

Monsieur le Commissaire-enquêteur
Mairie d'Entraigues-sur-la-Sorgue
35, place du 8 mai 1945
84320 Entraigues-sur-la-Sorgue

Paris, le 8 octobre 2021

À l'attention de Monsieur Nicolas GIBAUDAN

*Objet : révision du règlement local de publicité
Enquête publique*

Monsieur le Commissaire-enquêteur,

Les entreprises adhérentes de l'Union de la Publicité Extérieure (UPE), syndicat professionnel regroupant les principaux opérateurs de ce secteur d'activité, ont pris connaissance avec une grande inquiétude du projet de règlement local de publicité (RLP) de la ville d'Entraigues-sur-la-Sorgue arrêté en séance du Conseil municipal le 17 décembre 2020 et soumis actuellement à enquête publique.

En effet, ce projet ne permet pas de concilier les objectifs de protection du cadre de vie du territoire et le dynamisme économique et commercial des acteurs locaux. Cette exigence de conciliation, à laquelle tout RLP doit répondre, est pourtant imposée par le code de l'environnement.

Les découpages du territoire et la multiplication des règles associées à chacune des zones impactent lourdement le média de la communication extérieure « grand format ». Le projet de RLP alourdit excessivement les contraintes économiques auxquelles notre média est soumis et ne permet pas d'assurer sa pérennité à moyen terme.

C'est pourquoi, nous vous présentons nos demandes d'aménagements réglementaires afin qu'un compromis satisfaisant puisse permettre à chacune des parties prenantes de trouver un juste équilibre.

Vous trouverez à cet effet, formulées ci-dessous, nos différentes propositions. Celles-ci demeurent, en tout état de cause, plus restrictives que le règlement national de publicité (RNP), comme le prescrit l'alinéa 2 de l'article L581-14 du code de l'environnement.

1. Dispositions particulières

▪ Sur le zonage

- Zone de publicité n°2

Le projet de règlement prévoit, s'agissant de la définition de la zone de publicité n°2, que :

« La réglementation est quand même effective pour toute publicité visible depuis ces voies même si elle n'est pas comprise dans le périmètre orange du plan de zonage ».

Cette disposition entraîne une grande insécurité juridique pour les sociétés d'affichage dans la mesure où la définition de l'opposabilité des règles de la ZPR2 est à géométrie variable. Or, un RLP se doit d'être précis et la définition du zonage et l'application des règles associées doivent également être aisément compréhensibles afin d'en faciliter l'application et le contrôle pour les autorités administratives chargées de la police de la publicité.

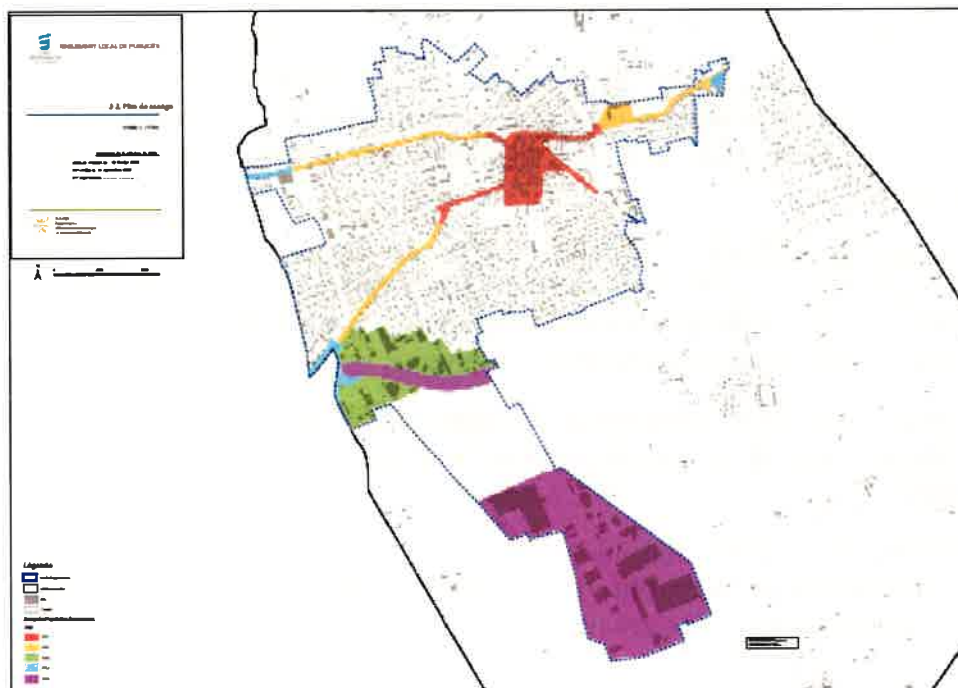
Dans ces conditions, nous préconisons de mieux définir le périmètre de la ZPR2 et l'opposabilité des règles associées vis-à-vis des dispositifs concernés.

