

Une autre vie s'invente ici



# Le transfert du pouvoir de police en matière d'affichage publicitaire dans les Parcs naturels régionaux. Quel cadre réglementaire et quelles perspectives ?



©Tas2Cailloux - Michael Lafrasse - PNR Brenne

Synthèse du webinaire du 28 septembre 2023

# LE TRANSFERT DU POUVOIR DE POLICE EN MATIÈRE D’AFFICHAGE PUBLICITAIRE DANS LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX. QUEL CADRE RÉGLEMENTAIRE ET QUELLES PERSPECTIVES ?

Mots clés : affichage publicitaire, transfert du pouvoir de police, paysages, espaces publics

## LIENS UTILES

Accéder aux synthèses des webinaires :

<https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/visio-conference-du-reseau-amenagement-du-territoire>

S’inscrire à la newsletter de la Fédération des Parcs :

<https://www.parcs-naturels-regionaux.fr/la-federation/newsletter>

Chaîne YouTube #Inventer Demain :

[https://www.youtube.com/watch?v=EtUAlk3xdZU&list=PLNc\\_1dg3gWHcDurnOpwEeiEAyZWWdIP4Z](https://www.youtube.com/watch?v=EtUAlk3xdZU&list=PLNc_1dg3gWHcDurnOpwEeiEAyZWWdIP4Z)

## FOND DOCUMENTAIRE

- Fiche pratique : Loi Climat & résilience présentation des dispositions portant sur la réglementation de l’affichage publicitaire : [ici](#)
- Synthèse du webinaire de septembre 2022, Affichage publicitaire : quels engagements et quelle rédaction dans les Chartes ? : [ici](#)
- Synthèse du webinaire de septembre 2021, Affichage publicitaire dans les Parcs naturels régionaux : [ici](#)
- Enquête sur l’affichage publicitaire et la signalétique, 2019 : [ici](#)
- Inventer demain sur La signalétique autrement dans le Parc naturel régional de Lorraine [ici](#)

# I. CADRE GÉNÉRAL ET HISTORIQUE DE L’AFFICHAGE PUBLICITAIRE DANS LES PARCS

Par Jean-Philippe Strebler, maître de conférences en droit, associé à l’Université de Strasbourg

L’état du droit concernant l’affichage publicitaire dans les Parcs n’a pas évolué ces dernières années et n’est pas en tant que tel impacté par le transfert des compétences en matière de police. Les Parcs sont particulièrement bien protégés par rapport à la publicité et aux enseignes.

## Régime général de la publicité et des enseignes à l’intérieur des Parcs

Il existe une interdiction générale de la publicité hors-agglomérations. Le régime Parc implique l’interdiction de la publicité et des pré-enseignes **à l’intérieur des agglomérations situées dans le périmètre du Parc** (sur bâtiments, clôtures, scellées au sol ou installés directement, sur le mobilier urbain, véhicules publicitaires). Des dérogations existent dans les espaces dédiés, aménagés par les Communes pour l’affichage associatif ou d’opinion et pour l’application d’une disposition législative ou réglementaire (permis de construire par exemple), ou pour informer d’un danger ou des obligations.

**Hors agglomérations**, il n’existe pas de régimes particuliers dans les Parcs, la publicité et les préenseignes sont interdites. Des dérogations existent pour présignaler certaines catégories d’activités (fabrication ou vente de produits du terroir, activités culturelles, monuments historiques ouverts à la visite, préenseignes temporaires). Toutes ces préenseignes admises par dérogation hors agglomération sont soumises à un nombre et des dimensions particulières, strictement définies par la loi. Un Règlement local de publicité (RLP) ne peut pas apporter de restrictions complémentaires pour les préenseignes dérogatoires. Le RLP pourrait en revanche définir des périmètres de publicité autour de zones commerciales hors agglomération.

**Publicité numérique** : Les écrans numériques d’information à caractère général ou local ne sont pas réglementés par le Code de l’environnement. Pour les écrans à l’intérieur des vitrines, sauf si le local (vide) ne sert qu’à ça, le Code de l’environnement ne s’applique pas... mais un règlement local de publicité pourrait apporter des restrictions (sans pouvoir aller jusqu’à les interdire)

**Concernant les enseignes** : il n’y a pas de règles particulières à l’intérieur des Parcs. Les règles nationales ont été durcies post-Grenelle (2012, 2018). Mais dans les agglomérations des Parcs, toutes les enseignes **en agglomération** (installation et modification) doivent avoir été autorisées par le Préfet quand il n’y a pas de RLP ou le maire lorsqu’il y en a un. Le traitement de la demande d’autorisation doit être effectué dans les deux mois, aucune consultation des Parcs ou d’autres instances (architecte des bâtiments de France par exemple... sauf abords de monuments historiques ou site patrimonial remarquable, classé ou inscrit) n’est nécessaire.

