

Révision du Règlement Local de Publicité
Commune de Lécousse (35)

ENQUETE PUBLIQUE DU 22 Septembre au 23 Octobre 2020

Prescrite par Arrêté municipal du 28 Août 2020

RAPPORT D'ENQUETE – Partie 2 : conclusions et avis.

Bernard PRAT
Commissaire enquêteur

Destinataires :

Mr le Président du Tribunal Administratif de Rennes

Commune de Lécousse

SOMMAIRE

1-Rappel de l'objet de l'enquête	5
2-Rappel du cadre règlementaire.....	5
3-Rappel du projet de RLP	5
3.1-Rappel des lacunes du règlement local de publicité existant	5
3.2-Les enseignements du diagnostic réalisé en 2019 sur la commune et les enjeux en découlant..	6
3.3-Le projet de nouveau Règlement Local de Publicité.....	6
• Les choix retenus en matière de publicité et pré-enseignes.....	6
• Les choix retenus en matière d'enseignes	7
4-Bilan de l'enquête publique	8
5-Rappel des avis des personnes publiques associées.....	8
6-Les Observations du public-Appréciation du commissaire enquêteur	9
6.1-Observations tendant à rendre plus rigoureux le projet de RLP de Lécousse : les préconisations de l'Association Paysages de France.	9
6.2-Observations tendant à assouplir le Règlement Local de Publicité de Lécousse émanant de L'Union de la Publicité Extérieure (UPE), syndicat professionnel, et de la Société AFFIOUEST, afficheur	12
7-Conclusions et avis motivé du commissaire enquêteur sur le projet	15
Annexe 1 : Zonage du RLP relatif aux publicités et pré-enseignes sur la commune de Lécousse : la Zone de Publicité Unique (ZPU).....	17
Annexe 2 : Zonage du RLP relatif aux enseignes sur la commune de Lécousse.....	18

1-Rappel de l'objet de l'enquête

Par délibération en date du 27 juin 2018, le Conseil Municipal de la commune de Lécousse a prescrit la révision du Règlement Local de Publicité, qui régit l'affichage publicitaire et les enseignes. La finalité de cette révision du RLP est de mettre en adéquation les règles locales avec le nouveau cadre juridique, d'intégrer les évolutions urbaines de Lécousse et de mettre en cohérence le RLP avec le nouveau Plan Local d'Urbanisme approuvé le 14 décembre 2018.

La réglementation nationale applicable à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes a en effet fortement évolué du fait de la loi portant Engagement national pour l'Environnement (ENE) dite « Grenelle II » et du décret n°2012-118 du 3 à Janvier 2012. La commune de Lécousse s'était dotée d'un Règlement Local de Publicité conjointement avec la ville de Fougères en 1999, Lécousse s'inscrivant en périphérie de cette dernière.

Par délibération du 28 février 2020, le Conseil Municipal de la commune de Lécousse a arrêté le projet de révision .

La révision du projet de Règlement Local de Publicité de la Commune de Lécousse, fait donc l'objet de l'enquête publique dont le présent rapport rend compte, conformément à l'article L-581-14-1 du Code de l'environnement.

2-Rappel du cadre réglementaire

En application de l'article L.581-14-1 du Code de l'Environnement, le Règlement Local de Publicité est élaboré, révisé ou modifié conformément aux procédures d'élaboration, de révision ou de modification des Plans locaux d'Urbanisme (PLU). Une fois approuvé, le Règlement Local de publicité révisé sera annexé au Plan Local d'Urbanisme de la commune de Lécousse (article L.581-14-1 alinea 5 du Code de l'environnement).

L'enquête publique est encadrée par le Code de l'Environnement et notamment les articles L.123-1 à L.123-16, et R.123-1 à R.123-27.

3-Rappel du projet de RLP

La commune de Lécousse (3 207 habitants-INSEE 2016) appartient à l'unité urbaine de Fougères qui regroupe 4 communes (Beaucé, Fougères, Javené et Lécousse) et qui compte 26 804 habitants. Elle s'inscrit en périphérie nord-ouest de la ville de Fougères.

Nota : l'INSEE définit l'unité urbaine comme une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions qui compte au moins 2000 habitants).

