

Affaire suivie par :
M. Hervé FRELON
Chargé de mission publicité
02 33 32 50 57
ddt-seb-bnpe@orne.gouv.fr

Alençon, le 14 MARS 2024

Monsieur le président,

La bonne gestion de la publicité extérieure représente un enjeu fort de préservation des paysages et du patrimoine bâti ou naturel de votre territoire.

Le projet de RLPI de la communauté de communes des Pays de l'Aigle a été construit avec rigueur, sur la base d'un diagnostic précis et l'établissement d'un zonage clair pour la mise en place d'un règlement équilibré. Le tout avec le souci de la concertation. Le travail réalisé démontre les préoccupations de la collectivité à vouloir préserver, d'un côté, son environnement, son patrimoine et, de l'autre, les impératifs en matière d'attractivité économique, sans que la nécessaire visibilité des acteurs économiques, ne prenne jamais le pas sur les considérations environnementales, en particulier la pollution visuelle et lumineuse.

Toutefois, des réserves ont été formulées lors de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), réunie dans sa formation « publicité » le 25 janvier 2024. Ces réserves visent à clarifier les modalités de mise en œuvre de ce règlement. Par ailleurs, des observations sont formulées dans l'annexe jointe.

Ces éléments visent à conduire cette démarche dans un cadre juridique de qualité. Vous limiterez ainsi le risque très important de contentieux auxquels sont souvent confrontés, de par leur nature, les RLPI et sécuriserez l'aboutissement de cette procédure jusqu'à son approbation.

Par conséquent, je donne un avis favorable à votre projet sous réserve de la correction des points non-conformes à la réglementation et de la prise en considération de l'annexe jointe.

Mes services se tiennent à votre disposition pour vous apporter toutes les informations nécessaires à la prise en compte de nos observations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.

Bien cordialement

Le Préfet,


Sébastien JALLET

Monsieur le président
Communauté de communes des Pays de l'Aigle
5 place du parc
61300 L'AIGLE



**PRÉFET
DE L'ORNE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction départementale des territoires
Service eau et biodiversité**

**ANNEXE à l'avis de l'État
sur le projet de règlement local de publicité intercommunal (RLPi)
de la communauté de communes des Pays de l'Aigle**

Par délibération en date du 22 juin 2017, le Conseil de communauté a décidé la mise en œuvre de l'élaboration du RLPi et la définition des objectifs poursuivis, des modalités de collaboration avec les communes et de la concertation publique.

En application des dispositions de l'article L.153-16 du code de l'urbanisme, j'ai l'honneur de vous faire connaître l'avis de l'État sur ce projet, d'une part au regard des éléments qui s'imposent à la collectivité, tels qu'ils vous ont été communiqués dans le « porter à connaissance » du 27 mars 2019 et, d'autre part sur les points appelant éventuellement des compléments, des précisions ou des modifications.

1) Les modalités de la concertation.

La délibération du Conseil de communauté du 27 février 2018 permet de constater que les modalités de concertation ont été mises en œuvre, conformément à celles qui ont été définies par la délibération du 22 juin 2017, prescrivant l'élaboration du RLPi, à savoir :

- information en continu, depuis la décision d'élaboration jusqu'au bilan de la concertation sur le site internet des Pays de l'Aigle, permettant à la population, aux commerçants et aux professionnels de la publicité de s'approprier la démarche, les notions et les objectifs du projet ;
- mise en place, au siège de l'intercommunalité, d'un panneau expliquant la démarche d'élaboration du RLPi, lors des réunions publiques et diffusé sur le site internet de la communauté de communes des Pays de l'Aigle ;
- diffusion de plusieurs articles dans la presse locale et les bulletins municipaux ;
- mise en place d'un dossier de présentation et d'un registre destiné à recevoir les observations et contributions de la population et des associations, dans les différentes mairies des communes membres de la communauté de communes ainsi qu'au siège de l'intercommunalité ;
- possibilité pour les habitants et usagers du territoire d'exprimer leurs observations et poser leurs questions par courrier ou mail ;
- organisation de deux réunions avec les acteurs de la publicité le 6 janvier 2023 et le 30 mars 2023 ;
- organisation de deux réunions publiques le 16 juin 2023, une au siège de la communauté de communes à l'Aigle et une à la salle d'honneur de La-Ferté-Fresnel.

