

**COMPTE-RENDU DE LA COMMISSION DEPARTEMENTALE
DE LA NATURE, DES PAYSAGES ET DES SITES**

Formation spécialisée dite « de la publicité »

Réunion du 18 mars 2020

La Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites, a été convoquée pour une réunion organisée d'une part en formation spécialisée « faune sauvage captive », d'autre part en formation spécialisée dite « de la publicité ».

Elle devait se tenir le 18 mars 2020 sous la présidence de M. Thomas MICHAUD, Secrétaire Général de la préfecture de la Loire, en vue d'examiner, pour la première formation, trois demandes de certificats de capacité, pour la seconde, deux révisions de règlements locaux de publicité.

En raison des mesures de précaution prises pour faire face à la pandémie de Coronavirus, toutes les réunions prévues à compter du 17 mars 2020 ont été annulées.

Les membres de la CDNPS ont été prévenus par courriel de ne pas se déplacer et invités à faire part de leur avis sur les dossiers transmis par le même canal. Entre le 18 et le 26 mars, la plupart des membres ont émis un avis par courriel qui est repris dans le compte-rendu ci-après.

Le 26 mars, était prévu au journal officiel la suspension des délais, notamment ceux de la consultation de commission. En conséquence, si les demandeurs des avis ci-après le jugent nécessaire, la commission pourra se réunir en présentiel, **sur leur demande expresse**, après la fin de la période de crise sanitaire.

I- Formation « Publicité »

Les dossiers présentés sont :

- la révision du règlement local de publicité (RLP) de Riorges
- la révision du règlement local de publicité (RLP) de Roanne

Ces communes ont actuellement un RLP dit de première génération qui arrivera à expiration en juillet 2020 en application de la loi engagement pour l'environnement de 2010. La révision a été faite selon la procédure définie par le code de l'environnement qui suit la procédure de révision des plans locaux d'urbanisme. L'avis de la CDNPS est requis.

Les membres devant être présents ou ayant donné mandat et ayant été consultés par courriel sont :

- M. MICHAUD : secrétaire général de la préfecture
- Mme ROMIER : architecte des bâtiments de France
- M. RUBI : représentant la DDPP
- Mme ROME : représentant l'UID – DREAL
- Mme PERRIER : représentant la DDT
- M. FRECHET : conseiller départemental
- M. ROCHETTE : Maire de Boën-sur-Lignon
- Mme FAYOLLE : Maire de Saint-Paul-en-Cornillon
- M. DREVET : Maire de Sainte-Agathe-la-Bouteresse
- M. MARECHAL : Fondation du Patrimoine
- M. PEYROCHE : France Nature Environnement
- M. MONNERET : Société pour la Protection des Paysages et de l'Esthétique de la France
- M. FRECON : chambre d'agriculture
- M. CHAMPALBERT, Société MPE-Avenir
- M. BERLANDA : Société Insert
- M. KLEIBER : Société Clear Channel
- M. BARRALON : Société Horizon

Plus de la moitié des membres (soit le quorum de la réunion) ont été mis en mesure de s'exprimer par courriel.

Les deux dossiers présentés à la CDNPS sont deux révisions de règlements locaux de publicité (RLP) à Riorges et à Roanne avec une procédure et un contenu notablement différents de ceux du RLP qui s'achève puisqu'il y a eu un changement important de la législation sur la publicité intervenu en cours d'application des deux RLP actuels.

Le règlement local de publicité (RLP) est un instrument de planification locale de la publicité pour des motifs de protection de l'environnement. Il s'agit d'apporter une réponse adaptée au patrimoine architectural, paysager, naturel et d'exprimer l'intégration de la publicité dans les projets urbains et les secteurs à vocation économique.

Les dispositions relatives à la publicité applicables aujourd'hui sont issues de la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et le décret du 30 janvier 2012 portant réglementation nationale pour la publicité extérieure. La loi prévoit que le RLP transfère le pouvoir de police du préfet au maire. S'agissant ici de deux révisions, le pouvoir de police reste une attribution de chaque maire.