3.1-Rappel des lacunes du règlement local de publicité existant

La commune de Lécousse dispose d'un Règlement Local de Publicité intercommunal (RLPi), élaboré avec la commune de Fougères et datant du 15 mars 1999. Ce RLPi a donc été adopté sous l'égide de l'ancienne réglementation (loi de 1979 sur la publicité extérieure), et sans révision il devient caduc en 2020.

Les lacunes suivantes du RLPi en vigueur mises en évidence dans le dossier ont trait à ::

- l'absence de règles limitant les surfaces et la densité des dispositifs publicitaires,
- l'absence de règles en matière de mobilier urbain (
- l'absence de règles dédiées aux enseignes,
- une règle de densité applicable uniquement à certaines voies du territoire.

3.2-Les enseignements du diagnostic réalisé en 2019 sur la commune et les enjeux en découlant

- **Publicités et pré-enseignes**

Concernant les **publicités et pré-enseignes**, 85% des dispositifs en place s'avèrent non conformes au Code de l'environnement. **L'enjeu majeur du territoire concernant ces dispositifs publicitaires scellés au sol ou installés sur le sol est le respect de la réglementation nationale.**

Concernant la **publicité apposée sur un mur ou une clôture**, les enjeux sont une **meilleure intégration à l'environnement (beaucoup sont installés sur des murs en pierre apparente)**, la **mise en place d'une règle de densité (éviter plusieurs dispositifs sur un seul mur aveugle)**, et le **respect de la réglementation en matière de format (surface, hauteur)**.

A noter que le mobilier urbain à Lécousse ne supporte aucune publicité.

En matière de publicité lumineuse, seulement deux dispositifs de ce type (publicités éclairées par projection) sont présents, et sont en infraction du fait de la taille de l'agglomération (moins de 10 000 habitants).

- **les enseignes**

Sur les 455 enseignes recensées à Lécousse (relevé non exhaustif), 70 sont non conformes au Code de l'environnement pour les raisons suivantes : plus d'une enseigne par voie bordant l'activité, enseignes dépassant les limites du mur ou de l'égoût du toit, enseignes scellées au sol supérieures à 6 m².

Pour les **enseignes parallèles au mur**, l'enjeu est de maintenir l'état actuel du territoire. Concernant les **enseignes sur clôture**, surtout présentes en zones d'activités, c'est l'impact non négligeable sur les perspectives paysagères lorsque les clôtures sont non aveugles, qui est remarqué. Pour les **enseignes scellées au sol ou installées sur le sol** : c'est leur impact paysager important du fait de leur nombre et de leur surface qui est notable.

Aux **enseignes sur toiture** sont associés un risque d'atteinte aux perspectives de qualité, et celui d'une importante prise au vent.

3.3-Le projet de nouveau Règlement Local de Publicité

- **Les choix retenus en matière de publicité et pré-enseignes**

Une Zone de Publicité Unique (ZPU) est instituée (voir cartographie en annexe 1) ; elle correspond l'ensemble des espaces agglomérés du territoire communal ; ce choix répond au souci de mettre en place un zonage en cohérence avec les caractéristiques et enjeux du territoire de Lécousse. Ainsi, les secteurs situés en dehors de la ZPU sont considérés comme étant hors agglomération. Dans cette ZPU, le RLP prévoit :

-l'interdiction de la publicité apposée sur toiture ou terrasse en tenant lieu, et de la publicité sur clôture, dans un souci de préservation du cadre de vie ;

-pour les publicités ou pré-enseignes apposées sur mur, surface et hauteur sont maintenues à 4 m et 6 m de haut (par rapport au sol) comme le prévoit la réglementation nationale ; elles doivent en outre être implantées à moins de 50 cm des arêtes du mur sur lequel elles sont installées, et elles sont interdites sur les murs de pierre apparente (prescription esthétique locale) ;

-le renforcement de la règle de densité applicable : une seule publicité est autorisée dès lors que l'unité foncière dispose d'un linéaire supérieur ou égal à 15 mètres ;

-l'autorisation de la publicité apposée sur mobilier urbain reste autorisée, encadrée par la réglementation nationale ; ce type de publicité est peu problématique à Lécousse ;

-les publicités et pré-enseignes sont soumis à une plage d'extinction entre 23h00 et 6h00, afin de réaliser des économies d'énergie et de limiter la pollution lumineuse. A noter que cette plage d'extinction nocturne est harmonisée avec celle de l'éclairage public de la ville mais également avec le RLP de la ville voisine de Fougères.

