

Monsieur le Commissaire Enquêteur  
Hôtel de Ville d'Épernay  
7 bis avenue de Champagne  
51331 EPERNAY Cedex

Paris, le 12 février 2021

*Objet : Enquête publique – projet de RLP d'Épernay*  
*Commissaire enquêteur : Monsieur Jean-Paul GRASMÜCK*

Monsieur le Commissaire Enquêteur,

Les entreprises adhérentes du Syndicat National de la Publicité Extérieure (SNPE), syndicat professionnel représentant 50% du marché national de la publicité extérieure, ont pris connaissance avec une vive inquiétude du projet de règlement local de la publicité de la commune d'Épernay.

La ville d'Épernay est implantée au cœur d'une région viticole et l'essentiel de son économie est lié au Champagne. L'accès à la communication extérieure est un outil indispensable au développement des activités économiques implantées dans cette commune et son agglomération proche.

De nombreux événements culturels et touristiques sont en outre récurrents et se tiennent tout au long de l'année dans la commune : le festival Méli'Môme consacré au jeune public, le concours de cordes consacré à la musique classique, la Saint-Vincent, fête du Saint-Patron des vignerons avec un défilé en costume champenois dans la ville, le festival Musiques d'été de fin juin à fin août, les Nuits de l'Avenue de Champagne de mi-juillet à début septembre, la fête foraine en septembre, le festival Habits de Lumière, organisé par la ville, pour célébrer son patrimoine gastronomique et culturel.

L'utilisation du média affichage, et notamment de ses nouvelles technologies numériques, pour la promotion du secteur culturel et touristique et la communication directionnelle est particulièrement prisée notamment pour ces événements. Le seul support mobilier urbain publicitaire n'y suffit pas.

Or, tel qu'il est rédigé, ce RLP ne permet pas de concilier les objectifs de protection du cadre de vie de la commune et le dynamisme économique, commercial, associatif et touristique des acteurs locaux.

Or, les dispositions de ce RLP engendreront une diminution du parc publicitaire actuel de l'ordre de 50% et se caractérisera par une perte de couverture publicitaire homogène et cohérente de l'agglomération d'Épernay.

L'offre publicitaire ne sera plus adaptée aux nombreux annonceurs locaux, de toutes tailles et de tous secteurs d'activités qui communiquent régulièrement sur les réseaux d'affichage implantés sur le domaine privé de la commune et de son agglomération proche. Le mobilier urbain publicitaire est en effet majoritairement réservé aux annonceurs nationaux.

Ces évolutions conduisent à terme à la disparition de notre média sur le domaine privé de la commune et de l'activité économique qu'il génère.

Il est regrettable qu'aucune étude d'impact préalable n'ait été présentée afin d'éclairer les choix qui auraient été les plus pertinents en fonction des objectifs poursuivis et d'évaluer les conséquences qui peuvent être raisonnablement attendues pour chacune des parties concernées.

La délibération du Conseil municipal du 28 juin 2016 prescrivant l'élaboration de ce RLP rappelait pourtant expressément que RLP s'appropriera « *les objectifs de la loi afin de les harmoniser aux enjeux du développement du territoire de la commune d'Eprenay tout en préservant son patrimoine, les entrées de ville **et en conciliant les évolutions technologiques avec les besoins des acteurs économiques*** ».

Force est de constater que certaines dispositions du règlement ne reflètent pas les objectifs définis dans la délibération susvisée, notamment en ce qu'elles interdisent la publicité numérique de manière générale et absolue.

## LE RESPECT DE LA LIBERTE D'AFFICHAGE

L'article L.581-1 du code de l'environnement dispose 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* »

À ce titre, un règlement local de publicité se doit de concilier, d'une part, la liberté d'affichage et d'expression et d'autre part, la protection du cadre de vie.

Si un régime strict d'interdiction est particulièrement justifié dans les sites les plus sensibles de la commune, un régime excessivement contraignant notamment zone 3 qui comprend les grands axes de déplacements et les zones d'activités du territoire de la commune où la publicité prend toute sa légitimité, nous paraît en revanche disproportionné.

Le projet de règlement est à cet égard non conforme à l'avis rendu par le Conseil d'Etat, qui a consacré l'impossibilité pour l'autorité locale de porter une atteinte excessive à l'activité économique des entreprises d'affichage qui ne serait pas expressément justifiée par des considérations tirées de la protection du cadre de vie (CE Sect. Avis 22 novembre 2000 soc. L&P Publicité, AJDA 2001, p.198, note M-C Rouault).

