre une grande partie de leur sens si la prolifération des publicités et enseignes n'est pas maîtrisée dans le même temps. Au traitement de la publicité extérieure a posteriori par le biais de l'exercice de la police, souvent lacunaire, devrait donc être substituée une approche laissant davantage de place à l'anticipation et à l'insertion dans la réflexion menée dans le cadre des projets d'aménagement et d'urbanisme.

Le processus d'élaboration des PLU pourrait être appliqué aux règlements locaux : concertation, enquête publique. Afin de lancer une concertation, dresser un bilan de l'affichage existant sur le territoire communal ou intercommunal serait l'opportunité de lancer un premier débat sur le thème.

L'article R 123-14 du code de l'urbanisme prévoit d'ores et déjà que les annexes du PLU comprennent à titre informatif « Les actes instituant des zones de publicité restreinte et des zones de publicité élargie, en application des articles L. 581-10 à L. 581-14 du code de l'environnement ».

### **Propositions concernant le lien entre urbanisme et publicité et la simplification**

Le code de l'urbanisme fait d'ores et déjà référence aux réglementations de protection du cadre de vie et du paysage. Le rapprochement entre les deux législations présenterait en outre l'avantage d'attirer l'attention des responsables municipaux sur les connexions entre la publicité et le domaine de l'urbanisme et des paysages.

- Il est proposé d'**intégrer** le règlement local de publicité dans le plan local d'urbanisme. Ainsi, une seule concertation et une seule enquête publique seraient menées pour élaborer ces deux documents. Cependant les temps de vie de ces documents n'étant pas forcément identiques, une révision partielle du PLU serait toujours possible.

- Le rapprochement entre publicité et règles d'urbanisme peut s'effectuer en second lieu en **complétant l'article L 111-1-4** relatif aux entrées de ville, comme exposé précédemment. En outre, la publicité sur domaine public est pour l'instant traitée « à part », puisqu'elle fait l'objet de contrats avec la collectivité. Inclure cette catégorie dans un projet d'urbanisme ouvert à concertation et à enquête publique ajouterait de la cohérence.

○ Le développement des SCOT pourrait justifier que le sujet soit traité dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de ce document.

○ Dans un souci de simplification et d'efficacité des démarches administratives, un système de **guichet unique** pourrait être créé en mairie, permettant de coordonner les divers services concernés par les autorisations et déclarations de dispositif : voirie, urbanisme, environnement, périmètres protégés, taxe...

○ Des formulaires, type **CERFA**, notamment de déclaration préalable et d'autorisation, pourraient être élaborés par l'administration et accessibles en ligne.

## **V. ACCROITRE LA VIGILANCE SUR LES NOUVEAUX PROCÉDES ET NOUVELLES TECHNOLOGIES**

### **1. Bâches et création publicitaire**

Bien que le terme de « bâche » ne figure pas dans les textes relatifs à la publicité, il est possible de le définir par assimilation en se référant aux définitions de l'article L.581-3 du code de l'environnement. Les bâches ne constituent pas une catégorie de dispositif à part entière, mais un type de support, étant entendu qu'une bâche n'a lieu d'exister **que dans le cadre de travaux** réalisés sur la façade du bâtiment concerné. On pourrait distinguer les « bâches enseignes » des « bâches publicitaires » en fonction de la situation.

- Bâches enseignes : les bâches contenant un message relatif à une activité s'exerçant dans l'immeuble, en travaux, sur lequel elles sont apposées, peuvent être qualifiées de bâches enseignes.

Ainsi, les bâches enseignes doivent respecter les prescriptions des articles R.581-55 à R.581-79 du code de l'environnement valant règlement national des enseignes. Or, les dispositions relatives aux enseignes murales ouvrent déjà de très larges possibilités puisqu'elles ne contiennent pas de limitation de surface et de hauteur.

- Bâches publicitaires : les bâches qui contiennent des messages sans relation avec les activités exercées dans l'immeuble, en travaux, sur lequel elles sont apposées peuvent être qualifiées de bâches publicitaires.