Conformément à l'article L581-14-1 du code de l'environnement, le projet de RLP doit être soumis pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites réunie en formation « publicité » avant l'enquête publique.

La CDNPS rend un avis au vu de l'évaluation de l'impact potentiel du RLP. Elle vérifie que le projet se traduit par l'amélioration de l'esthétique urbaine.

Dossier n°1 : La révision du règlement local de publicité de RIORGES

La ville de Riorges se situe au nord du département, au cœur de la plaine du Roannais, traversée par le fleuve Loire. Faisant encore partie du Massif Central, Riorges se situe au centre d'une plaine d'axe nord-sud (plaine de la Loire) délimitée à l'est par les monts du Beaujolais et à l'ouest par les monts de la Madeleine.

Elle constitue aujourd'hui toute la partie ouest de la zone d'urbanisation continue de l'agglomération de Roanne.

La population légale de Riorges, au 1er janvier 2016, s'élève à 10 669 habitants (source INSEE). Cette taille est d'une grande importance puisque le règlement national de publicité qui doit être respecté par le règlement local prévoit une différence de traitement de la publicité, notamment des formats, selon que la commune est en-deçà ou au-delà du seuil de 10 000 habitants.

Le RLP de Riorges affiche des objectifs de lutte contre la pollution visuelle et lumineuse en préservant les espaces naturels et leur qualité paysagère, les sites patrimoniaux et l'architecture remarquable ainsi que les éléments de façade et de visibilité routière. Il tient compte des spécificités des secteurs à potentielle exposition publicitaire, de la nécessaire animation des centralités et des besoins en communication des acteurs économiques.

Sept orientations ont été retenues : une orientation générale, puis quatre orientations sectorielles ciblant plus précisément le centre-ville, les axes d'entrées de ville et les zones d'activités et commerciales. Enfin, les deux dernières orientations thématiques ciblent la maîtrise des dispositifs numériques et l'affichage d'opinion.

- Orientation n° 1 : Préserver les identités paysagères, naturelles ou bâties, du territoire ;
- Orientation n° 2 : Optimiser l'effet vitrine du territoire au droit des entrées de ville et axes stratégiques ;
- Orientation n° 3 : Maîtriser la banalisation des zones commerciales et d'activités ;
- Orientation n° 4 : Accompagner la participation de l'affichage extérieur à l'ambiance des centralités urbaines ;
- Orientation n° 5 : Maintenir les ambiances apaisées dans les espaces de vie quotidienne ;
- Orientation n° 6 : Prendre en compte les nouvelles technologies d'affichage extérieur ;
- Orientation n° 7 : Promouvoir l'expression citoyenne.

Le RLP vient déroger à l'interdiction stricte de publicité aux abords des monuments historiques et dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables pour les dispositifs suivants :

- la publicité supportée par du mobilier urbain,
- les emplacements destinés à l'affichage d'opinion ainsi qu'à la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif.

Cette dérogation ne concerne pas les autres lieux identifiés au paragraphe I de l'article L581-8 du Code de l'environnement. Ainsi, pour parvenir à atteindre l'ambition communale quant à la préservation importante de l'environnement quotidien de la

population, espaces vitrines et zones de nature en ville, aucune publicité n'est autorisée en ZP4 (Paysages sensibles).

L'élargissement de la plage d'extinction nocturne des dispositifs lumineux (extinction obligatoire de 22h à 7h) vient répondre aux enjeux de réduction des consommations d'énergie. Elle permet également de limiter les impacts sur le cadre de vie des habitants la nuit (pollution lumineuse) et répond plus généralement aux sujets liés au développement durable.

Les dispositifs numériques sont autorisés au sein de la ZP3 (Axes commerciaux). Il s'agit de l'unique zone du RLP où le numérique est autorisé. Toutefois ce développement est souhaité maîtrisé en limitant spatialement et surfaciquement la publicité numérique. D'autre part, l'ouverture au numérique au sein de la ZP3 a également été motivée par la possibilité que laisse le numérique de dé-densifier via un report sur un seul support de plusieurs publicités.