Il est important d’être conscient des limites de la loi en matière de publicité, dans son application dans les territoires :

- Les règles nationales post-Grenelle sont aujourd’hui peu respectées (surface, hauteur ou nombre des enseignes au sol, publicités en lieux d’interdiction, etc.).
- Le code de l’environnement en matière de publicité ne s’applique pas aux dispositifs situés à l’intérieur des bâtiments, même si les dispositifs sont visibles de l’extérieur (mais un RLP pourrait les réglementer).

- Concernant les **informations de financement publics**, ils sont considérés comme de la publicité au regard du code de l'environnement. S'ils relèvent du financement de travaux d'aménagements, ils peuvent faire l'objet d'enseignes temporaires à titre dérogatoire durant la période des travaux. L'affichage de financements, même publics (région, départements, etc.) est considéré comme de la publicité et donc interdite en agglomération des parcs au regard de la loi lorsqu'il est permanent, pourtant les financeurs le demandent. Dans ce cas, la loi est particulièrement difficile à appliquer sur le terrain. Faudrait-il appliquer ou changer la loi ? Créer de nouvelles dérogations pour les financements publics ?

### Règlement Local de Publicité (RLP)

L'intérêt de mettre en place un RLP serait de lever l'interdiction de la publicité en agglomération dans les communes des Parcs ou hors agglomération dans les zones commerciales par exemple.

Le règlement définit les conditions (plus restrictives que celles qui s'appliquent hors Parcs) auxquelles sont soumises les publicités et les préenseignes qu'il autorise. Il peut aussi restreindre les règles nationales en matière d'enseignes. L'existence d'un RLP implique que toutes les enseignes soient soumises à autorisation sur le périmètre du RLP (y compris hors agglomération), ce qui peut constituer un intérêt car dans les Parcs, seules les enseignes en agglomération sont soumises à autorisation (code de l'environnement).

Depuis la Loi Climat et Énergie : le RLP peut réglementer les dispositifs lumineux (publicités ou enseignes) dans les vitrines des commerces (incluant donc les écrans), mais ne peut pas les interdire ni imposer qu'ils soient soumis à autorisation.

L'enjeu du RLP est de mesurer les restrictions et les recommandations afin d'être capable de les faire appliquer sur le territoire par la suite (6 ans pour mettre en conformité des enseignes régulières préexistantes).

### Lien avec la Charte de Parc et rôle des Syndicats mixtes de PNR

Il y a une obligation de compatibilité du RPL avec la Charte de Parc. La Charte doit préciser qu'elle admet qu'un RLP puisse "réintroduire" des possibilités de publicités et sous quelles conditions : si la Charte n'admet pas cette possibilité, les collectivités ne peuvent pas établir de RLP. Si des communes ou communautés de communes possèdent un RLP antérieur à la Charte, il doivent être abrogés ou mis en compatibilité dans les trois ans après l'entrée en vigueur de la Charte.

Les Parcs peuvent accompagner les collectivités dans l'élaboration de leur RLP lorsque ceux-ci sont nécessaires et admis par la Charte de Parc.

Les Parcs pourraient aussi assister les autorités de police en matière de publicité (par exemple pour l'instruction des autorisations d'enseignes dans le cadre de la décentralisation des compétences de police en matière de publicité ou pour la mise en œuvre des procédures à l'égard des dispositifs irréguliers).

## II. RETOUR SUR L’AFFICHAGE PUBLICITAIRE DANS LES AVIS DES CHARTES DE PARCS

Dorine Laville, Cheffe du Bureau des paysages et de la publicité au MTECT

Le bureau des Paysages et de la publicité est saisi pour émettre un avis sur le volet paysage des Chartes de Parcs pour contribuer à l'évaluation de la qualité de la Charte. Depuis un an, un groupe de travail existe sur la prise en compte du paysage sur l'ensemble des thématiques sectorielles des Chartes (énergies renouvelables, aménagement, logements, culture, publicité, etc.) en lien avec le projet local.

