

Une autre vie s'invente ici

Affichage publicitaire dans les Parcs naturels régionaux



COMPTE-RENDU

Webinaire
du jeudi 30 septembre 2021

Le régime juridique de l'affichage publicitaire dans les Parcs naturels régionaux

Jean-Philippe Strebler, juriste - urbaniste qualifié (opqu) et maître de conférences associé à l'université de Strasbourg

jps.conseil.formation@gmail.com

- La loi climat et résilience promulguée le 22 août 2021 comprend parmi ses 291 articles, un seul élément relatif à la publicité. Celui-ci porte sur la réorganisation du pouvoir de police qui pourra à l'avenir impacter les initiatives déployées par les Parcs, à l'encontre des pratiques illégales notamment.

Rappel des différentes catégories de dispositifs concernés par la réglementation environnementale de l'affichage publicitaire :

-Les enseignes correspondent à toute inscription, forme ou image installée à l'endroit où s'exerce l'activité (bâtiment ou terrain d'assiette). Indépendamment des règles concernant les enseignes sur bâtiment, en bordure d'une voie ouverte à la circulation publique, une seule enseigne au sol, inférieure à 6 mètres carrés, est admise hors agglomération ou dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants.

-Les préenseignes correspondent à toute inscription, forme ou image qui signale la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité. Au lieu de préenseignes, il est possible de signaler les activités avec la signalisation d'information locale (SIL) : ces panneaux de signalisation routière ne constituent pas des préenseignes soumises au code de l'environnement mais permettent de flécher les activités (dans et à l'extérieur des agglomérations).

-Les publicités correspondent à toute inscription forme ou image destinée à informer ou à attirer l'attention du public (quelle que soit l'objet du message, qu'il soit « commercial » ou non). Des règles spécifiques concernent la publicité lumineuse, sur mobilier urbain ou pour l'affichage d'opinion. La publicité « administrative » ou d'opinion relève, elle aussi, du champ d'application du code de l'environnement. Malgré une possibilité de réglementation locale très encadrée introduite par la loi climat et résilience, le code de l'environnement a uniquement vocation à s'appliquer aux dispositifs implantés à l'extérieur des bâtiments et visibles de toute voie ouverte à la circulation publique.

- Un ensemble de réglementations, se cumule aujourd'hui : **code de l'environnement** (protection des paysages, contrôle des nuisances visuelles), **code de la route** (sécurité de la circulation routière), **occupation du domaine public** (respect d'occupation domaniale et des régimes d'autorisation préalable). Les dispositions du **code de l'urbanisme** ne peuvent, quant à elles, pas être opposées aux publicités, enseignes ou préenseignes, même si ces dispositifs modifient l'aspect extérieur d'une construction. Le **code général des collectivités territoriales** permet par ailleurs aux collectivités d'instituer une taxe locale sur la publicité extérieure qui concernent toutes les publicités, enseignes ou préenseignes, quelle que soit leur situation - régulière ou non- au regard du code de l'environnement ou du code de la route.

Bien que ces différentes réglementations soient indépendantes les unes des autres et qu'elles poursuivent des finalités spécifiques, dans certains cas, les dispositions ou les procédures prévues par le code de l'environnement renvoient à certaines règles prévues par le code de la route (par exemple pour les autorisations de publicité lumineuse ou pour les préenseignes dérogatoires hors agglomération).

L'agglomération

- Le code de l'environnement -qui fait largement référence à la notion d'agglomération- n'en a pas donné de définition spécifique mais il renvoie à la définition donnée par le Code de la route : l'agglomération correspond à un « espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde ». Pour l'application du code de l'environnement, ce sont les limites de l'espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés qui prime sur la position des panneaux d'agglomération (qui ne sont pas toujours placés aux limites réelles de l'espace aggloméré...).

- Les notions « d'agglomération » et de « commune » sont distinctes : une commune peut inclure plusieurs agglomérations distinctes et le seuil de population de 10 000 habitants pour l'application de plusieurs règles nationales concernant la publicité s'apprécie par « agglomération » et non pas par « commune ».

- Dans les agglomérations des unités urbaines de plus de 100 000 habitants définies par l'INSEE (ce ne sont pas les EPCI), les règles applicables à la publicité correspondent très largement à celles qui s'appliquent dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants.