- **Zone de publicité située en agglomération**

Le projet de règlement contient des dispositions applicables à une zone définie comme située en agglomération (pages 43 et suivantes). Il est indiqué, à ce titre, que :

« Cette zone correspond aux espaces du territoire communal situés en agglomération, telle qu'elle a été délimitée par arrêté municipal. La limite d'agglomération est indiquée sur le plan de zonage. »

Or, le projet de règlement définit déjà cinq zones de publicité correspondant à l'agglomération d'Entraigues-sur-la-Sorgue. Le plan de zonage indique effectivement ces cinq zones, comme en témoigne le plan de zonage reproduit ci-dessous :



De plus, le projet de règlement contient également des dispositions pour la zone située hors agglomération.

Ainsi, nous ne comprenons pas à quel secteur correspondent les dispositions particulières des pages 43 à 47 du projet de règlement.

Nous préconisons, dans ces conditions, de corriger cette coquille rédactionnelle et de supprimer les dispositions des pages 43 à 47 du projet de règlement.

▪ Zones de publicité n°2 et 3

La zone ZPR2 correspond aux différents tronçons des voies principales d'Entraigues-sur-la-Sorgue, à savoir la route d'Avignon, la route de Sorgues et la route de Carpentras.

La ZPR3 correspond à la zone d'activités du Couquiou, située au sud-ouest de l'agglomération d'Entraigues sur la Sorgue.

- Format des publicités

Le projet de règlement prévoit, en ZPR2 et en ZPR3, que la surface maximale des publicités murales est de « 4 m², hors encadrement » tandis que la surface maximale des dispositifs scellés au sol est de « 4 m² au maximum (affiche et encadrement). »

Le format de 4 m², encadrement compris, ne correspond nullement aux standards nationaux de la profession. En effet, il n'existe pas de modèle économique permettant le développement d'offres 4 m², encadrement compris.

Historiquement et de façon uniforme, les formats usuels des affiches en France sont :

- 120 cm x 160 cm dit usuellement « 2 m² » ;
- 240 cm x 160 cm dit usuellement « 4 m² » ;
- 320 cm x 240 cm dit usuellement « 8 m² » ;
- 400 cm x 300 cm dit usuellement « 12 m² ».

La commune d'Entraigues-sur-la-Sorgue fait partie de l'unité urbaine d'Avignon (plus de 100 000 habitants).

La réglementation nationale autorise donc sur ce territoire la publicité de type « grand format ». En effet, le code de l'environnement opère une distinction entre les agglomérations de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants (format limité à 4 m²) et les agglomérations de plus ou moins 10 000 habitants faisant partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants (12 m² maximum).

De cette façon, Entraigues-sur-la-Sorgue peut avoir accès à une offre de réseaux dits « grands formats de 12 ou 8 m² » proposée aux annonceurs par les sociétés d'affichage.

Ne pas permettre aux annonceurs de disposer d'un affichage « grand format » uniforme dans le territoire les privera de moyens efficaces de communication.

De plus, pour une même zone, le projet de règlement prévoit une différenciation du format selon le type de dispositifs publicitaires (scellé au sol / mural). Or, la communication extérieure est une activité industrielle qui respecte des formats uniformes et standards.

Ainsi nous demandons de tenir compte d'un format des dispositifs publicitaires qui soit conforme à la norme nationale. La fiche relative au format des publicités du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire publiée le 27 novembre 2019 rappelle qu'un RLP peut prévoir une surface d'affiche de 8m² pour une surface de 10,50 m², encadrement compris : <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/modalit%C3%A9%20calcul-format-publicit%C3%A9.pdf>

En effet, selon cette fiche, « les panneaux standards existants non numériques dits de « 8 m² » ont en réalité, généralement, une surface de 10,50 m² ou des moulures pouvant atteindre 25 cm de large. Un RLP souhaitant, là où le règlement national de publicité (RNP) autorise un format maximum de 12 m² (encadrement compris), avoir des panneaux correspondant à du standard dit de « 8 m² » devra donc prévoir, soit une surface de 10,50 m² (encadrement compris), soit

une affiche de 8 m² et des moulures de 25 cm de large. Dans les deux cas, la surface totale du dispositif (affiche/écran + encadrement) ne peut excéder celle fixée par le code de l'environnement. »