La ZP4 (Paysages sensibles), couvrant outre les espaces considérés comme vitrine du territoire ou sources d'aménités particulières pour le cadre de vie, comprend également les paysages fréquentés de manière quotidienne tels que les axes et seuils d'entrées de ville, les espaces à proximité des équipements publics et giratoires accueillant un flux conséquent de population et présentant souvent un caractère très ouvert et aux abords desquels les dispositifs sont plus particulièrement perceptibles.

Pour parvenir à atteindre la préservation de l'environnement quotidien de la population, espaces vitrines et zones de nature en ville, aucune publicité n'est autorisée dans cette zone.

En ce qui concerne les enseignes, une vigilance particulière est portée sur leur intégration au sein de ces secteurs.

Le rapporteur à la commission note que la rédaction du règlement relatif aux dimensions mériterait d'être revue puisqu'elle prévoit que la surface des dispositifs numériques autorisés peut dépasser la surface de l'affiche. La réglementation a été clarifiée par le Conseil d'État, le règlement détermine une surface comprenant tout le dispositif y compris l'encadrement. La correction permettra de simplifier toutes les surfaces en globalisant affiche et encadrement.

En conclusion, le rapporteur propose un avis favorable à ce RLP. Il explique que ce projet repose sur une démarche volontariste de la commune de Riorges avec un premier règlement datant du 29 mars 1983. Ce document a évolué en 1991, en 2001 puis en 2009 avec un arrêt du Règlement Local de la Publicité actuellement en vigueur le 6 octobre 2009. Ces révisions successives ont permis d'adapter la réglementation au fur et à mesure du développement de l'urbanisation, des surfaces publicitaires ou des enseignes sur la commune et d'avoir une réelle maîtrise de l'impact des dispositifs publicitaires et enseignes dans le paysage urbain de Riorges.

Le projet de révision prend bien en compte l'évolution du territoire et des pratiques publicitaires dont le numérique par exemple, tout en conservant la maîtrise de la commune sur son territoire.

Les membres de la CDNPS invités à se prononcer ont exprimé des positions argumentées.

Pour l'architecte des bâtiments de France (ABF), le projet proposé confirme la volonté communale de protection et d'amélioration de l'esthétique urbaine. Conformément à l'article L.581-8 du code de l'environnement, la publicité est interdite aux abords des monuments historiques mentionnés à l'article L620-30 du code du patrimoine et dans le périmètre des sites patrimoniaux remarquables mentionnés à l'article L631-1 du même code.

Le règlement propose d'accepter la publicité sur le mobilier urbain (dans le cadre de 2m² par dispositif) et pour l'affichage d'opinion et les activités associatives. Dans tous les cas, il est précisé que la publicité numérique est interdite sur la commune de Riorges (hors ZP3 axes commerciaux).

Concernant le mobilier urbain supportant de la publicité, le code de l'environnement prévoit dans son article R.581-6 que : *« Sous réserve de l'application des dispositions de l'article R. 581-9, font l'objet d'une déclaration préalable, l'installation, le remplacement ou la modification : d'un dispositif ou d'un matériel qui supporte de la publicité ; de pré-enseignes dont les dimensions excèdent 1 mètre en hauteur ou 1,50 mètre en largeur. Le remplacement ou la modification des bâches comportant de la publicité fait aussi l'objet d'une déclaration préalable à l'autorité compétente en matière de police en vertu de l'article L.581-14-2. »*

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, ce projet de révision du règlement local de publicité (RLP) de la commune de RIORGES doit être considéré comme respectant le caractère et l'intérêt des lieux avoisinants, des sites, des paysages et des perspectives monumentales.

L'avis de l'ABF est donc un **avis favorable sur ce dossier**.

Les avis du collège des représentants des services de l'État sont donc favorables.

En ce qui concerne le collège des personnalités qualifiées, France Nature Environnement (FNE) s'est exprimée après avoir concerté.