La concertation, menée durant toute la durée d'élaboration du RLPi, a permis de recueillir de nombreux avis et remarques. Il a ainsi été mis en exergue le souhait que les prescriptions à l'égard de la publicité et des enseignes permettent de garantir la qualité du cadre de vie et des caractéristiques patrimoniales, d'embellir le paysage urbain, historique ou résidentiel, naturel ou agricole, de réduire leur impact environnemental tout en conciliant la dynamique des activités économiques du territoire.

2) Analyse du projet au regard de la procédure d'élaboration des RLPi.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (loi Grenelle II), complétée par le décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012, a réformé le règlement local de publicité (RLP) tant dans sa procédure d'élaboration que dans son contenu.

Cette même loi a introduit un nouvel article dans le code de l'environnement, le L.581-14-1, qui décrit les principales phases d'élaboration des RLP, et soumet le projet pour avis à la commission départementale de la nature des paysages et des sites (CDNPS), réunie dans sa formation « publicité ».

Cette formation, au regard du territoire de la communauté de communes des Pays de l'Aigle, s'est déroulée le 25 janvier 2024.

3) Analyse des perspectives de traitement de la publicité et des enseignes sur le territoire de la communauté de communes des pays de l'Aigle.

3.1 – Eléments de contexte

La communauté de communes des Pays de l'Aigle compte 32 communes et regroupe 26743 habitants. Elle se situe à l'extrémité est du département de l'Orne, en bordure de l'Eure et de l'Eure-et-Loire. Sa situation géographique lui permet de profiter de la proximité de Paris (environ 140 kms) et des côtes de la Manche (environ 130 kms).

3.2 – Analyse du projet de règlement

➤ 3.2.1 Limites d'agglomérations

Les arrêtés municipaux fixant les limites des agglomérations des communes constituant la communauté de communes des Pays de l'Aigle ont été pris, et joints en annexes du règlement avec les plans matérialisant ces limites d'agglomération conformément à l'article R.581-78 du code de l'environnement.

➤ 3.2.2 Zonages

- Cinq zones de publicité sont instituées sur le territoire communal et couvrent l'ensemble des agglomérations.

La zone de publicité n°0 (notée ZP0) couvre les espaces non bâtis en agglomération.

La zone de publicité n°1 (notée ZP1) couvre les centres bourgs commerçants et patrimoniaux.

La zone de publicité n°2 (notée ZP2) couvre les entrées de ville et les axes urbains principaux.

La zone de publicité n°3 (notée ZP3) couvre les secteurs à dominante résidentielle et les bourgs à caractère rural.

La zone de publicité n°4 (notée ZP4) couvre les zones d'activités et secteurs d'équipements et sera divisée en deux sous-zonages :

* ZP4a couvrant les secteurs d'activités et d'équipements commerciaux, artisanaux, tertiaires et industriels en agglomération ;

* ZP4b couvrant les secteurs d'activités et d'équipements commerciaux, artisanaux, tertiaires et industriels hors agglomération.

- Aucun zonage particulier n'a été dessiné au titre des enseignes. Celles-ci devront respecter les dispositions suivantes :

* s'intégrer à l'architecture du bâti sur lequel elles sont fixées ;

* interdites sur balcons, garde-corps, barre d'appui de fenêtre, en toiture et sur tout élément végétal ;

* au sol, un seul dispositif sera imposé lorsque plusieurs entreprises sont regroupées sur la même unité foncière ; un passage d'au moins 1,40m devra être laissé libre pour le passage des piétons ;

* encadrement des dispositifs lumineux (choix de l'éclairage et intensité) ;

* interdiction des enseignes numériques ;

* horaires d'extinction entre 23h00 et 6h00 ; dans le cas d'activités de nuit, les enseignes pourront être allumées à l'heure de début d'activité et éteintes à l'heure de fin d'activité.

➤ 3.2.3 Le rapport de présentation

Le rapport de présentation identifie les différents secteurs à enjeux. Il expose parfaitement la situation et les objectifs à atteindre dans l'ensemble de ces secteurs.