• Les choix retenus en matière d'enseignes

Afin de prendre en compte les besoins du territoire, le zonage retenu pour les enseignes est différent du zonage appliqué à la publicité et aux pré-enseignes. Ainsi, le RLP définit deux zones pour les enseignes (voir cartographie en annexe 2):

-la zone d'enseignes n°1 (ZE1) qui couvre les espaces agglomérés du territoire en dehors de la ZE2,

-la zone d'enseignes n°2 (ZE2) qui couvre les zones d'activités du territoire en cohérence avec les zones délimitées au PLU.

Sur l'ensemble du territoire, dans un souci qualitatif, le choix a été d'interdire les enseignes sur les arbres et plantations, les auvents et marquises, les garde-corps de balcon ou balconnet, les toitures ou terrasses en tenant lieu (excepté en ZE2). De même, les enseignes numériques sont interdites, excepté pour les pharmacies et services d'urgence.

En matière d'enseigne, le RLP prévoit :

-pour préserver les entités paysagères et notamment le centre-ville, et privilégier les enseignes qualitatives :

- les enseignes parallèles au mur doivent être implantées en dessous des limites du 1^{er} étage pour les activités en rez-de-chaussée ;
- les enseignes perpendiculaires au mur sont limitées à une seule par façade d'activité (éviter la saturation), leur saillie et leur hauteur sont limitées à 0,80m et 1 m (sauf activités occupant la totalité du bâtiment). Pour les commerces multiservices, une enseigne perpendiculaire supplémentaire est autorisée par service proposé. Ces enseignes doivent être alignées aux enseignes parallèles au mur (respect des lignes architecturales) ;

-pour éviter la multiplication des enseignes scellées au sol ou installées au sol, et limiter leur impact visuel :

- les enseignes scellées au sol (ou installées au sol) inférieures ou égales à 1m² sont limitées à une seule par voie bordant l'activité et 1,20 m de hauteur. En ZE2, leur nombre est limité à 2 par voie bordant l'activité. Dans tous les cas, doit être maintenu un espace d'1,40 m entre l'enseigne et le mur et/ou le bord du trottoir ;
- les enseignes scellées au sol (ou installées au sol) de plus d'1m² sont limitées à 4 m² et 4m de haut, excepté en ZE2 où elles sont limitées à 6 m de haut, et leur surface maintenue à 6 m² ;

-pour limiter l'impact et la prolifération des enseignes sur clôture :

- les enseignes sur clôture sont autorisées dans la limite de 1 par voie bordant l'activité et 2 m² de surface maximum. Leur cumul avec une enseigne scellée au sol est interdit, sauf en zone ZE2 ;

-pour préserver le paysage nocturne : les enseignes lumineuses sont soumises à la plage d’extinction nocturne en vigueur pour la publicité, entre 23h00 et 6h00.

Enfin, les enseignes hors agglomération sont encadrées dans les mêmes conditions que les enseignes installées en ZE1 (espaces agglomérés du territoire en dehors de la ZE2).

4-Bilan de l’enquête publique

L’enquête publique s’est déroulée du Mardi 22 septembre 2020 à 9H00 au Vendredi 23 octobre 2020 à 12H00 à la Mairie de Lécousse. Le dossier d’enquête et le registre associé ont été tenus à la disposition du public pendant cette période aux jours et heures d’ouverture de la mairie au public à savoir : les lundi, mercredi et vendredi de 9H00 à 12H00 et de 14H00 à 17H30, les mardi et jeudi de 14H00 à 17H30, le samedi de 10H00 à 12H00. Un poste informatique permettant la consultation du dossier d’enquête était également mis à disposition du public.

J’ai assuré trois permanences pour recevoir le public :

- Mardi 22 septembre 2020 de 14H00 à 17H00,
- Mercredi 14 octobre 2020 de 14H00 à 17H00,
- Vendredi 23 octobre 2020 de 9H00 à 12H00.