Sur le sujet de la publicité, plusieurs questions sont posées pour évaluer les projets de Chartes :

- Engagement du Parc pour limiter l’affichage publicitaire (existence ou non d’un RLP)
- Mise en cohérence de la signalétique sur l’annonce du Parc et la valorisation des structures locales
- Appui des Parcs aux collectivités pour supprimer l’affichage illégal
- Traitement des points noirs paysagers (entrées de villes par exemple)

L’objectif partagé entre la Fédération des Parcs et le Ministère est une frugalité publicitaire et un soutien aux acteurs locaux car ils sont les leviers de l’attractivité territoriale et de la qualité du cadre de vie. En parallèle, le Bureau des paysages et de la publicité travaille en effet sur des textes visant à diminuer la taille et le nombre des panneaux publicitaires et de limiter l’impact de la publicité lumineuse.

Plusieurs Chartes de Parc ont été analysées pour relever les bonnes pratiques en matière de publicité. Par exemple :

- Parc du Perche : accompagnement des collectivités dans la signalisation locale et guide sur les préenseignes et les enseignes. Le Parc mène des actions auprès des commerçants pour favoriser les enseignes et les vitrines commerciales qualitatives (prescriptions en termes de couleurs et de matériaux)
- Parc des Marais Cotentin et du Bessin : choix de déroger à l’interdiction de la publicité à l’intérieur des agglomérations mais accompagnement des collectivités dans l’élaboration des RLP(i).
- Parc du Vexin Français : Affirmation dans la charte que la publicité ne peut être réintroduite sous aucune forme au sein du Parc. Sur les EPCI à cheval sur les limites du Parc, le RLP se met en conformité pour interdire la publicité dans les communes du Parc. Cette interdiction par un RLP les soumet de plus à une demande d’autorisation pour les enseignes.

Le CNPN favorise l’expression des parcs sur le sujet de la publicité alors que paradoxalement, le silence de la charte implique une interdiction. Les RLP peuvent s’inscrire dans une démarche vertueuse lorsque les Parcs accompagnent les communes.

### III. DÉCENTRALISATION DE LA POLICE DE LA PUBLICITÉ À PARTIR DU 1ER JANVIER 2024

Par Anne Marvie, Adjointe au bureau des paysages et de la publicité de la direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages au MTECT

Actuellement les compétences en matière de police de la publicité sont partagées entre les préfets de département et les maires. Elles relèvent du préfet sauf lorsque la commune est couverte par un RLP. Dans ce cas, la compétence relève du maire au nom de la commune. En 2021, il existait environ 2000 RLP communaux et intercommunaux qui couvraient 40% de la population française. La décentralisation de la police de la publicité existe donc déjà mais de manière partielle puisqu’elle est conditionnée à l’adoption d’un RLP.

Pour renforcer le rôle des élus locaux dans la protection du cadre de vie de leurs administrés, l’article 17 de la loi Climat et résilience de 2021 prévoit la décentralisation de la police de la publicité à compter du 1er janvier 2024. La police de la publicité comprend : la réception des déclarations préalables, la réception et l’instruction des demandes d’autorisations préalables, l’identification des dispositifs en infraction ainsi que le suivi et de mise en œuvre des procédures de sanction. Dans les communes, un certain nombre d’agents sont d’ores et déjà habilités à relever les infractions en matière de publicité, même s’ils ne sont pas assermentés ou commissionnés spécifiquement pour l’affichage publicitaire.

Lorsqu’une association agréée (type Paysages de France) demande à l’autorité de police d’exercer ses pouvoirs, celle-ci est tenue de le faire sous peine de poursuite judiciaire. Les associations peuvent donc être un levier pour faire appliquer la loi en plus de la demande sociale des habitants de réguler la publicité qui engage politiquement les communes et intercommunalités dans la préservation de leur cadre de vie.

A partir du 1er janvier 2024, les maires seront compétents pour assurer la police de la publicité sur leur territoire qu'il existe ou non un RLP. La loi Climat & Résilience supprime par ailleurs le pouvoir de substitution du préfet en cas de carence du maire.

Pour permettre de mutualiser les moyens et les compétences, le législateur a également prévu le transfert automatique des pouvoirs de police de la publicité du maire au président de l'EPCI à fiscalité propre dans les conditions et selon les modalités fixées par le CGCT (art. L. 5211-9-2). Ce transfert concerne :

- Toutes les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP) compétent en matière de PLU ou de RLP, quelle que soit la taille de la commune ;
- Dans les EPCI-FP qui ne sont pas compétents en matière de PLU ou de RLP, les communes de moins de 3500 habitants.