Conformément à l'annexe de l'instruction du gouvernement du 25 mars 2014 relative à la réglementation nationale des publicités, des enseignes et pré-enseignes, le diagnostic recense bien les dispositifs et leur typologie ainsi que les dispositifs non-conformes.

Le RLPi est un document de planification de l'affichage publicitaire sur le territoire communautaire, et à ce titre, il constitue l'expression du projet de la collectivité en la matière. Il s'agit d'un outil à la disposition des élus, permettant d'améliorer la protection du cadre de vie en adaptant la réglementation aux spécificités locales. Le RLPi est établi conformément aux objectifs qui figurent dans les dispositions législatives du code de l'environnement (CE), que sont la protection du cadre de vie, la prévention des nuisances visuelles et la réduction des consommations énergétiques. Il ne peut être que plus restrictif que la règle nationale, sachant toutefois qu'un RLPi ne peut interdire de manière générale la publicité sur tout le territoire communal ou intercommunal.

➤ **3.2.4 À propos de la publicité**

- La zone de publicité n°0 (ZP0)

Cette zone préservera de l'affichage publicitaire des espaces à caractère naturel ou agricole, d'une surface importante et situés en agglomération.

- La zone de publicité n°1 (ZP1)

Cette zone concentre des habitations, commerces ainsi que des enjeux patrimoniaux. L'affichage publicitaire ne sera autorisé que sur mobilier urbain et sur une surface utile limitée à 2 m².

- La zone de publicité n°2 (ZP2)

Cette zone concerne plus particulièrement les abords des secteurs d'axes principaux des communes, très recherchés par les afficheurs pour la visibilité qu'ils offrent au plus grand nombre.

Première perception d'un territoire, les entrées de ville comportent des enjeux paysagers et d'image territoriale. Une attention particulière doit donc y être portée.

Les dispositifs publicitaires respecteront le format maximal autorisé par le RNP soit 4 m² ; ils seront cependant limités en densité et interdits sur les clôtures et murs de clôture aveugles.

La publicité sera également autorisée sur mobilier urbain qui permettra de limiter un format d'affichage à 2 m².

- La zone de publicité n°3 (ZP3)

Les secteurs concernés par ce zonage sont essentiellement résidentiels et préservés de toute publicité jusqu'alors.

Il ne sera donc autorisé que la seule publicité sur mobilier urbain dont la surface utile sera limitée à 2 m².

- La zone de publicité n°4 (ZP4)

* La ZP4a concentrera les dispositifs publicitaires à l'intérieur des zones d'activités, les enjeux paysagers et patrimoniaux restant faibles dans ces agglomérations.

* La ZP4b respectera les prescriptions du règlement national sur la publicité extérieure interdisant cette dernière dans les espaces hors agglomération, à l'exception des pré-enseignes dérogatoires dans les conditions fixées à l'article L.581-19 du code de l'environnement.

Dans l'ensemble des zones de publicité, pour des questions de qualité paysagère, d'esthétique et d'impact énergétique et environnemental s'imposent :

- l'encadrement des dispositifs lumineux (choix de l'éclairage et intensité),

- les horaires d'extinction entre 23h00 et 6h00 (la règle nationale impose des horaires d'extinction entre 1h00 et 6h00),

- l'interdiction de publicité sur les bâches de chantier, sauf sur les monuments historiques classés ou inscrits répondant aux prescriptions de l'article R.621-90 du code du patrimoine,

- l'interdiction de publicité sur palissades de chantier dans les secteurs concernés par une protection environnementale et patrimoniale.

➤ **3.2.5 À propos des enseignes**

- En ZP1 :

* les enseignes parallèles à la façade devront respecter l'architecture des bâtiments ; elles seront interdites en toiture, sur balcon, interdiction d'enseignes clignotantes, numériques, etc...Les éléments annexes (vitrophanie, panonceaux) seront encadrés en dimensions et nombre ;

* les enseignes perpendiculaires seront limitées en nombre et taille ;

* les enseignes sur clôtures et au sol seront interdites ; un chevalet sera autorisé.

- En ZP2 :

* Les mêmes obligations qu'en ZP1 sont applicables à la différence que les enseignes au sol sont autorisées sur totem ou chevalet.

