

Le règlement local de publicité

Fiche
n° 7

Peut-on remédier à l'impact souvent désastreux des publicités, enseignes et préenseignes sur les paysages urbains et ruraux ?

Des entrées de ville banalisées car saturées de dispositifs, un patrimoine architectural dénaturé, des espaces déstructurés constituent autant d'atteintes à l'image et à l'identité de la commune.

L'adoption d'un règlement local de publicité peut apporter des solutions à ces dérives.

Acteur prédominant en matière de publicité, le maire se voit conférer une latitude certaine pour adapter le régime général et tenter de préserver le caractère du patrimoine architectural ou rural de la commune.

Les communes ont en outre la faculté de se regrouper pour élaborer un règlement commun¹.

La mise en place d'un règlement local de publicité se traduit par un zonage - de type POS - et des prescriptions afférentes. La loi SRU² qui réforme le régime des documents d'urbanisme prescrit d'ailleurs que le RLP doit être joint au Plan Local d'Urbanisme.

Il existe trois types de zones :

- Les **zones de publicité autorisée (ZPA)** instituées en dehors des agglomérations, par dérogation au principe général d'interdiction de la publicité hors agglomération. Les prescriptions soumettent les dispositifs publicitaires seront **plus strictes, moins strictes** que le règlement national de publicité ou tout simplement **reprennent ses dispositions**.
- Les **zones de publicité restreinte (ZPR)** destinées à déroger aux règles générales de la publicité en agglomération où elle est autorisée. L'acte instituant cette zone soumet la publicité à des **prescriptions plus restrictives** que celles du régime général.
- Les **zones de publicité élargie (ZPE)** qui peuvent déroger à titre exceptionnel aux diverses interdictions de l'affichage en agglomération. Les prescriptions de cette zone seront **moins restrictives** que celles prévues par le règlement national de la publicité.

Le Code de l'Environnement définit la procédure d'élaboration du Règlement Local de Publicité (R.L.P.).

¹ Réglementation locale établie dans un cadre commun :

Un seul groupe de travail est alors institué ; il est présidé par l'un des maires, désigné au scrutin secret par les représentants élus des communes. Chaque conseil municipal est néanmoins appelé à délibérer et la zone de réglementation spéciale est instituée par arrêté **préfectoral**.

Cet arrêté détermine les adaptations nécessaires lorsque les communes limitrophes dépendent de plusieurs départements ou de plusieurs régions.

Dans le cas des ZPE établies à titre exceptionnel, la décision est prise par le ministre.

² Loi Solidarité et Renouveau Urbain du 13 décembre 2000.

Procédure d'élaboration

DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL

Proposant la création d'une zone de publicité réglementée (l'initiative peut être préfectorale).

Mesures de publicité : affichage en mairie et insertion dans deux journaux locaux.
Inscription sur le registre des actes administratifs.

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Par arrêté préfectoral 15 jours maximum après les mesures de publicité.

Voix délibératives (en nombre égal)

Elus locaux : maire (président du groupe de travail avec voix prépondérante) et conseillers municipaux.
Personnes publiques associées : DIREN, DDE, ABF, Préfet.

Voix consultatives

Représentants des professionnels : 5 maximum.
Chambres consulaires : 1 par chambre.
Associations agréées : 1 par association.

ELABORATION DU PROJET DE REGLEMENT (réunions de travail)

Réalisation d'un état des lieux des dispositifs existants.
Analyse des impacts, des formes urbaines.
Propositions de zonage.

VOTE DU PROJET

AVIS OBLIGATOIRE DE LA COMMISSION DEPARTEMENTALE DES SITES

Si l'avis est défavorable, le groupe de travail doit réfléchir et présenter un nouveau projet.
Le groupe de travail se réunit alors sous la présidence du préfet et non plus du maire.

DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL ET ARRETÉ DU MAIRE

Approbation du projet de règlement.
Mesures de publicité.

MISE EN CONFORMITE DES DISPOSITIFS

Délai : 2 ans
En revanche, le RLP s'applique directement aux nouveaux dispositifs

① *Les associations agréées peuvent demander à participer au groupe de travail dès la publication de la délibération décidant la création d'un RLP. Cette demande se fait auprès du préfet par lettre recommandée avec AR.*

Tout adhérent peut se proposer comme représentant de l'association mais c'est l'association qui sollicite officiellement le préfet pour que le nom de son représentant figure sur l'arrêté fixant la composition du groupe de travail.

Les zones de publicité réglementée

Le zonage peut déroger aux interdictions dites "relatives" listées aux articles L. 581-7 et suivants. En revanche, il ne peut en aucun cas déroger aux interdictions absolues prévues par l'article L. 581-4 du Code de l'Environnement³.