Le Conseil d'Etat considère en effet :

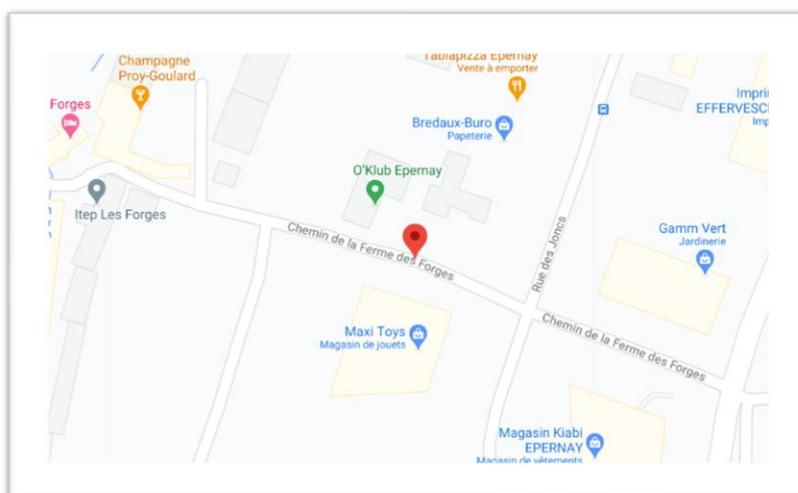
*« I. Dès lors que l'exercice de pouvoirs de police administrative est susceptible d'affecter des activités de production, de distribution ou de services, la circonstance que les mesures de police ont pour objectif la protection de l'ordre public ou, dans certains cas, la sauvegarde des intérêts spécifiques que l'administration a pour mission de protéger ou de garantir n'exonère pas l'autorité investie de ces pouvoirs de police de l'obligation de prendre en compte également la liberté du commerce et de l'industrie et les règles de concurrence. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier la légalité de ces mesures de police administrative en recherchant si elles ont été prises compte tenu de l'ensemble de ces objectifs et de ces règles et si elles en ont fait, en les combinant, une exacte application.*

*II. La réglementation locale de l'affichage en zone de publicité restreinte peut, en vertu de l'article 10 de la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes, "déterminer dans quelles conditions et sur quels emplacements la publicité est seulement admise" et "interdire la publicité ou des catégories de publicité définies en fonction des procédés et dispositifs utilisés". Tout en ayant pour objectif la protection du cadre de vie, elle est susceptible d'affecter l'activité économique de l'affichage. Dès lors un maire, lorsqu'il réglemente cette activité dans une zone de publicité restreinte, doit prendre en compte la liberté du commerce et de l'industrie et les règles de concurrence, dans les conditions mentionnées ci-dessus.*

L'argument qui consisterait à soutenir que les différences de traitement qui sont instituées notamment en ZP1, ZP2 et ZP4, zones dans lesquelles seule la publicité sur le mobilier urbain est admise ne saurait être recevable.



- **Chemin de la Ferme des Forges**



- **Linéaire des unités foncières bordées de plusieurs voies :**

Le projet de règlement de la publicité précise que les longueurs des unités foncières d'angles ne peuvent être cumulées entre elles. Il est également précisé que lorsqu'une unité foncière située à l'angle de deux voies ouvertes à la circulation publique constitue un pan coupé, la longueur du pan coupé est ajoutée pour moitié au linéaire de référence.

L'article R.581-25 du code de l'environnement qui définit désormais la densité des dispositifs publicitaires en fonction du linéaire de façade des unités foncières précise que « *il ne peut être installé qu'un seul dispositif publicitaire sur les unités foncières dont le côté bordant la voie ouverte à la circulation publique est d'une longueur au plus égales à 80 mètres linéaires* ».

La juridiction administrative a éclairci la portée de cet article en ce qui concerne les unités foncières en angle de rue.

La cour administrative d'appel de Nancy a en effet jugé le 18 mai 2017 (n° 16NC00986) qu'au sens des dispositions de l'article R.581-25 du code de l'environnement, « *une unité foncière est un îlot de propriété d'un seul tenant, composé d'une parcelle ou d'un ensemble de parcelles appartenant à un même propriétaire ou à la même indivision. Par ailleurs, il résulte de ces dispositions que, pour la détermination du nombre de dispositifs pouvant être installés, il y a lieu de tenir compte de toute la longueur du ou des côtés de l'unité foncière bordant une ou plusieurs voies ouvertes à la circulation publique* ».