- En ZP3 :

* Les mêmes obligations qu'en ZP1 sont applicables sauf concernant les enseignes au sol qui sont interdites (y compris les chevalets).

- En ZP4 :

* Les enseignes parallèles à la façade sont limitées en surface, les implantations encadrées (interdiction d'enseignes en toiture, terrasse, numérique, etc).

* les enseignes perpendiculaires à la façade sont interdites ;

* les enseignes au sol sont autorisées mais uniquement sous forme de totem avec une surface limitée à 6 m² et à un dispositif par voie ouverte à la circulation.

4) Observations du service de la ddt en charge de la publicité extérieure sur le projet de RLPi

La collectivité a souhaité repenser la qualité paysagère de son territoire tout en mettant en valeur son patrimoine architectural, en préservant les centres-villes et centres-bourgs, en limitant la taille des dispositifs et en réglementant la densité de ces derniers.

Les termes de la loi climat et résilience du 22 août 2021, concernant le transfert de la compétence police de la publicité extérieure au 1^{er} janvier 2024, ont été intégrés dans l'élaboration du RLPi ainsi qu'un nouvel article du code de l'environnement, le L.581-14-4, disposant qu'un RLP puisse prévoir que les publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local à usage commercial respectent des prescriptions en matière d'horaires d'extinction, de surface, de consommation énergétique et de prévention des nuisances lumineuses.

La collectivité est parvenue à un point d'équilibre entre les obligations réglementaires, les préoccupations d'ordre environnemental, et le maintien de l'activité économique selon les différents secteurs concernés.

Les points à modifier car non-conformes à la réglementation et les observations à prendre en compte pour une meilleure qualité environnementale du RLPi des Pays de l'Aigle, sont précisés à la suite, dans des encadrés.

4.1 Publicité et mobilier urbain

Le mobilier urbain est une installation implantée sur le domaine public pour répondre d'abord et avant tout aux besoins des usagers : ce n'est pas prioritairement un support de publicité.

Dans le cadre de l'élaboration d'un RLPi, la réglementation nationale autorise la réintroduction de la publicité dans des lieux mentionnés à l'article L.581-8 du CE (interdictions relatives). Cette possibilité ne doit être envisagée que comme une mesure d'exception, conduite avec le plus grand discernement, c'est-à-dire en limitant au maximum le nombre de dispositifs et en recourant à des formats les plus réduits et les moins pénalisant possible pour l'environnement.

Observation

Il convient, à tout le moins, d'exclure les dispositifs défilant et de limiter la surface de ces dispositifs publicitaires à 2 m² maximum.

Les conventions d'installation de mobilier urbain, signées entre le prestataire et la collectivité, devront prendre en compte cette mesure d'exception permettant de limiter le nombre de dispositifs et de fixer des règles de densité.

Sans une telle mesure, le risque est de voir se déployer massivement de la publicité sur le domaine public, notamment sur les trottoirs, lieux de déplacement des piétons dont les personnes à mobilité réduite.

L'interdiction d'apposer de la publicité sur le mobilier urbain dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants relève d'une erreur rédactionnelle à l'article R. 581-42 du CE. Modifiée par l'article 1 du décret n° 2023-1409 du 29 décembre 2023, cette interdiction ne s'applique désormais qu'au mobilier urbain supportant de la publicité **numérique** (interdit dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants).

4.2 Enseignes

Dans son article « 1-4 – 2.Enseignes » et plus particulièrement pour les mesures concernant les panneaux mobiles et autres portes-menus, la terminologie utilisée dans le RLPi ne permet pas de différencier un dispositif d'enseigne et un dispositif publicitaire, installés sur la voie publique, selon qu'ils disposent, ou non, d'une occupation du domaine public.

Le terme « trottoir » désigne une partie de la voie publique distincte de la chaussée. Ainsi tout dispositif mobile installé sur une emprise publique est à considérer :

- comme une publicité s'il ne bénéficie pas d'une autorisation d'occupation du domaine public,
- comme une enseigne s'il dispose d'une autorisation d'occupation du domaine public.