L'espace aggloméré

- Si un panneau de signalisation EB10 (entrée d'agglomération) ou EB20 (sortie d'agglomération) est placé en bordure d'une route, il n'est pas possible d'installer de panneau publicitaire si l'espace n'est pas « physiquement » aggloméré (bâti rapproché). Ce type de cas peut notamment être présent dans les Parcs où la publicité est d'ailleurs interdite en partie aggloméré et dans lesquels d'autres lieux d'interdiction (abords de monuments historiques, sites...) peuvent venir se cumuler.

Autres lieux où la publicité est interdite

- Les lieux ou supports **d'interdiction « absolue »** (impossible d'y déroger) de publicité :

Selon l'article L. 581-4 du code de l'environnement, sont concernés par cette contrainte :

- les monuments historiques classés ou inscrits (articles L. 621-1 et L. 621-25 du code du patrimoine),
- les monuments naturels et sites classés (article L. 341-1 du code de l'environnement),
- les cœurs de parcs nationaux (article L. 331-1 du code de l'environnement),
- les réserves naturelles (article L. 332-1 du code de l'environnement),
- les arbres.

- Les immeubles (bâti ou non) présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque peuvent également donner lieu à un arrêté du maire (ou du préfet) y interdisant toute publicité, et entraînant une interdiction légale dans les 100 mètres alentours (cf. article L. 581-4 § II du code de l'environnement).

- Contrairement aux publicités et aux préenseignes, les enseignes restent admises en secteurs **d'interdiction absolue**, sous condition qu'une autorisation de l'autorité de police de l'affichage (maire ou préfet), avec l'accord du préfet de région (ou de l'architecte des bâtiments de France pour les enseignes sur monument historique).

- Les lieux **d'interdiction « relative »** (un règlement local peut organiser des dérogations à ces interdictions) de publicité :

Relèvent de cette contrainte en agglomération (article L. 581-8 du code de l'environnement) :

- les abords des monuments historiques (article L. 621-30 du code du patrimoine),
- les sites patrimoniaux remarquables (article L. 631-1 du code du patrimoine),
- les parcs naturels régionaux (article L. 331-1 du code de l'environnement),
- les sites inscrits (article L. 341-1 du Code de l'Environnement)
- les abords immédiats (100 m + covisibilité) des immeubles sur lesquels le maire ou le préfet a interdit toute publicité par arrêté (article L. 581-4 § II du code de l'environnement),
- les aires d'adhésion des parcs nationaux (article L. 331-1 du code de l'environnement),
- les zones Natura 2000 (article L. 414-1 du code de l'environnement).

- Ces lieux, dans leur grande majorité, se situent hors des agglomérations (la publicité est donc déjà interdite parce que hors agglomération) ; tout au plus, pour les interdictions « absolues » (par exemple sites classés, cœurs de parcs nationaux ou réserves naturelles) les préenseignes dérogatoires sont totalement interdites, sans dérogation possible.

- Certains de ces lieux peuvent concerner des espaces agglomérés, comme dans les territoires de Parcs naturels régionaux où la publicité et les préenseignes se trouvent donc interdites en tant que hors agglomération. En-dehors des lieux d'interdiction « absolue », les préenseignes dérogatoires sont tolérés admises hors agglomération pour les produits du terroir, les activités culturelles et les monuments historiques ouverts à la visite. Les préenseignes temporaires (opérations immobilières, manifestations exceptionnelles...) sont également admises, hors agglomération, dans les Parcs naturels régionaux.

L'interdiction de la publicité en agglomération des Parcs naturels régionaux :

- Hormis la présence de panneaux destinés à l'annonce d'un danger ou correspondant à une obligation légale, réglementaire ou judiciaire (par exemple, l'affichage des permis de construire), aucune publicité ni préenseigne ne peut, en périmètre de Parc naturel régional, être implantée en agglomération, y compris sur mobiliers urbains (article L. 581-8, § I, 3°).

- L'adoption d'un RLP permet cependant de déroger à cette interdiction et d'introduire certaines formes de publicité en agglomération, selon les règles locales définies dans celui-ci. La possibilité de mettre en place

un RLP reste toutefois conditionnée par son « autorisation » par la charte de Parc, selon les orientations et mesures relatives à la publicité qu'elle aura exprimées.

- Un RLP soumet les publicités aux règles identiques à celles ayant été retenues pour les préenseignes, c'est pourquoi tout format admis en agglomération pour les préenseignes est également autorisé pour la publicité.