Or, les dispositions du projet de règlement imposent que le linéaire de façade de référence soit celui le plus long et interdisent ainsi le cumul des linéaires d'une unité foncière en angle de rue.

La rédaction du projet de règlement s'appuie sur l'instruction du Gouvernement du 25 mars 2014 relative à la réglementation nationale des publicités qui interdit le cumul des linéaires de façade des unités foncières en angle de rues.

Or, dans l'arrêt susvisé, la Cour a rappelé que cette instruction est « *dépourvue de valeur réglementaire et n'a qu'une portée interprétative* ».

Ces dispositions en ce qu'elles ne permettent pas le cumul des linéaires d'une même unité foncière en angle de rue et en tant qu'elles ne permettent pas la prise en compte dans le calcul de l'intégralité des pans coupés, procèdent donc d'une erreur de droit.

**Nous suggérons qu'elles soient retirées.**

➤ **Recul de 5 mètres au droit d'une façade non aveugle d'un bâtiment d'habitation**

Le projet de règlement de la publicité précise qu'un dispositif scellé au sol supportant une publicité d'une surface supérieure à 2 m<sup>2</sup> ne peut être placé à moins de 5 mètres au droit d'une façade ou d'un pignon non-aveugle d'un bâtiment d'habitation.

La jurisprudence du Conseil d'Etat n'admet l'instauration de règles de recul dans le cadre d'un règlement local de publicité qu'à la seule condition qu'elle soit circonstanciée et qu'elle n'ait pas pour effet d'interdire de facto ou de manière déguisée l'implantation d'un dispositif publicitaire, ce qui est le cas en l'espèce.

Je vous propose de reprendre les dispositions de l'article R.581-33 du code de l'environnement qui impose aux dispositifs publicitaires scellés au sol deux règles de recul très restrictives :

- Un dispositif publicitaire scellé au sol ne peut être placé à moins de 10 mètres d'une baie d'un immeuble d'habitation situé sur un fonds voisin ;
- L'implantation de ce dispositif ne peut être faite à une distance inférieure à la moitié de sa hauteur d'une limite séparative de propriété.

Et d'ajouter la contrainte suivante :

- Lorsqu'un dispositif scellé au sol supportant une publicité d'une surface supérieure à 2 m<sup>2</sup> est placé à moins de 5 mètres au droit d'une façade ou d'un pignon non-aveugle d'un bâtiment d'habitation, **il doit être implanté perpendiculairement à cette façade ou pignon.**

Ces trois règles de recul ont pour effet de répondre à la problématique de la commune en termes de protection du cadre de vie.

➤ **Couleur des dispositifs publicitaires**

Le projet de règlement précise que les teintes des supports et accessoires des dispositifs publicitaires devront s'harmoniser avec celle du mobilier urbain prédominant dans la rue. De manière générale, ils seront verts RAL 6009 sauf dans le quartier de Bernon où le mobilier urbain est de teintes noir RAL 9005.

La couleur de l'encadrement des dispositifs publicitaires est spécifique à chaque entreprise et permet d'en identifier la raison sociale. Imposer une seule couleur reviendrait à privilégier les opérateurs qui commercialisent déjà leur matériel dans la couleur imposée, et en l'espèce le concessionnaire de mobilier urbain.

Je vous propose donc de remplacer cette disposition par celle-ci :

*« La couleur des supports doit s'intégrer parfaitement dans l'environnement du lieu où les dispositifs sont installés et doivent être sobres. Le gris et le vert sont à privilégier. Les couleurs fluorescentes sont interdites. »*

Afin de ne pas imposer une gamme de couleur qui risquerait de privilégier un opérateur, nous vous produisons la gamme de couleur des dispositifs commercialisée par nos adhérents afin qu'elles soient prises en compte par votre règlement :

Type de dispositifs	RAL
Dispositifs traditionnels	Jaune : 1021 Gris : 7015, 7016 et 7022 Blanc : 9010
Dispositifs déroulants	Bleu : 5011 Gris : 7016 Blanc : 9010
Mobiliers urbains publicitaires	Gris : 7016

#### ➤ **Interdiction des entrées de ville**

Le projet de règlement précise qu'aucune publicité scellée au sol ne peut être installée à moins de 100 mètres d'une plaque d'entrée ou de sortie d'agglomération