Observations

** Cette particularité réglementaire concernant les panneaux mobiles pourrait être rédigée de la façon suivante :*

« Les systèmes traditionnels de panneaux mobiles et autres porte-menus installés sur l'établissement ou sur le domaine public au droit des commerces sont autorisés sur les ZP identifiées dans la mesure où ils ne dépassent pas 0,25 m² pour les porte-menus et 0,50 m² pour les panneaux mobiles. Lorsque l'établissement bénéficie d'une autorisation d'occupation du domaine public aux fins de terrasse, le porte-menu ou le panneau mobile devra obligatoirement être installé dans l'emprise de la terrasse et ne pas entraver la circulation des piétons sur une largeur d'au moins 1,40 m. »

« Lorsque l'établissement ne bénéficie pas d'une autorisation d'occupation du domaine public aux fins de terrasse, le porte-menu ou le panneau mobile est considéré, au regard de la réglementation, comme une publicité scellée au sol ou installée directement sur le sol et donc interdite dans les communes de moins de 10 000 habitants n'appartenant pas à une unité urbaine de plus de 100 000 habitants. Ces dispositifs sont soumis à autorisation du Maire et devront être traités de manière esthétique en tenant compte de l'immeuble concerné et de son environnement. »

** Le RLPi des Pays de l'Aigle autorise l'utilisation de caissons lumineux pour les enseignes, sans autres précisions. Il est conseillé d'en limiter l'épaisseur et leur installation dans les seuls percements déjà présents pour éviter l'effet inesthétique.*

4.3 Notions de surface

Le mode de calcul de la surface des publicités découle de la définition de l'article L.581-3 du code de l'environnement, à savoir que la surface d'un dispositif publicitaire s'entend hors tout (affiche + encadrement). Cette notion a fait l'objet d'un rappel dans un arrêt du Conseil d'État en date du 20 octobre 2016 (affaire Oxial).

Point à modifier

Il ne doit pas apparaître de notion de « surface d'affiche » dans le RLPi.

Le décret n° 2023-1007 du 30 octobre 2023 vient de modifier certaines dispositions du code de l'environnement relatives à la surface des publicités, des enseignes et pré-enseignes ; ont ainsi été insérés les articles R.581-24-1, R.581-42-1 et R.581-65-1 modifiant les articles R.581-26, R.581-32, R.581-65 et R.581-70.

Ainsi, les dispositifs publicitaires, les enseignes, les pré-enseignes et enseignes temporaires, mis en place avant le 2 novembre 2023 et qui dépassent 10,5 m² peuvent, sous réserve de ne pas contrevenir aux dispositions antérieurement applicables, être maintenues jusqu'au 2 novembre 2027.

Le calcul de la surface unitaire des publicités s'apprécie en prenant en compte le dispositif dont le principal objet est de recevoir la publicité ; limitée, au titre du RNP, pour les agglomérations de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants, à 4,70 m².

Point à modifier

Le RLPi des Pays de l'Aigle doit remplacer le terme « panneau » par celui de « dispositif publicitaire » pour l'ensemble des ZP concernées.

Le calcul de la surface unitaire des publicités supportées par le mobilier urbain s'apprécie en prenant uniquement en compte la surface de l'affiche ou de l'écran.

Dans le cas du RLPi des Pays de l'Aigle, la surface d'affiche est limitée à 2 m² pour un dispositif ne dépassant pas 3 m².

Observation

Pour une meilleure lecture du règlement et par souci de cohérence d'écriture, cette notion doit être reprise, à l'identique, dans toutes les ZP où ces dispositifs sont autorisés.

Le calcul de la surface unitaire des enseignes scellées au sol ou installées directement sur le sol s'apprécie en prenant en compte le dispositif dont le principal objet est de recevoir l'enseigne.

Le décret n° 2023-1007 du 30 octobre 2023 portant modification de certaines dispositions du code de l'environnement relatives à la surface des publicités, des enseignes et des pré-enseignes clarifie et précise les modalités de calcul des surfaces des publicités et des enseignes.

Nota : attention, lorsque le RLPi des Pays de l'Aigle fait référence au code de la route dans ses dispositions applicables à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes. Ce dernier emploie la notion « d'enseigne publicitaire » (art R.418-2) ; faute d'en préciser le régime applicable, la notion peut-être entendue comme une enseigne ou une publicité.