Son avis exprime des remarques précises pour apporter quelques modifications au projet.

FNE estime positive l'extinction des publicités et enseignes de 20 h à 7 h, l'interdiction des enseignes numériques, des enseignes scellées ou posées au sol de moins d'un m², la limitation de surface des enseignes sur façade et la réglementation des enseignes temporaires.

Elle pense cependant que ces mesures positives deviendront illisibles dans le paysage si elles sont accompagnées d'une absence de règle d'extinction pour le mobilier urbain et les dispositifs de grand format incompatibles avec la notion même de protection de l'environnement, à savoir des panneaux muraux et scellés au sol de 10,6 m en ZP3, ainsi que des panneaux numériques au format maximum autorisés par le Code de l'environnement dans cette même zone, des enseignes scellées au sol inutiles et des enseignes sur toiture beaucoup trop grandes.

FNE considère qu'un RLP ne peut faire abstraction d'enjeux environnementaux tels que la transition écologique, la lutte contre le gaspillage énergétique, la protection du ciel nocturne et ne doit pas aller à l'encontre de l'exemple qu'une collectivité se doit de donner à ses administrés.

FNE confirme que le mode de calcul de la surface d'un dispositif publicitaire est à revoir. En effet, l'article L581-3 du Code de l'environnement définit la surface d'une publicité comme étant celle de l'affiche et de son support. La volonté du législateur est

depuis l'origine de considérer l'encombrement visuel du dispositif dans son ensemble et pas uniquement l'affiche.

L'arrêt du Conseil d'État du 20 octobre 2016 (affaire Oxial) rappelle que : « *Pour calculer [la] surface unitaire [d'un panneau publicitaire], il convient de prendre en compte, non pas la seule surface de la publicité [...] apposée sur le dispositif publicitaire mais le dispositif lui-même dont le principal objet est de recevoir cette publicité c'est-à-dire la surface du panneau litigieux tout entier.* Font donc partie intégrante de la surface du dispositif : l'affiche et l'encadrement.

Ainsi, la disposition de l'article P0.3 est totalement illégale. Ce mode de présentation est une particularité du bureau d'études missionné par la ville de Riorges. Il a fait l'objet de remarques constantes de la part des services de l'État qui malheureusement ne semblent encore pas comprises.

On trouve ainsi dans le rapport de présentation (pages 82 et 84) des schémas induisant en erreur puisqu'y sont comparés des dispositifs qui ne sont pas de même nature, l'objectif étant de faire croire à une diminution importante de la surface d'affichage.

Schéma page 84.

En noir, mesure proposée par le RLP :

- 8 m² scellé au sol

- 8 m² mural

En orange, le maximum (12 m² autorisé par le Code de l'environnement).

On passerait ainsi de 12 m² à 8 m² ce qui est faux !

Il est en effet impossible de comparer ces deux nombres puisque le Code de l'environnement n'a jamais fixé de surface maximum d'affiche pour la publicité.

En fait, la surface indiquée 8 m² doit être remplacée par 10,6 m² ce qui modifie considérablement la diminution de surface.

FNE préconise donc d'indiquer la surface hors tout.

Certains dispositifs publicitaires, tels que les bâches publicitaires, les bâches de chantier, les publicités lumineuses admis dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants sont soumis à autorisation du maire, comme les enseignes.

Cette disposition incite à ne pas (ou peu) les réglementer, au prétexte qu'il faut laisser à chaque maire son pouvoir d'appréciation et que le RLP n'a pas à réglementer des dispositifs soumis à autorisation.

Or, selon l'article R581-76 du Code de l'environnement : *“La subordination d'un dispositif publicitaire à l'octroi d'une autorisation par l'autorité compétente en matière de police ne fait pas obstacle à la fixation, par le règlement local de publicité de règles plus restrictives que la réglementation nationale, notamment en matière de publicité lumineuse et d'enseignes lumineuses.”*

Cependant, la jurisprudence nous montre qu'un refus d'autorisation pour ce genre de dispositif pouvait être annulé par le juge administratif, au motif que le RLP ne motivait pas clairement cette interdiction dans une zone de publicité.