Une seule personne s’est présentée lors de la troisième permanence, et a déposé au registre un courrier pour observation. D’autre part, deux courriels ont été adressés à l’adresse électronique mairie@lecousse.fr.

Aucun incident particulier n’est à signaler pendant l’enquête. Les conditions matérielles pour la réception du public étaient très satisfaisantes (taille et surface de la pièce) notamment au regard de la nécessaire distanciation sociale nécessitée par la crise sanitaire. En outre, étaient mis à disposition du public du gel hydroalcoolique et des masques en cas de besoin.

La publicité de l’enquête a été réalisée de manière satisfaisante par affichage à l’entrée de la mairie et le positionnement d’affiches de l’avis d’enquête à des endroits stratégiques de la commune pour l’activité commerciale (arrêts de bus dans les zones d’activités par exemple). L’avis d’enquête publique a été publié dans les éditions des 3 et 24 septembre 2020 du journal Ouest-France, et de la Chronique Républicaine. Cet avis a aussi été mis en ligne sur le site internet de la commune où le dossier pouvait être consulté.

5-Rappel des avis des personnes publiques associées

Dans son avis du 7 septembre 2020, le **Sous-préfet de Fougères-Vitré** note la conformité des procédures mise en œuvre pour l’élaboration du RLP, la prise en compte des spécificités de la commune de Lécousse au travers des zonages retenus (une Zone de Publicité Unique (ZPU), deux zones d’enseignes (ZE1 et ZE2), et une zone située hors agglomération (application du règlement national de publicité -RNP). En précisant que la commune devra mettre en cohérence les limites de l’agglomération avec les zones de publicité déterminées par la RLP, il émet un avis favorable au projet au vu des dispositions permettant la préservation de la qualité architecturale et environnementale de la commune.

La **Commission Départementale de la Nature, du Paysage et des Sites (CDPNS)** a émis un avis simple favorable, dans sa séance du 25 juin 2020.

Ayant été étroitement associée aux études d’élaboration du RLP de Lécousse, **Fougères-Agglomération** n’a aucune observation, et émet un avis favorable au projet (courrier du 24 juin 2020).

Dans sa séance du 10 juillet 2020, le **Conseil municipal de Romagné** a émis un avis favorable au projet de Règlement Local de publicité de la commune de Lécousse.

La Région Bretagne, dans son courrier du 21 juillet 2020, invite la commune à anticiper et intégrer les objectifs et règles générales du SRADDET (Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires), arrêté le 28 novembre 2029, dans l'élaboration ou la révision des documents de planification (SCoT, PLU, PLH...etc).

6-Les Observations du public-Appréciation du commissaire enquêteur

Les observations relèvent de deux préoccupations opposées et contradictoires : d'une part celles dont la préoccupation est de rendre plus rigoureux le projet de Règlement Local de Publicité de Lécousse,, d'autre part celles dont le souci est au contraire d'assouplir et d'aménager ce projet de RLP.

6.1-Observations tendant à rendre plus rigoureux le projet de RLP de Lécousse : les préconisations de l'Association Paysages de France.

- **Préconisation générale :**

Paysages de France considère que l'élaboration d'un RLP ne peut, outre la lutte contre la pollution visuelle et l'amélioration du cadre de vie, faire abstraction d'autres enjeux tels que la transition écologique (lutte contre le gaspillage énergétique et le réchauffement climatique), la lutte contre l'incitation continuelle à la surconsommation et au gaspillage, la protection du ciel nocturne et la préservation de la biodiversité. Il est donc préconisé de :

- revoir le projet à la lumière des enjeux actuels afin de préparer au mieux la transition écologique,
- diminuer vraiment la surface et la densité des dispositifs,
- limiter au maximum les lumineux.

Réponse de la commune de Lécousse : « Cette remarque générale ne permet pas à la ville de Lécousse de faire évoluer son projet ».

Appréciation du commissaire enquêteur : je suis en accord avec la réponse de la ville de Lécousse, sur l'aspect général de la remarque.