Le régime des enseignes en Parcs naturels régionaux :

- Pour les enseignes, les règles nationales -et celles qui sont exprimées par un éventuel RLP- s'appliquent aux dispositifs qui comportent des inscriptions, formes ou images relatives à une activité (commerciale ou non) à l'endroit même où cette activité est exercée. Ces règles ne font pas de distinction quant à la situation en ou hors parc naturel régional ; seule la situation en agglomération de plus de 10 000 habitants offre quelques possibilités supplémentaires à l'égard des enseignes. Toutefois, il faut souligner qu'à l'intérieur des agglomérations des parcs naturels régionaux (où la publicité est, en principe, interdite sauf si un RLP l'y admet par dérogation), l'installation ou la modification des enseignes suppose une autorisation administrative préalable, délivrée par l'autorité de police de la publicité (maire ou préfet). Cette autorisation peut éventuellement être refusée s'il est possible de motiver une atteinte à la protection des paysages, même si l'enseigne respecte les règles nationales et locales.

La police administrative de la publicité :

- La loi climat et résilience du 22 août 2021 prévoit la réorganisation générale de la police de l'affichage à compter du 1^{er} janvier 2024. Cette compétence sera transférée aux maires des communes de plus de 3500 habitants (sauf si elles font partie d'un EPCI compétent en matière de PLU). Dans les communes de moins de 3500 habitants et dans celles qui font partie d'un EPCI compétent en matière de PLU, c'est le président de l'EPCI qui deviendra l'autorité de police administrative de l'affichage publicitaire.

- Dans ces communes (où le président de l'EPCI sera compétent), les maires pourront (entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2024) s'opposer (individuellement) à la compétence du président pour devenir ou redevenir eux-mêmes compétents ; dans ce cas, les présidents d'EPCI pourront (entre le 1^{er} et le 31 juillet 2024) renoncer à cette compétence pour toutes les communes de l'EPCI. Une autre possibilité pourrait consister à ce que les présidents d'EPCI devenus compétents « délèguent » aux maires qui le souhaiteraient tout ou partie de l'exercice de leur compétence en matière de police administrative de l'affichage publicitaire (par exemple la délivrance des autorisations d'enseignes).

- Une modification a par ailleurs été introduite dans la loi climat et résilience s'agissant des possibilités de règles locales définies par les RLP. Désormais, ceux-ci pourront -sans qu'il s'agisse d'une obligation- réglementer les publicités et enseignes lumineuses qui sont installées à l'intérieur des vitrines commerciales et qui sont visibles depuis l'extérieur (article L. 581-14-4), auxquelles pourront être imposés des horaires d'extinction, des règles de surface, de consommation énergétique ou de prévention des nuisances lumineuses.

Débats :

- Les modifications engendrées par la loi climat et résilience n'offrent pas de possibilité de déléguer les compétences -ni de police administrative, ni d'élaboration de RLP- à un Parc naturel régional ; seuls des délégations au sein d'une même collectivité ou des transferts entre communes et EPCI sont possibles. La décentralisation généralisée de la compétence de police vers les présidents d'EPCI et les maires peut en revanche offrir l'opportunité de créer un service communautaire chargé de l'instruction des dossiers pour le compte des autorités de police compétentes (président d'EPCI ou maires). A leur niveau, les Parcs peuvent également engager une réflexion avec les EPCI et/ou les communes concernées, concernant la création d'un service commun qui pourrait, sur leurs territoires, prendre la forme d'une ingénierie mobilisable sur la base d'un partenariat Parc/collectivités.

- Une affiche faisant la promotion d'un produit, ainsi qu'une préenseigne annonçant une manifestation -qu'elle soit organisée par une collectivité publique ou par un organisme privé- entrent dans le champ d'application du code de l'environnement. Un régime particulier existe pour les préenseignes « temporaires » qui sont implantées (aussi bien hors agglomération que dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants), pour signaler des manifestations exceptionnelles (fêtes, soldes...) ou encore des travaux publics ou des opérations immobilières (publiques ou privées). Seule échappe à l'application des dispositions du code de l'environnement (et des RLP) l'information à caractère général ou local, apposée sur un mobilier urbain d'information. Le code de l'environnement permet aussi l'utilisation de certains mobiliers urbains spécifiques (notamment les « mâts porte-affiches ») pour les manifestations (économiques, sociales,

culturelles, sportives...). Le « fléchage » de manifestations locales (de type foires ou brocantes) relève quant à lui du droit des préenseignes (si ce fléchage n'est pas sur le lieu même de la manifestation) ou des enseignes (sur le lieu de la manifestation) « temporaires » pour lesquelles le code de l'environnement comporte des dispositions spécifiques (qu'un RLP ne peut pas modifier), moins restrictives que celles qui s'appliquent aux préenseignes ou enseignes « permanentes ».