En lieu et place de cette disposition trop contraignante, nous suggérons de rappeler les dispositions de l'article R.581-31 du code de l'environnement qui dispose que les dispositifs scellés au sol « *sont interdits si les affiches qu'ils supportent sont visibles d'une autoroute ou d'une bretelle de raccordement à une autoroute ainsi que d'une route express, déviation ou voie publique situées hors agglomération.* »

Cette disposition s'applique à l'ensemble des affiches qui seront visibles d'une voie située hors agglomération, et donc d'une plaque d'agglomération, sans limitation de distance, ce qui a pour effet de répondre à la problématique de la commune en termes de protection du cadre de vie des entrées de la ville.

### **ILLÉGALITÉ DE LA RÈGLE D'INTERDICTION DE LA PUBLICITÉ NUMÉRIQUE**

Le projet de règlement précise qu'en dehors du mobiliser urbain, les publicités numériques sont interdites.

La délibération du conseil municipal susmentionnée précisait pourtant que le « **RLP concilierait les évolutions technologiques avec les besoins des acteurs économiques** ». Ce n'est pas le cas en l'espèce.

Cette disposition est en outre entachée d'une erreur de droit en tant qu'elle interdit de manière générale les dispositifs de publicité numérique sur le domaine privé de la commune.

Le code de l'environnement, et notamment l'article L.581-9, a entendu soumettre la publicité numérique à un régime spécifique d'autorisation.

Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 7 novembre 2001 (Affaire Lioté – 221 207) a rappelé qu'un tel régime n'a de sens que s'il permet à l'autorité compétente de porter une appréciation pleine et spécifique sur chacune des demandes qui lui sont présentées.

En application de ce principe, le tribunal administratif de Grenoble a jugé que « *le Maire d'Echirolles n'a pu, sans entacher sa décision d'une erreur de droit, édicter une telle interdiction de principe à l'encontre des dispositifs de publicité lumineuse dont le législateur a prévu qu'ils étaient soumis au cas par cas à l'autorisation du maire.* » (TA Grenoble – 25/09/2002 – UPE c/ commune d'Echirolles)

Le règlement ne peut instaurer un régime d'interdiction générale à la seule publicité numérique sans être, d'une part, contraire à l'esprit de la loi et sans commettre, d'autre part, une erreur manifeste d'appréciation.

L'autorisation préalable est délivrée par arrêté municipal au cas par cas. La loi confère ainsi au seul maire de la commune un pouvoir d'appréciation pour l'implantation de ces dispositifs. Or, lorsque l'administration est investie par la loi d'un pouvoir d'appréciation, elle ne peut plus édicter de norme qui la placerait en situation de compétence liée (CE, 13 juillet 1962, Arnaud, CE, 29 juillet 1994, Ministère de l'éducation nationale c. Epoux Gentilhomme).

Le conseil municipal ne peut par une norme inférieure, au cas d'espèce un règlement local de publicité, lier le maire à un régime d'interdiction ou de forte restriction alors que la loi lui impose au contraire d'exercer son pouvoir discrétionnaire par l'examen concret de la situation à chaque demande d'implantation d'un dispositif de publicité numérique.

Je suggère de soumettre la publicité numérique au régime national afin que le maire de la commune puisse apprécier au cas par cas les demandes d'implantation qui lui seront soumises et leur imposer des prescriptions réglementaires les plus adaptées.

#### **ILLEGALITE DE LA RÈGLE D'INTERDISTANCE ENTRE DISPOSITIFS PUBLICITAIRES**

Le projet de règlement précise que les publicités lumineuses, autres que les publicités éclairées aucune nouvelle publicité lumineuse, ne peuvent être installées à moins de 150 mètres d'une autre publicité lumineuse.

En outre, l'article L1.T2.3.3 précise qu'en ZP3 les publicités lumineuses, autres que les publicités éclairées par projection ou transparence, respectent Les dispositions du Code de l'environnement et de l'article E.1 du présent règlement.

**L'article E.1 n'existe pas.** Devons nous comprendre que le régime national du code de l'environnement s'applique en la ZP3 en matière de publicité lumineuse ?

Le projet de règlement contient une erreur de droit en tant qu'il assujettit les publicités lumineuses une règle d'interdistance particulièrement excessive de 150 mètres.

Le nouvel article R.581-25 du code de l'environnement édicte désormais une règle de densité des publicités fondée sur le linéaire de façade des unités foncières.