Dans cette optique, nous vous proposons la formulation suivante :

« La surface unitaire et utile d'affichage n'excède pas 8 m² ; la surface du dispositif (affiche et encadrement) n'excède pas 10,50 m², hors éléments accessoires. »

Conformément à l'alinéa 1 de l'article L.581-3 du code de l'environnement, la détermination de la surface d'affiche ou d'écran et celle de l'encadrement s'entend hors éléments accessoires (mécanisme déroulant, pied, éléments de sécurité et rampe d'éclairage), dans la mesure où ils n'ont pas pour principal objet de recevoir les messages publicitaires.

- Interdiction des passerelles de sécurité

Le projet de règlement interdit l'usage des passerelles de sécurité.

Or, les passerelles et échelles permettent le changement des publicités en toute sécurité et sont imposées par le code du travail. Selon l'article L4121-1 de ce code, *« L'employeur prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé physique et mentale des travailleurs. »*

De plus, le code du travail impose expressément l'usage de passerelles pour les salariés travaillant en hauteur. En effet, les articles R4534-81 et suivants détaillent le régime juridique applicable aux passerelles.

Dans ces conditions, afin de tenir compte des impératifs en matière de sécurité, de santé au travail et des mesures d'optimisation d'exploitation, nous souhaitons une modification de cette disposition et proposons la rédaction suivante :

« Lorsqu'elles sont visibles de la voie publique, les passerelles sont interdites. Elles sont toutefois admises lorsqu'elles sont intégralement repliables et demeurent pliées en l'absence des personnes chargées de les utiliser ».

- Règles relatives à l'esthétisme des dispositifs scellés au sol (ZPR2 et 3)

Le projet de règlement prévoit, à propos des dispositifs scellés au sol, que :

« les dispositifs exploités en simple face doivent être équipés à l'arrière d'un bardage en matériau laqué de couleur neutre. »

L'obligation d'une couleur neutre est beaucoup trop générale et peut entraîner une grande insécurité juridique pour les entreprises chargées de respecter le RLP ainsi que pour les autorités de police administrative. En effet, cette obligation implique une appréciation subjective et ne repose pas sur des éléments précis.

En outre, une telle obligation est difficile à définir et peut se heurter à l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la norme tel qu'appliqué par les juridictions administratives aux RLP (voir en ce sens, CAA Paris, 30 juillet 2019, N° 17PA23182).

De plus, cette obligation est contraire à l'identité visuelle des sociétés d'affichage, lesquelles utilisent leurs propres standards.

Dans ces conditions, nous préconisons de supprimer cette obligation.

- **Hauteur des dispositifs scellés au sol (ZPR2 et 3)**

Le projet de règlement prévoit, en ZPR2, que :

« Les dispositifs publicitaires scellés au sol doivent faire au maximum 5 m de haut. »

En revanche, il est prévu en ZPR3 une hauteur maximale de 6 mètres pour ce même type de dispositifs.

Dans une optique de simplification et de cohérence réglementaires et afin de prendre en compte les contraintes inhérentes liées à l'implantation des dispositifs publicitaires (haies...), nous préconisons de fixer **en ZPR2** la hauteur maximale des dispositifs scellés au sol **à 6 mètres**, de la même manière qu'en ZPR3.

- **Densité des dispositifs scellés ou installés directement au sol (ZPR2)**

Le projet de RLP définit, en ZPR2, la règle d'interdistance suivante :

« Les nouveaux dispositifs scellés au sol, qu'ils soient implantés sur domaine public ou sur l'espace privé, devront respecter une distance d'au-moins 200 mètres avec les dispositifs déjà implantés quel que soit le côté de la voie. »

Or, le code de l'environnement contient une règle de densité des publicités fondée sur le linéaire de façade des unités foncières et la distingue expressément de la règle applicable au domaine public. Par ailleurs, cette règle est bien trop complexe (dans les faits et dans le temps) et possède un caractère particulièrement discriminatoire entre l'existant et le potentiellement exploitable.

Cette règle est également 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.

Par ailleurs, la Cour administrative d'appel de Paris a jugé que la notion d'interdistance était contraire à l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la norme et a censuré un RLP sur ce point (CAA Paris, 30 juillet 2019, N°17PA23182).

Pour toutes ces raisons, nous demandons de supprimer la règle d'interdistance.

- **Publicités lumineuses**

Le projet de règlement interdit, en ZPR2 et ZPR3, les publicités lumineuses.