(CAA Douai 5 novembre 2019, n°8DA00125)

Aucune règle n'est prévue concernant les bâches publicitaires et de chantier dans le règlement. FNE préconise, afin d'éviter de futurs contentieux possibles, de réglementer tous les dispositifs soumis à autorisation préalable du maire, en justifiant ces mesures (dans le rapport de présentation).

FNE préconise d'interdire les bâches publicitaires ou de limiter leur surface à 12 m².

Le projet prévoit d'autoriser des panneaux publicitaires de 10,6 m² sur mur et scellés au sol le long des axes commerciaux. La ville de Riorges avait pourtant entamé une vraie réflexion sur le sujet en limitant à 2,5 m² les dispositifs publicitaires en zones d'activités. Cette mesure phare que peu de collectivités osent mettre en place aura pour effet de réhabiliter en partie ces zones souvent livrées à l'anarchie publicitaire. En toute logique, le même raisonnement doit être poursuivi concernant la zone 3. Une surface de 10,6 m² c'est le format désormais adopté nationalement par les afficheurs, s'y conformer localement, c'est répondre à une demande de la profession, en entérinant les pratiques existantes, et non vouloir profondément améliorer le cadre de vie des citoyens. Ces panneaux sont par ailleurs fréquemment éclairés par projection ou transparence et peuvent être déroulants, avec un effet encore plus désastreux. Alors qu'une réduction à 4 m² n'empêcherait nullement la lecture du message avec un impact visuel bien moindre, rien ne peut justifier une taille de 10,6 m² hormis l'intérêt économique pour les afficheurs. Le format de 10,6 m² est très proche du maximum autorisé par le Code de l'environnement (les fameux 4 X 3). Or, ces panneaux sont devenus le symbole tristement célèbre des nuisances et de la pollution engendrées par l'affichage publicitaire.

Ainsi, non seulement le cadre de vie et l'environnement des habitants serait gravement affecté par cette pollution, mais les axes commerciaux, très parcourus quotidiennement, qui sont l'une des vitrines de Riorges, seraient littéralement livrés aux afficheurs. Cela alors qu'ils devraient faire l'objet de toute l'attention et du traitement approprié que méritent les axes majeurs, comme c'est le cas dans nombre de RLP.

Les publicités de plus petit format (4 m²) sont, chacun peut le constater, tout à fait visibles et lisibles dans les communes de moins de 10 000 habitants. Pourquoi seraient-elles moins lisibles dans une ville comme Riorges, alors que les véhicules (et les piétons) y circulent à la même vitesse ?

FNE préconise donc de réglementer la ZP3 avec les mêmes dispositions que la ZP2 (2,5 m² mural et scellé au sol).

La publicité numérique est limitée à la zone 3. Il faut malheureusement souligner qu'elle l'est avec le format maximum autorisé par le RNP. Or, les écrans numériques, diffusant des images fixes ou animées, qu'ils soient muraux ou au sol, font partie des dispositifs qui, outre leur effet de banalisation, ont le plus fort impact sur leur environnement .

L'effet perturbateur de ces derniers sur l'ambiance paysagère d'un lieu, du fait notamment d'éclairs (flashes) intermittents, est extrêmement violent. Des enjeux environnementaux majeurs sont en cause, tels la protection du ciel nocturne, la lutte contre le gaspillage énergétique et le gaspillage des ressources de la planète. Alors que, partout, l'ordre du jour est à la réduction de l'éclairage public, installer massivement des publicités lumineuses va très exactement à l'encontre des mesures que les collectivités

se doivent aujourd'hui de prendre dans le cadre de la transition écologique. Il apparaît donc indispensable de reprendre la réflexion et d'étudier quelles mesures raisonnables pourraient être prises dans le cadre du RLP.

FNE préconise donc de limiter la publicité numérique à 1 m² en ZP3.

Concernant la publicité sur mobilier urbain et particulièrement sur les abris pour voyageurs, le projet l'autorise avec un éclairage toute la nuit. Comment une collectivité pourrait-elle justifier ce gaspillage énergétique ?