Ce sont en général des dispositifs muraux qui doivent respecter les règles relatives aux publicités apposées sur un mur. Ainsi, les bâches publicitaires doivent respecter les prescriptions des articles R.581-8 à 25 qui vaut règlement national de publicité en agglomération (normes de surface et de hauteur définies en fonction de la population de l'agglomération). De plus, des zones de publicité élargie peuvent éventuellement admettre des surfaces et des hauteurs plus importantes.

Les bâches publicitaires de plus de 16 m<sup>2</sup>, cas fréquent des bâches de ravalement, sont illégales sauf si elles sont situées en zones de publicité élargie (ZPE) et respectent les règles de surfaces et de hauteurs maximales définies dans le règlement local de publicité.

Les bâches sur monuments historiques ont été traitées de façon distincte depuis 2007. En effet, par le décret n° 2007-645 du 30 avril 2007 pris pour l'application de l'article

L. 621-29-8 du code du patrimoine, le Ministère de la culture et de la communication autorise la publicité sur les échafaudages pour la rénovation des immeubles classés ou inscrits. L'autorité administrative chargée des monuments historiques, peut ainsi autoriser l'installation de bâches d'échafaudage comportant un espace dédié à l'affichage publicitaire (jusqu'à 50 % de la surface totale de la bâche). Les recettes perçues par le propriétaire du monument pour cet affichage sont affectées par le maître d'ouvrage au financement des travaux.

Les associations demandent la suppression de ce décret autorisant la publicité sur les monuments historiques.

Les associations sont fortement opposées aux bâches publicitaires alors que les professionnels de l'affichage souhaitent qu'elles soient mieux encadrées (soumises à un régime d'autorisation spécifique) voire ouvertes à un format plus important (notamment pour des opérations événementielles temporaires). Un autre point d'achoppement entre les professionnels et les associations concerne les abords du périphérique parisien. Les bâches sont implantées sur le territoire des communes bordant la ville de Paris et sont visibles depuis le périphérique parisien. Ces villes ont autorisé les dispositifs par l'instauration de ZPE.

M. Brossard, président de l'Association des agences conseils en communication, indique que les bâches peuvent servir de support non seulement à des publicitaires mais aussi à des artistes, aussi à même d'être créatifs. En outre, reproduire l'image du produit ne lui paraît pas la meilleure option, l'important étant de délivrer un message. Une simple signature ou un logo paraîtrait suffisant, l'essentiel étant l'image véhiculée grâce à des créations originales. Cela constituerait une autre approche de l'art dans la rue.

### **Propositions concernant les bâches publicitaires**

○ La solution pour mieux encadrer les bâches publicitaires pourrait être d'ouvrir ces espaces à des créateurs. Pendant la durée des travaux, certaines marques pourraient s'associer à des artistes en limitant la surface de leur logo. Ainsi, les grands annonceurs profiteraient de cet espace pour promouvoir des campagnes d'intérêt national comme l'environnement, tout en améliorant leur image auprès du grand public. Cette question pourrait être débattue au sein du Conseil national du paysage dans le cadre de la veille relative aux nouveaux procédés et nouvelles technologies (cf infra).

○ Comme suggéré, notamment si les ZPE sont supprimées, (cf supra), une réglementation spécifique au support-bâche pourrait être dégagée, en prévoyant un format particulier, ouvert à un espace publicitaire, indivisible (un seul emplacement), pour une durée fixe maximale. Les interdictions relatives et absolues de publicité s'appliqueraient à ces dispositifs. Une autre solution consisterait à s'inspirer des dérogations actuellement existantes en matière d'enseignes, permettant au maire d'« adapter aux circonstances locales » les règles, qui seraient strictement encadrées par la réglementation nationale en terme de surface, de proportions, de durée, et strictement liée à la réalisation de travaux.