La publicité lumineuse regroupe notamment la publicité éclairée par projection ou par transparence ainsi que la publicité numérique. Cependant, l'article R581-34 du code de l'environnement soumet les publicités lumineuses éclairées par projection ou par transparence au régime juridique des publicités non lumineuses. Ainsi, la publicité numérique possède un régime juridique particulier (autorisation préalable, format...).

Nous comprenons que le projet de règlement interdit donc la publicité numérique stricto sensu et que la publicité lumineuse éclairée par projection ou par transparence est effectivement autorisée en ZPR2.

Il conviendra de modifier en ce sens l'alinéa 5 « Les dispositifs lumineux » de l'article 1 « Dispositions applicables à la publicité » applicable en ZPR2 ainsi que l'alinéa 5 « Les dispositifs lumineux » de l'article 1 « Dispositions applicables à la publicité » applicable en ZPR3.

- **Régime juridique des préenseignes**

Le projet de RLP définit, en ZPR2 et en ZPR3, un régime juridique propre aux préenseignes.

Les règles ainsi définies appréhendent le contenu du message publicitaire. Or, un RLP n'a pas vocation à régler le contenu du message. Partant, ces prescriptions apportent à la liberté d'expression une atteinte disproportionnée.

De plus, selon l'article L581-19 du code de l'environnement, « *Les préenseignes sont soumises aux dispositions qui régissent la publicité.* ». Ainsi, le RLP n'a pas compétence pour définir un régime dérogatoire s'appliquant aux préenseignes.

Par ailleurs, un RLP ne peut instituer une différence de traitement entre les moyens de communication qui ne serait pas justifiée par un motif d'intérêt général (voir en ce sens, CAA Nancy, 23 juillet 2019, N°18NC01740).

Pour toutes ces raisons, nous demandons la suppression des règles spécifiques applicables aux préenseignes en ZPR2 ainsi qu'en ZPR3 et de les soumettre au régime juridique des publicités.

2. Observations complémentaires (définitions)

▪ **Agglomération**

L'article 12 « *Définitions* » du projet de règlement définit l'agglomération de la manière suivante :

« Se définit comme un espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés. La délimitation de l'agglomération doit faire l'objet d'un arrêté du Maire. »

Il convient de rappeler la décision de principe rendue en la matière par le Conseil d'Etat (décision du 2 mars 1990 « *Ministre de l'urbanisme, du logement et des transports c/ Société Publi System* », N°68134 confirmée par un arrêt récent du 26 novembre 2012 N°352916) qui précise que la notion d'agglomération doit être entendue comme un ensemble d'immeuble bâti rapproché peu importe l'existence ou non des panneaux d'entrée et de sortie et leur positionnement par rapport au bâti.

Nous préconisons donc de tenir compte de cette définition dans le projet de RLP.

▪ **Interdiction relative**

Le projet de règlement détaille, au sein de l'article 12 précité du projet de règlement, les différents cas d'interdictions relatives de publicité :

Interdiction relative (art. L 581-8 du code de l'environnement)

Toute publicité est interdite dans ces lieux par le RNP (Règlement national de publicité), mais des dérogations sont possibles dans le cadre d'un RLP (Règlement local de publicité), à l'intérieur des agglomérations :

- dans les zones de protection délimitées autour des sites classés ou autour des monuments historiques classés ;
- dans les secteurs sauvegardés ;
- dans les parcs naturels régionaux ;
- dans les sites inscrits à l'inventaire et les zones de protection délimitées autour de ceux-ci ; à moins de 100 m et dans le champ de visibilité des immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire ou visés au II de l'article L 581-4 du code de l'environnement (immeubles communaux remarquables présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque) ;
- dans les Zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) et les Aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) ;
- dans l'aire d'adhésion des parcs nationaux (ancienne zone périphérique) ;

- dans les zones Natura 2000 (Zone spéciale de conservation - ZSC et Zones de protection spéciales - ZPS).

Nous notons que cet article ne reprend pas exactement la lettre de l'article L581-8 paragraphe premier du code de l'environnement et ne tient pas non plus compte des apports de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) qui a apporté certaines modifications en la matière.

Dans ces conditions, il conviendra de modifier cet article en ce sens et de reprendre la teneur de l'article L581-8, paragraphe I, précité.

En espérant que vous comprendrez le bien-fondé de notre démarche, je vous prie de recevoir, Monsieur le Commissaire-enquêteur, mes salutations distinguées.

Stéphane DOTTELONDE
Président de l'UPE