FNE préconise de limiter la publicité à une seule face des abris voyageurs, et d'imposer une règle d'extinction nocturne de 20 h à 7 h, sauf pour les abris voyageurs durant le temps des voyages.

Les enseignes scellées au sol impactent fortement le paysage. Leur utilité n'est nullement avérée. Elles peuvent même avoir des effets pervers en réduisant ou brouillant la lisibilité des enseignes apposées sur le bâtiment où s'exerce l'activité, en provoquant un effet de surenchère entre les acteurs économiques et en défavorisant les activités qui ne peuvent se signaler par une enseigne au sol, ce qui va très exactement à l'encontre d'un exercice équilibré de la concurrence.

La limitation à 4 m² en ZP2 et ZP3 est malheureusement insuffisante pour contrer les effets négatifs de ces dispositifs.

FNE préconise d'interdire les enseignes scellées au sol, ou d'appliquer en ZP2 et ZP3 la règle instaurée pour les deux autres zones.

Pas plus que les enseignes au sol, les enseignes sur toiture ne répondent à une nécessité sinon à faire la publicité de l'établissement. Elles écrasent le bâtiment, se découpent dans le ciel et s'imposent dans le paysage. Nombre de communes ou d'intercommunalités interdisent ce type de dispositifs, non seulement dans leur centre ville, mais jusque dans les secteurs d'activité commerciale.

FNE préconise d'interdire les enseignes sur toiture en ZP2 et ZP3, ou de les limiter à 8 m².

En conclusion, FNE note des mesures positives mais préconise des modifications pour lutter contre le gaspillage énergétique, protéger le ciel nocturne et améliorer l'esthétique de l'environnement urbain.

Ces **mesures préconisées** sont de limiter davantage les panneaux lumineux et de ne les maintenir qu'en ZP3 avec une taille réduite, de réglementer plus strictement les enseignes scellées au sol et sur toiture en ZP2 et ZP3, de diminuer la taille des dispositifs publicitaires en ZP3, de réglementer les bâches publicitaires en les limitant à 12 m², de prévoir l'extinction nocturne de la publicité sur mobilier urbain et de rédiger le règlement des surfaces en surface « hors tout » exclusivement pour se conformer à la définition légale et se limiter à 8 m².

Le collège des personnalités qualifiées est donc favorable avec ces réserves.

Le collège des professionnels s'est exprimé avec un avis porté par Monsieur Champalbert.

En ce qui concerne les dispositifs publicitaires, le RLP semble équilibré.

La majorité du territoire de cette commune, principalement rurale est interdite aux dispositifs de grand format, l'avenue Charles de Gaulle, intéressante pour les clients des afficheurs, a été autorisée aux dispositifs de grand format dans la limite du format autorisé et avec une règle de densité cohérente pour ne pas générer de profusion d'installations.

En ce qui concerne le mobilier urbain, le collège des professionnels constate qu'il est prévu une règle d'inter distance entre deux mobiliers urbains supports de publicité. Il est important de rappeler que l'installation desdits mobiliers urbains est régie par deux aspects totalement gérés par la collectivité :

- Ils doivent faire l'objet d'un marché public et ainsi leur quantité et leur design sont encadrés par les pouvoirs publics.
- Leur positionnement est défini en accord avec le gestionnaire de voirie.

Il est dommage d'intégrer un carcan supplémentaire, la Ville ayant tout pouvoir d'implantation et pouvant avoir un intérêt en terme de communication à bénéficier de deux supports à moins de 40m

En cas de modification de cet aspect, l'avis du collège des professionnels est favorable, à défaut, le collège des professionnels s'abstient.

Globalement, l'avis de la CDNPS sur la révision du RLP de Riorges est favorable. Le compte-rendu sera remis à la collectivité qui pourra prendre en compte les remarques émises.

Le président,


Pour le Préfet
et par délégation
Le Secrétaire Général

Thomas MICHAUD