○ A l'heure actuelle, l'article L 581-18 du code de l'environnement prévoit que le maire peut, hors du cadre d'un règlement local de publicité et dans certaines circonstances, décider d'autoriser par dérogation des enseignes dans des conditions moins restrictives que la loi. Cette possibilité pourrait être ouverte pour les bâches et strictement encadrée.

## **2. La publicité lumineuse**

Actuellement, la question de la consommation énergétique des dispositifs publicitaires n'est pas traitée. Dans les années 1970, avait été instaurée une interdiction d'utiliser l'énergie électrique de 22 heures à 7 heures tant pour l'éclairage des annonces publicitaires et décorations lumineuses sur la voie publique que pour l'éclairage des façades extérieures de locaux professionnels, de vitrines de magasins, d'enseignes et motifs lumineux, à l'exception des établissements en cours de fonctionnement (arrêté du ministre de l'industrie et de la recherche du 7 décembre 1974, puis arrêté du ministre de l'industrie du 16 novembre 1979). Cette réglementation a été abrogée en juillet 1999 (arrêté du secrétaire d'État à l'industrie du 29 juillet 1999), très probablement suite au constat d'une inapplication généralisée de ces interdictions.

Or, le projet de loi portant engagement national pour l'environnement comporte en son article 66 des dispositions de prévention des nuisances lumineuses : « Pour prévenir ou limiter les dangers ou trouble excessif aux personnes et à l'environnement causés par les émissions de lumière artificielle et limiter les consommations d'énergie, des prescriptions peuvent être imposées, pour réduire ces émissions, aux exploitants ou utilisateurs de certaines catégories d'installations, ouvrages, équipements et activités professionnelles ». Or, les publicités, enseignes et préenseignes ont été exclues du champ d'application de cette mesure. Il paraît judicieux de réintégrer cette catégorie de matériel dans le projet de loi.

### **Propositions concernant la publicité lumineuse**

- L'article L 581-9 du code de l'environnement pourrait être ainsi modifié « [La publicité] doit toutefois satisfaire, notamment en matière d'emplacements, de densité, de surface, de hauteur et d'entretien et, en ce qui concerne la publicité lumineuse, de flux lumineux émis, de leur répartition dans l'espace et d'efficacité lumineuse des dispositifs utilisés, à des prescriptions fixées par décret en Conseil d'Etat ».

- Par ailleurs, il est nécessaire de prévoir dans les textes (niveau réglementaire) des règles relatives aux dispositifs lumineux scellés au sol. En effet, à l'heure actuelle, si tout publicité lumineuse, murale ou scellée au sol, est soumise à autorisation du maire, en revanche les règles d'implantation qui ont été prévues dans la réglementation nationale ne sont applicables qu'aux dispositifs muraux ou sur toiture.

- Une mesure visant à l'extinction la nuit ou une partie de la nuit, des dispositifs publicitaires lumineux et enseignes lumineuses, ainsi que les systèmes de déroulants, permettrait également une réduction de la consommation d'énergie et de l'impact visuel.

## **3. L'impact des nouvelles technologies sur le paysage**

Le sujet des nouvelles technologies dans le domaine de la publicité extérieure est une question récurrente qui mérite de faire l'objet d'une attention particulière. En effet, ces évolutions normales du média n'apparaissent pas dans les textes datant de 1979. Si leur évolution a été plus lente dans les premières années de la loi, on a pu noter une progression spectaculaire ces dernières années.



Il existe trois techniques nouvelles au côté de l'affichage classique: le déroulant numérique, l'image animée et la vidéo. La technique de la vidéo est de plus en plus proposée aux agglomérations, notamment du nord de la France. Les dispositifs vidéos sont souvent présentés comme des dispositifs interactifs pouvant être utiles aux collectivités (alertes météo, alerte enlèvements...). Ils devraient être réservés et limités à la diffusion d'informations publiques communales ou d'intérêt local.