- La pose éventuelle de préenseignes par un Parc, en dehors de panneaux routiers réglementaires (notamment de « signalisation d'information locale » (SIL)) ou de panneaux respectant la réglementation nationale et locale s'appliquant aux publicités et préenseignes (très stricte en PNR...), pourrait l'exposer à une intervention de l'autorité de police compétente (maire ou préfet actuellement, président d'EPCI ou maire à partir de 2024) tendant à la dépose de tout dispositif irrégulier. Des tiers -notamment des associations comme France Nature Environnement- peuvent « signaler » des infractions aux autorités de police qui ont l'obligation légale de les faire cesser et tout manquement de la part de l'autorité de police dans les deux mois suivant une telle demande permet ensuite de saisir le juge administratif pour qu'il annule le refus d'agir et qu'il enjoigne à l'autorité de police de prendre les arrêtés de mise en demeure qu'exige la loi.

- Chaque commune est tenue d'aménager des emplacements réservés à l'affichage d'opinion et à la publicité des activités associatives. Ces emplacements et les affiches (opinion ou associatives exclusivement) relèvent d'un régime particulier organisé par le code de l'environnement : tout affichage d'opinion ou publicité associative apposée hors de ces emplacements constitue de la publicité soumise aux règles de droit commun ; inversement, toute inscription, forme ou image destinée à informer le public ou solliciter son attention, qui serait apposée sur ces emplacements et qui ne constituerait pas de l'affichage d'opinion ou de la publicité associative serait illégale en tant qu'elle ne disposerait pas de l'autorisation écrite propriétaire qu'exige le code de l'environnement pour toute publicité (hors affichage d'opinion et publicité associative sur ces emplacements spéciaux).

- Un artisan qui réalise des « produits du terroir » (attachés à un terroir spécifique) peut bénéficier de deux préenseignes dérogatoires installées exclusivement hors agglomération et de 1,50 x 1,00 m au plus ; il peut aussi, comme toute activité publique ou privée dont la collectivité considérerait l'intérêt qu'elle soit signalée, disposer d'un fléchage en signalisation d'information locale. Des relais d'infos services sur lesquels apparaissent les artisans constituent une autre solution réglementaire. Les préenseignes (interdites dans les agglomérations des parcs naturels régionaux) et les panneaux d'information à caractère général, en revanche, ne sont pas destinés à la publicité ou à la présignalisation d'un producteur local ou d'un produit du terroir spécifique.

- Concernant les produits du terroir (dont les contours de la notion restent néanmoins imprécis), les règles applicables aux préenseignes « dérogatoires » dont elles peuvent disposer hors agglomération (y compris dans les parcs naturels régionaux) sont néanmoins très strictes (nombre limité à 2 par activité, distance maximale de 5 km, dimensions maximales de 1,50 x 1,00 m, etc.) : le non-respect de ces règles est censé entraîner des arrêtés de mise en demeure par lesquels l'autorité de police doit ordonner leur suppression dans un délai de 5 jours (avec astreinte au-delà de ce délai et obligation d'exécution d'office par l'administration !). En revanche, aucune disposition du Code de l'Environnement ne permet à un RLP de réglementer les préenseignes dérogatoires : elles sont en dehors de son champ de compétences.

- Selon le Code de la route, les panneaux de type labels relèvent de l'information à caractère général ou local et doivent être positionnés après le panneau d'entrée d'agglomération EB10 qui doit figurer seul au premier plan. Seul le cartouche de la route, ainsi que les panneaux de route prioritaire et limitation générale de vitesse imposée peuvent être associés à celui-ci. Ces labels sont parfois présents en nombre important à l'entrée des villes ou villages, mais s'agissant d'informations à caractère général ou local (même si elles ne sont pas strictement apposées sur des « mobiliers urbains » spécifiques, sauf à ce qu'il s'agisse de « poteaux » spécifiques à ces inscriptions...) sont a priori très difficilement contestables du point de vue du code de l'environnement.

- La question de la publicité dans les stades et terrains sportifs municipaux a été appréhendée dans le « Guide pratique de la réglementation de la publicité extérieure », produit par le ministère de la Transition Écologique¹.