Le maire, s'il souhaite exercer lui-même cette police, peut s'opposer au transfert au président de l'EPCI dans les 6 mois :

- Après l'élection d'un nouvel exécutif au niveau intercommunal ;
- Après le transfert de compétence RLP ou PLU à l'intercommunalité.

Un troisième cas de figure a été prévu pour permettre aux maires de s'opposer au transfert au moment de l'entrée en vigueur de la décentralisation : ils ont alors 6 mois - soit jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2024 - pour s'opposer au transfert au président de l'EPCI. Cette disposition transitoire concerne uniquement les communes rattachées à un EPCI-FP déjà compétent au 1er janvier 2024 en matière de PLU ou de RLP.

Si un ou plusieurs maires des communes membres de l'EPCI s'opposent au transfert, le président de l'EPCI peut décider de renoncer au transfert (il a 1 mois pour le faire après la fin du délai pendant lequel les maires pouvaient s'opposer).

Pendant cette période de 6 à 7 mois couvrant les délais d'opposition des maires et de renonciation des EPCI, la compétence appartient juridiquement au maire.

En termes de calendrier, le transfert entre le maire de la commune et le président de l'EPCI prendra ainsi effet aux dates suivantes :

- Soit le 1er juillet 2024, si aucun maire ne s'oppose au transfert ;
- Soit le 1er août 2024, si un ou plusieurs maires s'opposent au transfert et que le président de l'EPCI n'y renonce pas (dans ce cas, le transfert ne concernera que les communes qui ne se sont pas opposées).

Par contre, si un ou plusieurs maires s'opposent et que le président de l'EPCI renonce au transfert avant le 1er août 2024, les maires conserveront la police de la publicité au-delà du 1er août 2024.

Par contre, pour les communes de moins de 3 500 habitants qui ne sont pas membres d'un EPCI-FP déjà compétent au 1<sup>er</sup>/01/24 en matière de PLU ou de RLP, le transfert au président de l'EPCI prendra effet dès le 1<sup>er</sup> janvier 2024 car ces communes n'entrent pas dans le champ de la disposition transitoire permettant aux maires de s'opposer au moment de l'entrée en vigueur de la décentralisation.

Un décret d'application complètera le cadre juridique de cette décentralisation en mettant en cohérence la partie réglementaire du code de l'environnement. Il prévoit notamment la modification de la référence à l'autorité compétente en matière de police de la publicité et instaure un guichet unique auprès du maire pour le dépôt des déclarations préalables et des demandes d'autorisation préalables afin de simplifier les démarches pour les usagers. Ce décret a fait l'objet d'une consultation publique et est en cours de transmission au Conseil d'Etat.

A partir de 2024, l'Etat ne jouera plus de rôle dans la police de la publicité, mais les agents en services déconcentrés auront pour missions la promotion et le suivi de l'élaboration des RLP, l'explicitation de la réglementation nationale et l'appui aux préfetures dans le cadre du contrôle de légalité pour les autorisations préalables et les RLP.

Moyens pour les collectivités territoriales :

- Compensation exclusivement financière pour ce transfert de charge
- Actualisation du guide pratique sur la réglementation de la publicité extérieure. L'objectif est d'avoir un guide à jour de la réglementation à mettre à disposition des collectivités fin 2023. Ce guide a vocation à évoluer régulièrement pour pouvoir être adapté aux évolutions de la réglementation.
- Fiches pratiques
- En 2023, les formations sur la police de la publicité délivrées par les CVRH ont été ouvertes aux agents des collectivités. Devant l'afflux de demande qui excède les capacités des formateurs, le CNFPT doit prendre le relais pour outiller les collectivités territoriales. Une enquête auprès des collectivités territoriales a été menée par le CNFPT en cours pour mesurer leurs besoins de formation. Il en ressort un fort besoin des agents en matière de formation sur cette police.