- **Les publicités sur mur : souhait de limiter leur extension**

Autorisées par le projet de RLP dans toute l'agglomération au format de 4 m² (format maximum possible), **Paysages de France**, pour préserver le cadre de vie des habitants, **préconise de n'autoriser la publicité murale qu'en zone d'activités (zone ZE2 du projet de RLP)**, estimant que par ailleurs la possibilité de s'exprimer pour les annonceurs à l'intérieur de ces zones est grandement suffisante.

Réponse de la commune de Lécousse :

« Au regard des caractéristiques de la ZE2 (zones d'activités), qui compte des bâtiments d'activités principalement, parfois éloignés des axes et disposant d'ouverture sur la quasi-totalité de leur façade, cette règle reviendrait à interdire totalement la publicité sur le territoire communal. Or le premier principe du code de l'environnement est bien un principe de conciliation entre la protection du cadre de vie et la liberté d'expression, de commerces et d'industrie. A ce titre, la ville de Lécousse ne souhaite donc pas modifier son projet sur ce point ».

Appréciation du commissaire enquêteur :

Je m'interroge sur la connaissance du contexte local par Paysages de France.... J'adhère aux termes de la réponse de la commune, notamment son souci d'équilibre et de conciliation des différents enjeux.

- **Règle de densité des dispositifs de publicités trop laxiste**

Plutôt que d'autoriser un dispositif par tranche de 15 m de linéaire bordant la voie publique (au lieu de 25 m initialement prévu), **Paysages de France préconise de n'autoriser qu'un seul dispositif par tranche de 40 m de linéaire en bordure de voie.**

Réponse de la commune :

« Le linéaire de 15 mètres répond à un souci d'équilibre du projet compte tenu d'une étude réalisée sur la commune de Lécousse. En effet, un linéaire de 40 mètres reviendrait à mettre en place une interdiction générale et absolue sur la commune. Ce linéaire doit être envisagé en tenant compte des autres contraintes qui pèsent sur l'installation de support publicitaire, à savoir l'obligation d'avoir un mur aveugle (ou avec des ouvertures dont la surface unitaire n'excède pas 0,5 m²) et la complexité liée à la visibilité de ces supports installés sur mur. Ainsi, le cumul de règle avec un linéaire de 40 m ne permettrait pas d'avoir une conciliation entre la protection du cadre de vie et la liberté d'expression, de commerces et d'industrie. La ville ne souhaite donc pas tenir compte de cette demande ».

Appréciation du commissaire enquêteur :

Le choix de la commune (retenir un dispositif par tranche de 15 m de linéaire bordant la voie) résulte manifestement d'une appréhension du contexte local. Là encore, la commune prend en compte le contexte local sur la base du diagnostic réalisé et exprime son souci d'équilibre entre les différents enjeux, position à laquelle j'adhère et qui me paraît fondée et raisonnable.

- **Interdire la publicité sur mobilier urbain**

Pour **Paysages de France**, le projet de RLP prévoit d'autoriser (puisqu'il ne l'interdit pas) la publicité scellée au sol sur mobilier urbain. Cette interdiction valable pour les communes de moins de 10 000 habitants résulterait d'une erreur rédactionnelle, jamais corrigée selon Paysages de France contrairement à d'autres erreurs avérées. Cette interdiction doit donc s'appliquer et **Paysages de France préconise donc d'interdire la publicité sur mobilier urbain.**

Réponse de la commune :

« Malgré l'erreur rédactionnelle, il s'agit bien d'une possibilité laissée aux collectivités que de disposer de mobilier urbain pouvant à titre accessoire, supporter de la publicité. Par ailleurs, le RLP a pour vocation d'être un document qui puisse permettre à la commune de faire face à l'évolution de son territoire et à l'évolution de ses ambitions politiques. La commune de Lécousse souhaite donc maintenir la possibilité d'avoir du mobilier urbain sur son territoire. A ce titre, le format de ce type de support est particulièrement restreint, à savoir 2 m² et 3 m de hauteur au sol ».

Appréciation du commissaire enquêteur :

Je ne suis pas en mesure de me prononcer sur l'éventualité d'une erreur rédactionnelle. Le souhait de la commune de pouvoir disposer d'un support pour publicité associé au mobilier urbain, support de surcroît modeste dans ses dimensions, me paraît raisonnable et s'inscrit à mon sens dans une approche prospective constructive.