Dans son rapport, qui a inspiré la réforme du code de l'environnement, dans sa partie relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, le Sénateur Ambroise Dupont a rappelé que « *la règle d'interdistance est d'une part complexe à appliquer et à 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* ».

S'appuyant sur l'avis rendu par le Conseil d'Etat le 22 novembre 2000 (L&P c/ commune de Bayonne), le Sénateur Ambroise Dupont a ainsi estimé que la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi que les règles de concurrence, plaident en faveur d'une règle de densité « *en termes de nombre de dispositifs en fonction du linéaire de façade* ». (Rapport du Sénateur Ambroise Dupont à Madame Chantal Jouanno, Secrétaire d'Etat à l'Ecologie, et Monsieur Hubert Falco, Secrétaire d'Etat à l'Aménagement du Territoire – Juin 2009).

C'est précisément sur les bases de ce rapport que le nouvel article R.581-25 du code de l'environnement a été rédigé.

En outre, aux termes de l'article L.581-14, le règlement local de publicité « définit une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national ». Un règlement local de publicité n'est pas habilité par le pouvoir législatif à édicter des règles non expressément établies par le règlement national. Ce que confirme l'article R.581-74 du code de l'environnement en précisant que le règlement local de publicité comprend les prescriptions « adaptant » les dispositions dudit code.

Si un règlement local de publicité ne peut désormais comporter que des dispositions plus restrictives que celle du règlement national, il ne peut toutefois instituer une nouvelle règle de densité qui ne serait pas au cas d'espèce fondée sur un linéaire de façade des unités foncières dans le strict respect de l'article R.581-25 du code de l'environnement (cf. *Par analogie zone ND - CE - 18 janvier 1993 - Lioté - req. n° 94 430 et TA de Pau - 16 mai 2002 - Bayonne Publicité - req. n° 99 1464*).

### **Cette disposition illégale doit être retirée.**

A l'instar des remarques susmentionnées relative à la publicité numérique, je suggère de soumettre la publicité lumineuse, qui est soumise à autorisation préalable, au régime national afin que le maire de la commune puisse apprécier au cas par cas les demandes d'implantation qui lui seront soumises et leur imposer des prescriptions réglementaires les plus adaptées.

## **PUBLICITÉ SUR LES BÂCHES DE CHANTIER**

L'article L1.T1.C.4 précise que sur les échafaudages la publicité se conforme aux règles de hauteur et de surface applicables dans la zone où ils se trouvent.

Dans la mesure où elles sont directement affectées au financement des travaux de restauration et de ravalement des immeubles, les recettes publicitaires contribuent directement à leur embellissement. Ces recettes représentent entre 20 à 100% du coût des travaux de restauration, dans un contexte où les capacités d'investissement des particuliers se sont fortement réduites.

De même, l'habillage temporaire des échafaudages par une bâche permet d'en améliorer l'esthétique durant une période strictement limitée à la durée des travaux.



Financement des travaux par la publicité



Ravalement sans publicité et sans financement

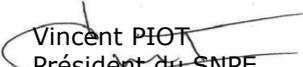
L'installation d'une bâche d'échafaudage comportant un espace dédié à la publicité est soumise à une procédure très stricte d'autorisation préalable délivrée au cas par cas par le maire.

- Elle ne peut être accordée qu'à l'occasion de travaux extérieurs nécessitant la pose d'échafaudages ;
- Elle ne peut excéder la période d'utilisation effective des échafaudages ;
- La surface consacrée à la publicité ne peut être supérieure à 50 % de la surface totale de la bâche servant de support.

Cette autorisation préalable, qui s'applique également aux bâches publicitaires permanentes, est délivrée par arrêté municipal au cas par cas. La loi confère ainsi au seul maire de la commune un pouvoir d'appréciation pour l'implantation de ces dispositifs.

Je suggère de soumettre la publicité sur les bâches publicitaires permanentes et de chantier, qui est soumise à autorisation préalable, au régime national afin que le maire de la commune puisse apprécier au cas par cas les demandes d'implantation qui lui seront soumises et leur imposer des prescriptions réglementaires les plus adaptées.

En espérant que vous voudrez bien prendre en compte nos propositions réglementaires, je vous prie de recevoir, Monsieur le Commissaire Enquêteur, mes salutations distinguées

  
Vincent PIOT  
Président du SNPE