## IV. LES APPROCHES ET BONNES PRATIQUES DES PARCS NATURELS RÉGIONAUX SUR L’AFFICHAGE PUBLICITAIRE

### Aménagement durable au Parc naturel régional du Perche

Par Florence Sbille, chargée de mission

Le Parc est créé en 1998, il finalise sa 3<sup>ème</sup> charte (2025-2040). Il comporte 88 communes nouvelles et est à cheval entre deux Régions (Normandie et Centre Val de Loire)

- En 2000, le Parc effectue un état des lieux sur le thème de la publicité qui donne lieu à une plaquette sur la publicité et la sensibilisation des communes.
- En 200-2001, l'agglomération de Nogent le Rotrou se dote d'une RLPi (non renouvelé). Mais en l'absence de RLP, il n'est pas possible de réguler l'affichage lumineux
- En 2001, la commune de Montagne-au-perche refuse la création de zones de publicité restreinte sur sa commune. Les publicités présentes jusque-là ne servaient pas le tissu local.
- En 2018, le Parc réalise un guide de la publicité accompagné d'un volet de conseil sur les enseignes et la signalisation d'information locale (matériaux, esthétiques), en partenariat avec le Conseil Départemental.
- Aujourd'hui : pas de zones de publicité restreinte sur le territoire du Parc

**Charte du Parc 2010-2025** : Le Parc soutient les communes et écarte la mise en place de RLP sur le territoire. Dans le cadre des objectifs de qualité paysagère, il a réalisé un carnet des paysages sur l'ensemble du territoire. L'un des OQP et un objectif opérationnel relèvent de l'application de la réglementation en matière de publicité dans le Parc.

**Frein** : Pas de possibilité de réglementer l'affichage lumineux à l'intérieur des vitrines commerciales en dehors d'un RLP. Certaines communes se dotent de secteurs patrimoniaux remarquables (SPR) pour pallier cette contrainte (petites cités de caractère). Les SPR n'ont cependant aucune possibilité légale de réglementer les écrans numériques à l'intérieur des vitrines.

**Transfert de compétence** : accompagnement des collectivités locales pour avoir une prise de position collective vis-à-vis du transfert de compétence, en partenariat avec la DDT, et une veille sur la mise en place de panneaux publicitaires ou de préenseignes.

Quel rôle réglementaire des Parcs dans cet accompagnement des communes et des communautés de communes ?

### Aménagement du territoire au Parc naturel régional du Haut-Jura

Par Sophie Lheureux, chargée de mission

Le Parc du Haut Jura est créé en 1986. Il est en révision de charte pour 2026-2041

Afin d'anticiper le travail de révision de la Charte et le transfert de la compétence de police en matière de publicité, le Parc a réalisé, à partir de 2020 un accompagnement de la maîtrise de la publicité extérieure et de la signalétique sur le territoire.

L'objectif était d'actualiser le **guide technique** réalisé en 2004 pour donner un cadrage réglementaire aux collectivités en matière de publicité extérieure et de signalétique et de clarifier le rôle du Parc. Il donne des clés de compréhension aux élus pour assumer le transfert du pouvoir de police et joue donc un rôle de formation et d'acculturation avec des ouvrages et structures partenaires et relais pour approfondir certains sujets. Il donne :

- Des principes directeurs pour les RLPi (grandes phases d'élaboration, etc.)
- Un outil pour une mise en cohérence des équipements SIL
- Accompagnement pour les porteurs de projets d'affichage (chartes graphiques par exemple).

Ce travail est effectué avec les afficheurs publicitaires pour une meilleure acceptation dans le territoire.

Le Parc accompagne la définition et la mise en œuvre de RLPi dans les zones de territoire rural pour produire de l'exemplarité sur ces questions (2020-2022). Il accompagne des collectivités sur la base d'un appel à manifestation d'intérêt pour l'élaboration d'un diagnostic publicitaire et signalétique. Deux communautés de communes ont répondu pour être des terrains d'expérimentation. Les diagnostics ont été réalisés par des bureaux d'étude.

- Haut-Jura Saint-Claude : ville industrielle entourée de territoires ruraux. La Communauté de communes est en création de PLUi. Le diagnostic servira pour la création d'un RLP en parallèle du PLUi.
- Station des Rousses : activité touristique. Création d'un RLPi à la suite d'un diagnostic.

**Directeur de publication :**

Eric Brua, Directeur de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France

**Conception et Animation :**

Nicolas Sanaa, Aménagement du Territoire FPNRF

**Synthèse :**

Estelle Carlier, ingénieure paysagiste.

Fédération des Parcs naturels régionaux de France

27 rue des Petits Hôtels, 75010 PARIS

Tel. 01 44 90 86 20 - Fax. 01 45 22 70 78

info@parcs-naturels-regionaux.fr

POUR EN SAVOIR PLUS  
SUR LES PARCS NATURELS REGIONAUX,  
 [www.parcs-naturels-regionaux.fr](http://www.parcs-naturels-regionaux.fr)

 Rejoignez-nous  
sur les réseaux sociaux |  [fb.com/federationPNR](https://fb.com/federationPNR) |  @FederationPNR