Les zones de publicité autorisée (Z.P.A.)

Où ?

Les ZPA sont instituées en dehors des agglomérations, par dérogation au principe général d'interdiction (relative) de la publicité hors agglomération.

On trouvera ces zones dans des espaces économiques (commerciaux, industriels, artisanaux) ou "fortement peuplés".

Art. L. 581-7 Code de l'Environnement

"En dehors des lieux qualifiés "agglomération" par les règlements relatifs à la circulation routière, toute publicité est interdite sauf dans des zones dénommées "zones de publicité autorisée".

Ces zones peuvent être instituées à proximité immédiate des établissements commerciaux et industriels ou des centres artisanaux ou dans des groupements d'habitation".

Contenu

En ce qui concerne les prescriptions applicables dans cette zone, la loi ne précise pas leur teneur : elles peuvent donc correspondre au règlement national de publicité, être plus restrictives ou moins contraignantes que le RNP.

Les zones de publicité élargie (Z.P.E.)

Où ?

Les ZPE sont formés de secteurs situés en agglomération dans lesquels le régime général pourrait s'appliquer mais où il est souhaité que la publicité soit soumise à des prescriptions moins restrictives.

Art. L. 581-10 Code de l'Environnement

"Dans tout ou partie d'une agglomération, il peut être institué (...) des zones de publicité élargie".

Une Z.P.E. peut être implantée dans certains secteurs d'interdiction relative comme les ZPPAUP et les périmètres de protection des sites et monuments historiques à condition que la publicité constitue un élément

³ Cf. guide, tableau de synthèse p. 12

déterminant de l'animation des lieux (zones commerciales ou de grande animation comme le voisinage d'une gare par exemple). Cette deuxième possibilité doit revêtir un **caractère exceptionnel** et la procédure est quelque peu différente : l'acte instituant la ZPE est un arrêté ministériel pris après avis de la Commission Supérieure des Sites.

Art. L. 581-8, II, 3^e alinea Code de l'Environnement

"Il peut y être dérogé à titre exceptionnel, par l'institution d'une zone de publicité élargie lorsque la publicité est un élément déterminant de l'animation des lieux considérés".

Cette situation ne s'est jamais présentée.

Contenu

Art. L. 581-12 Code de l'Environnement

"l'acte instituant une zone de publicité élargie y soumet la publicité à des prescriptions moins restrictives que celles du régime fixé en application de l'article L. 581-9."

Les prescriptions de cette zone seront par conséquent plus souples que celles prévues par le règlement national en matière d'emplacement, de surface, de hauteur, en fonction des procédés et dispositifs utilisés, des caractéristiques des supports et de l'importance des agglomérations concernées.

① *Ne pas oublier que l'intérêt de la protection du cadre de vie doit prévaloir sur l'intérêt économique. La marge de manœuvre instaurée par la ZPE ne peut en aucun cas prendre le pas sur l'objectif principal de la législation qui est la protection du cadre de vie.*

Les zones de publicité restreinte (Z.P.R.)

Où ?

A l'intérieur de l'agglomération :

- Les ZPR peuvent être instituées dans des secteurs où le règlement national de publicité devrait normalement s'appliquer mais où il est souhaité que les règles applicables soient plus contraignantes que les règles nationales. Cela correspond à la forme la plus répandue de réglementation locale de la publicité.
- Elles peuvent également être adoptées dans des secteurs d'interdiction relative⁴ : alors que la publicité y est normalement interdite, des installations sont possibles selon des modalités qui ne peuvent être plus souples que le régime général, mais qui peuvent l'égaliser.

La couverture de l'agglomération peut être totale ou partielle. Une ZPR peut donc légalement couvrir l'ensemble de l'agglomération.

La loi ne fixe aucune condition quant à la nature des lieux qui justifieraient une réglementation spéciale de la publicité. Toutefois, s'il existe une interdiction générale et absolue de la publicité, voire un mode de publicité spécifique, le juge administratif recherche si un tel caractère particulier de la commune ou du secteur concerné est susceptible de justifier une telle interdiction.

Contenu

Les zones de publicité restreinte soumettent les dispositifs publicitaires à des règles **plus strictes** que celles du règlement national de la publicité en agglomération.

⁴ Pour rappel, Cf. *guide, tableau de synthèse p. 12*

Art. L. 581-11 Code de l'Environnement

I. L'acte instituant une zone de publicité restreinte y soumet la publicité à des prescriptions plus restrictives que celles du régime fixé en application de l'article L. 581-9.

II. Il peut en outre :

- 1°. Déterminer dans quelles conditions et sur quels emplacements la publicité est seulement admise ;
- 2°. Interdire la publicité ou des catégories de publicités définies en fonction des procédés et des dispositifs utilisés.