La seule entrée possible pour ces nouvelles technologies dans la loi 1979 correspond à la notion de publicité lumineuse. Or elle s'avère complètement inadaptée aux écrans vidéos ou aux images animées. Il n'y a pas de règles d'intensité lumineuse, de taille ou de hauteur, et rien n'est prévu pour les scellés au sol lumineux. Récemment, une nouvelle technique de publicité interactive est apparue avec l'utilisation des téléphones portables.

Ces questions de nouvelles technologies et de publicité intrusive sont soulevées par les associations. Elles estiment que les règles relatives à la publicité lumineuses sont trop laxistes et les refus d'autorisation difficiles à motiver. Les associations demandent l'interdiction de la publicité intrusive sur l'espace public (écran plasma, bluetooth...), en faisant valoir que le caractère interactif ne doit être que volontaire de la part du piéton. Cependant cette question de publicité intrusive (comme sur les téléphones portables) ne rentre pas dans le cadre du paysage en tant que tel.

Même si la vidéo dans la rue peut sembler attractive (moins de dispositifs dans les rues), il paraît inapproprié d'autoriser la publicité sous ce format. Au-delà de l'aspect esthétique et d'insertion difficile dans le paysage urbain, car cette technique attire particulièrement le regard, ces dispositifs peuvent constituer des **dangers potentiels en matière de sécurité routière pour les automobilistes.**

### **Propositions concernant les nouvelles technologies**

○ Pour prendre en compte et mieux encadrer les nouvelles technologies et procédés tels que les bâches ouvertes à la création publicitaire, une des solutions proposées serait la création d'une commission de contrôle et de gestion de toute nouvelle technologie ou technologie utilisée sur l'espace public. Cette organisme compétent en la matière pourrait être le Conseil National du Paysage. En effet, une réflexion collective peut permettre une bonne application : il est nécessaire d'avoir des règles claires et partagées par tous lors de leur élaboration. L'initiative (saisine par les associations, initiative du ministre,..) et le rythme des réunions (régulières, en fonction de l'apparition des nouveaux procédés...) devront être prévus. Le développement des nouvelles technologies nécessitant des investissements importants de la part des professionnels du secteur, les choix et orientations devront être bien mesurés.

Les nouvelles technologies sont souvent considérées comme une opportunité pour favoriser la création, cependant, il ne faut pas confondre nouvelles technologies et création car il ne suffit pas d'utiliser une nouvelle technologie pour être créatif.

#### **4. Les chartes d'engagement**

D'une manière générale, l'ensemble des professionnels de l'affichage ont élaboré et signé des chartes de « bonne conduite » où ils s'engagent à respecter les textes en vigueur et à améliorer la qualité du parc d'affichage.

Ainsi, en décembre 1992, une « charte de la qualité de l'affichage » avait été signée par les professionnels de l'affichage et le ministère de l'environnement.

Plus récemment, le 29 janvier 2008, une convention entre la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution et le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables a été signée dans le cadre du Grenelle de l'Environnement.

Dans cette convention, les professionnels s'engagent à respecter plusieurs points importants en matière d'environnement comme la mise en avant des produits écologiques ou la gestion des déchets. Il est à noter que l'article 6 de cette convention est de « limiter les impacts visuels sur le paysage et les écosystèmes ». Cet article s'inscrit dans une meilleure intégration des enseignes et affiches dans le paysage en concertation avec les élus.

Par ailleurs, comme rappelé plus haut, la communauté d'agglomérations Europ' Essonne prépare un document d'orientation qui constituera une « charte d'excellence » guidant la rédaction des RLP concernant la RN20.

Une expérience semblable a été également menée dans le périmètre du Val de Loire inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Enfin, plusieurs PNR (Volcans d'Auvergne, Loire-Anjou-Touraine, Montagne de Reims...) ont élaboré les chartes d'orientation de la signalétique et de la publicité.

Qu'elles émanent des professionnels ou des collectivités et malgré leur caractère indicatif et non réglementaire, ces différents documents présentent l'intérêt d'homogénéiser les pratiques en vigueur.