Ce guide indique que la publicité est admise au sein des enceintes « fermées » sans être soumise au code de l'environnement, sauf si elle est visible depuis l'extérieur. Même si le code de l'environnement a vocation à s'appliquer à tous les dispositifs visible de « voies » librement empruntables quel que soit le moyen de

¹ <https://fr.calameo.com/read/002729367559a784fe039>

déplacement (y compris à pied) et même s'il faut « payer » (les allées de circulation (piétonne) ou les « gradins » au sein des enceintes sportives correspondent à la définition réglementaire de voies ouvertes à la circulation publique), le code des relations entre le public et l'administration prévoit que tout administré peut se prévaloir de tout élément « officiel » rédigé par l'administration : en l'absence de mise en cause contentieuse de cette interprétation ministérielle, il faut donc considérer que les publicités dans les enceintes sportives (même hors agglomération, même en parc naturel régional) est possible dès lors qu'on ne la voit pas de l'extérieur de l'enceinte.

- Le guide ministériel relève par ailleurs une erreur rédactionnelle de l'article R. 581-42 du code de l'environnement, s'agissant de « 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 » (cf. p. 46), alors même que l'article R. 581-47 admet une telle possibilité (dans la limite de 2 m² et de 3 m de hauteur...). Dans le cadre d'une refonte du guide à venir (pour y intégrer les changements résultant de la loi climat et résilience, le ministère envisage de supprimer la mention de cette « erreur rédactionnelle » qu'il ne serait plus envisagé de corriger.

- Le Parc des Ardennes, en collaboration la DDT et le Département travaille à la rédaction d'une charte signalétique. Un inventaire de l'ensemble des communes des Ardennes réalisé dans ce cadre a notamment révélé un nombre conséquent dispositifs non conformes, soit plus de 50 % des 17 000 panneaux inventoriés. Ce constat conduit aujourd'hui le Parc à s'interroger quant aux capacités d'action réelles de l'État vis-à-vis des acteurs à l'origine de pratiques illégales et des risques effectifs encourus par ceux-ci.

- La future (2024) répartition des compétences entre les maires et les présidents d'EPCI s'inscrit dans un cadre juridique très strict, défini par l'article L. 5211-9-2 du code général des collectivités territoriales. Les présidents d'EPCI (pour les communes de moins de 3 500 habitants ou pour celles qui sont membres d'un EPCI compétent en matière de PLU) et les maires (pour les communes de plus de 3 500 habitants non membres d'un EPCI compétent en matière de PLU) pourront cependant être accompagnées dans le processus de prise en main de leurs nouvelles compétences en matière de police de la publicité : *via* la documentation mise à leur disposition, la version à jour du guide pratique sur la publicité ainsi que par le biais d'un plan de formation à destination des techniciens de collectivités. A l'issue du processus de décentralisation, les collectivités territoriales pourront être accompagnées par les agents de l'État dans leur prise de compétence, ainsi que pour les communes souhaitant se doter d'un RLP.

Il est enfin à noter qu'en plus de la possibilité de réglementer les publicités et enseignes lumineuses dans les vitrines commerciales, une troisième mesure décidée par la loi climat et résilience concerne l'interdiction de la publicité aérienne (banderoles tractées par des aéronefs - art. L. 581-15 du code de l'environnement) qui entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2022.

Contact :

Nicolas Sanaa,

Courriel. nsanaa@parcs-naturels-regionaux.fr

Tél. 06 63 47 46 77

Pour en savoir plus :

- 2019 - Affichage publicitaire et signalétique [ici](#)
- 2011 - Vers une meilleure application de la loi sur l'affichage publicitaire dans les territoires ruraux [ici](#)
- 2009 - Paysage et affichage publicitaire [ici](#)
- 2019 - Clip vidéo dans la série *Inventer Demain* : La signalétique autrement, l'exemple de Buxières sous les Côtes dans le Parc naturel régional de Lorraine [ici](#)

Fédération des Parcs naturels régionaux de France
9, rue Christiani - 75018 Paris
Tél. 01 44 90 86 20 - Fax. 01 45 21 70 78
info@parcs-naturels-regionaux.fr

POUR EN SAVOIR PLUS
SUR LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX,
 www.parcs-naturels-regionaux.fr

 Rejoignez-nous
sur les réseaux sociaux :



fb.com/federationPNR



[@FederationPNR](https://twitter.com/FederationPNR)