III. Toutefois, la publicité supportée par des palissades de chantiers ne peut être interdite, sauf lorsqu'elles sont implantées dans les lieux visés aux 1° et 2° du I de l'article L. 581-8.⁵

IV. Toute zone de publicité restreinte doit comporter un ou plusieurs des emplacements visés à l'article L. 581-13⁶."

Les dispositions d'une ZPR peuvent :

- Interdire certains dispositifs (publicité scellée au sol, publicité lumineuse ou éclairée, enseigne sur toiture, drapeaux, structures gonflables).
- Interdire la publicité dans certains lieux (centre historique, entrées de ville, ronds-points et carrefours).
- Limiter le nombre de dispositifs par activité ou/et par unité foncière.
- Limiter la surface et la hauteur de certains dispositifs (enseignes sur façade, publicité, mobilier urbain).

Pourquoi un RLP ?

Le plus souvent, le régime général n'apporte pas une protection suffisamment efficace du cadre de vie. Rien par exemple ne permet de limiter de façon satisfaisante la prolifération des dispositifs scellés au sol dans certains secteurs. Rien non plus ne permet de limiter la surface des enseignes non scellées au sol. Le RLP peut être un moyen utile de mieux contrôler une implantation endémique de panneaux publicitaires.

Ainsi, un RLP favorisant les zones de publicité restreinte peut endiguer une surinstallation.

L'argument économique n'est pas opposable, l'intérêt de la protection du cadre de vie lui étant jugé supérieur.

La définition des règles locales

La réglementation locale combine zonage et prescriptions applicables à l'installation des dispositifs publicitaires.

Les prescriptions locales peuvent se présenter sous des formes très diverses consistant à :

- Appliquer dans la zone de publicité les normes de surface ou de hauteur correspondant aux normes d'une autre catégorie de communes.
Ex. appliquer les normes relatives aux agglomérations de moins de 2 000 habitants à une agglomération dont la population est comprise entre 2 000 et 10 000 habitants → limitation des panneaux à 9 et 4 m².
- Adapter des dispositions du règlement national en imposant par exemple une distance minimale par rapport aux baies pour tous les dispositifs publicitaires, qu'ils soient scellés au sol ou sur support mural, ou une distance minimale par rapport aux voies et non pas simplement par rapport aux limites séparatives latérales.
- "Inventer de nouvelles règles" : en particulier en matière de densité des dispositifs publicitaires en fixant des distances minimales entre les panneaux ou un nombre maximum de panneaux pour une unité foncière

⁵ Art. L. 581-8, I, 1° et 2° : dans les zones de protection délimitées autour des sites classés ou autour des monuments historiques classés, dans les secteurs sauvegardés.

⁶ Les dispositions de l'article L. 581-13 concernent l'affichage d'opinion.

définie, voire même un seuil en deçà duquel les panneaux ne sont pas autorisés (ex. pas de dispositif si la longueur de la façade est inférieure à 25 m).

- Appliquer à la publicité certaines règles d'urbanisme (article L. 581-44 du CE⁷) concernant la notion d'implantation par rapport aux voies, aux limites séparatives, aux autres constructions sur parcelle, la hauteur, l'aspect des constructions ou le mode de clôture des propriétés.
Ex : les dispositifs publicitaires devront être construits en acier galvanisé.

Une ZPR peut elle interdire totalement la publicité dans un secteur ou à l'échelle de la commune entière ?

Les seules limites de ce pouvoir de restreindre de manière radicale la publicité sont l'impossibilité d'instituer une interdiction générale et absolue et de déroger aux possibilités d'affichage sur les palissades de chantier⁸.

CONSEIL D'ETAT 3 JUILLET 1996 COMMUNE DE QUETIGNY CONTRE UNION DES CHAMBRES SYNDICALES DE LA PUBLICITÉ EXTÉRIEURE

"En instituant des règles relatives à la publicité et aux préenseignes dans des zones de publicité restreinte, un maire ne porte pas atteinte à l'activité des entreprises de publicité dans des proportions qui excèdent celles normalement exigées par la protection du cadre de vie".

Les zones de publicité restreinte ne portent pas atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie. De même, l'institution de régimes particuliers ne constitue pas une discrimination irrégulière entre entreprises. Dès lors que les dispositifs se trouvant dans la même situation sont soumis aux mêmes prescriptions et que les différences de traitement sont fondées sur des soucis de protection de l'environnement et du cadre de vie, des régimes distincts peuvent être légalement institués. Le Conseil d'Etat entérine par cet arrêt les pouvoirs importants dévolus au maire par la réglementation en matière de publicité : la liberté du commerce et de l'industrie ne peut prévaloir sur la protection du cadre de vie.