\*\*\*

## CONCLUSION

### **La nécessaire évolution des techniques**

Née des difficultés d'application de la loi du 29 décembre 1979, la concertation qui vient d'être menée dans le cadre de cette mission a permis d'approfondir les réflexions sur l'origine des dysfonctionnements et de mettre en exergue la nécessité de clarifier ou d'actualiser plusieurs dispositions.

### **L'évolution des dispositions relatives à la taxe sur la publicité extérieure et la meilleure application de la loi**

La circulaire du 23 juin 2008 sur la mise en œuvre de la police a constitué un rappel utile à une vigilance renouvelée des services locaux, qui porte d'ores et déjà ses fruits. Accompagnée des nouvelles dispositions relatives à la taxe sur la publicité extérieure, dont il faudra toutefois mesurer les effets concrets ultérieurement, elle participe à une meilleure application de la loi. Cependant, des progrès restent encore à effectuer.

### **L'équilibre entre cadre de vie et communication**

Outre la question de l'application des textes, se pose celle de l'adaptation à la constante évolution des techniques et de l'urbanisation, dans la perspective d'assurer un nécessaire équilibre entre préservation du paysage et développement de la communication par le media de la publicité extérieure. C'est dans ce nécessaire respect du cadre de vie qu'il sera possible d'animer la ville par une création publicitaire véritablement artistique, faisant appel au besoin à un usage raisonné et accepté des nouvelles technologies.

Ce rapport ouvre la voie à des modifications législatives. Il sera nécessaire d'une part de les compléter par voie réglementaire, ce qui nécessitera de prolonger les réflexions techniques, et d'autre part, parfois, d'arbitrer entre plusieurs propositions.

**Les travaux devront donc se poursuivre.** Certaines études devront être menées et les réflexions prolongées, par exemple au sein du **Conseil National du Paysage**, qu'il serait opportun de **réunir régulièrement** sur ce sujet. Ainsi, une réunion au moins tous les deux ans permettrait de se pencher sur **les évolutions techniques en cours, d'anticiper les applications** et d'éviter ainsi de se trouver devant un fait accompli. Une session relative aux **adaptations de niveau réglementaire** pourrait servir à affiner la réglementation.

\*\*\*

## Résumé des possibilités de modification de la réglementation de la publicité évoquées dans le rapport

objet	contenu	niveau
préenseignes	possibilité de supprimer les préenseignes dérogatoires s'il existe un plan de Signalisation d'Information Locale (SIL)	réglementaire
formats	réduction : maximum ramené à 12m <sup>2</sup>	réglementaire
densité	en fonction du linéaire sur rue (plutôt qu'une règle d'interdistance difficile à mettre en œuvre), dans le RLP seulement	législatif
zonage	suppression des ZPA et des ZPE mais introduction d'une réglementation spécifique aux bâches, maintien des ZPR	législatif
suppression de la publicité près des écoles	oui	législatif
microaffichage	maintien du régime actuel, possibilité à rappeler dans le cadre d'une circulaire	circulaire
notion d'agglomération et d'ensemble multicomunal	nécessite une réflexion complémentaire	législatif
enseignes	cadrage en façade et sur le terrain d'assiette	réglementaire
axes routiers	introduire référence à la publicité dans le L.111-1-4 (« amendement Dupont »)	législatif
responsabilité	liée à l'existence d'un RLP	législatif
intercommunalité	à l'EPCI compétent ou à toute autre forme de groupement intercommunal	législatif
rôle des conseils généraux	sur les axes routiers, par la mise en place de la SIL avec conseil des CAUE	réglementaire ou circulaire
taxe sur la publicité	concerne la fiscalité locale	
procédure d'élaboration des règlements locaux enquête publique et concertation	association accrue des citoyens, intégration dans les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme	législatif
bâches	introduction d'une réglementation spécifique, ouverture à la création artistique	législatif
publicité lumineuse	à limiter en vue de réaliser des économies d'énergie	législatif
nouvelles technologies	suivi à effectuer par le Conseil National du Paysage (CNP)	