Le RLP concerne-t-il aussi les enseignes et préenseignes ?

Enseignes

Selon l'article L. 581-18 du Code de l'Environnement, une possibilité de réglementation locale est ouverte aux enseignes.

Art. L. 581-18 al. 2 CE

"Les actes instituant les zones de publicité autorisée, les zones de publicité restreinte et les zones de publicité élargie peuvent prévoir des prescriptions relatives aux enseignes".

Il ne s'agit donc pas d'une obligation. Néanmoins, une telle initiative ne peut qu'être encouragée dès lors qu'elle peut permettre une réelle harmonisation enseigne/environnement. Par exemple, dans des quartiers anciens, les enseignes peuvent se voir prescrire l'utilisation de matériaux particuliers, comme le fer forgé...

Nous avons vu que certaines enseignes sont soumises à autorisation préalable dès lors qu'elles se situent dans des secteurs dits sensibles (correspondant à une ZPR, à des secteurs d'interdiction absolue ou relative).

Si le RLP adopté ne comporte aucune prescription relative aux enseignes, cette autorisation n'en demeure pas moins obligatoire.

⁷ Art. L. 581-44 CE "(...) les actes pris en application des articles L. 581-7 et L. 581-10 déterminent celles des prescriptions édictées en application du Code de l'Urbanisme en matière d'implantation, de hauteur et d'aspect des constructions, ainsi que de mode de clôture des propriétés foncières qui sont, au titre de la présente loi, applicables à l'installation des dispositifs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 581-3, des enseignes et des préenseignes".

⁸ Cf. fiche n°2 "La publicité sur supports existants"

Il en va de même si le RLP choisit d'appliquer aux enseignes des prescriptions moins contraignantes que les règles nationales en ZPR.

Nota : il n'est pas possible de fixer des prescriptions relatives aux enseignes par un RLP si elles font déjà l'objet d'arrêtés d'adaptation locale.

> Cf. fiche N°4 "Les enseignes"

① Contrairement à la publicité et aux préenseignes, il est impossible d'interdire l'apposition d'enseignes par la définition d'un zonage spécifique. Les enseignes ne peuvent faire l'objet d'une interdiction ; cela contreviendrait au principe de liberté du commerce et d'industrie selon lequel toute activité a le droit de se signaler.

Préenseignes

Les préenseignes dites "classiques" suivent sans exception les règles applicables aux dispositifs publicitaires, le règlement local de publicité peut donc fixer des prescriptions relatives à celles-ci.

REFERENCES REGLEMENTAIRES

- Code de l'Environnement, articles L. 581-7 à L. 581-14
- Décret du 21 novembre 1980 fixant la procédure d'institution des zones de réglementation spéciale.

RÈGLEMENTATION LOCALE : SYNTHÈSE

Situation		Réglementation générale	Réglementation locale	Effets
Interdictions absolues de la publicité, en et hors agglomération.		<ul style="list-style-type: none"> • Sur les monuments historiques classés ou inscrits. • Dans les sites classés. • Dans les parcs nationaux. • Dans les réserves naturelles. • Sur les arbres. 	PAS D'ADAPTATION POSSIBLE	
INTERDICTIONS RELATIVES	Hors agglomération.	Interdiction de la publicité.	Zones de publicité autorisée (à proximité immédiate des établissements commerciaux, des établissements industriels, des centres artisanaux, des groupements d'habitation).	Prescriptions spécifiques : <ul style="list-style-type: none"> • Plus strictes que le règlement national. • Moins strictes que le règlement national • Reprendre les dispositions du RNP.
	En agglomération.	<ul style="list-style-type: none"> • Dans les secteurs sauvegardés. • Dans les parcs naturels régionaux. • <i>Dans les zones de protection autour des sites classés ou des monuments historiques classés.</i> 	Zone de publicité restreinte.	La publicité est soumise à des prescriptions plus restrictives que le règlement national.
		<ul style="list-style-type: none"> • Dans les sites inscrits • Dans les zones de protection autour des sites inscrits. • A moins de 100 m et dans le champ de visibilité des monuments historiques/d'immeubles protégés. • Dans les ZPPAUP. 	Zones de publicité restreinte.	La publicité est soumise à des prescriptions plus restrictives que le règlement national.
			Secteurs soumis au régime général.	La publicité est soumise au règlement national.
			Zone de publicité élargie.	La publicité est soumise à des prescriptions moins restrictives que le règlement national.
En agglomération Principe : la publicité est admise en agglomération.	Application du règlement national de la publicité en agglomération.	Zone de publicité restreinte.		
		Zone de publicité élargie.		