- **Limiter la taille des enseignes sur façade**

Paysages de France préconise d'assortir la règle nationale (que le projet de RLP n'encadre pas) d'un plafond ou surface maximale, afin de favoriser un exercice plus équilibré et serein de la concurrence entre activités (éviter des dispositifs surdimensionnés pouvant porter préjudice aux activités aux enseignes plus réduites). **Paysages de France** préconise donc de prévoir dans le RLP **la règle suivante : limiter la surface des enseignes à 6 m² pour chaque façade supérieure à 50 m², et à 4 m² pour chaque façade inférieure à 50 m².**

Réponse de la commune :

« Le diagnostic réalisé a permis de mettre en évidence que les enseignes parallèles respectaient globalement bien la réglementation nationale et ne généraient pas de nuisances visuelles importantes. La commune ne souhaite donc pas mettre en place de restrictions supplémentaires ».

Appréciation du commissaire enquêteur :

Le choix retenu par la commune résulte manifestement d'une connaissance approfondie du contexte local, découlant du diagnostic réalisé lors de l'élaboration du projet de RLP.

- **Eteindre les enseignes lumineuses lorsque le commerce est fermé**

Paysages de France considère que, dès lors que l'activité ne s'exerce plus (entre la fermeture et l'ouverture de l'établissement), l'enseigne n'a plus de raison d'être, et estime alors que les enseignes lumineuses restant allumées sont détournées de leur usage initial à des fins publicitaires, et que la règle d'extinction proposée dans le projet de RLP (23 h-6h) ne limite qu'à la marge le gaspillage énergétique. **Paysages de France préconise donc d'imposer l'extinction des enseignes lumineuses de 1 h après la fermeture de l'établissement à 1 h avant l'ouverture.**

Réponse de la commune :

« La ville mènera une réflexion pour éventuellement prendre en compte cette remarque pertinente de l'association. Cette demande va dans le sens d'une réduction de la pollution lumineuse ».

Appréciation du commissaire enquêteur :

Le souci de réduire la pollution lumineuse mérite d'être approfondi et pris en considération. En revanche, le raisonnement de l'Association Paysages de France me paraît quelque peu simpliste, et susceptible de fausser la concurrence entre les commerces en fonction de la nature de leurs enseignes : une enseigne non lumineuse est toujours bien visible tant qu'il fait jour, alors que ce n'est pas forcément le cas pour une enseigne lumineuse éteinte (conçue pour être visible si éclairée). J'estime que l'adaptation de la règle concernant la plage d'extinction des enseignes lumineuses pourrait être raisonnée en fonction de la durée du jour, en introduisant par exemple une distinction entre l'heure d'hiver et de l'heure d'été. Je reviendrai sur cette suggestion dans mes conclusions.

- **Inutilité des enseignes scellées au sol**

Paysages de France relève l'aspect clinquant de ces dispositifs (couleurs, matériaux) et leur impact induit sur le paysage, et considère que leur utilité n'est nullement avérée et qu'ils peuvent même s'avérer pervers dans leurs effets (brouillage de la lisibilité des enseignes, effet de surenchère entre les acteurs économiques déséquilibrant l'exercice de la concurrence). Estimant insuffisantes les limitations en surface prévues (en ZE1 et ZE2) au projet de RLP au regard de ces effets négatifs, **Paysages de France préconise d'interdire les enseignes scellées au sol, sauf si l'enseigne sur façade n'est pas visible de la voie publique.**

Réponse de la commune :

« La collectivité n'a pas souhaité interdire l'utilisation des enseignes scellées au sol ou installées directement sur le sol. Cette demande ne semble pas incompatible avec le cadre actuel de la ville de Lécousse et le juste équilibre entre la vie économique et les besoins des acteurs locaux et la préservation du cadre de vie. Le bon respect de la réglementation nationale et la réduction des formats notamment en ZE1 (4 m²) ainsi que la limitation en nombre des supports scellés au sol de petit format (1 par voie qui borde l'activité) seront des leviers suffisants pour limiter l'impact de ces enseignes sur le cadre de vie. La commune ne souhaite donc pas prendre en compte cette remarque ».

Appréciation du commissaire enquêteur

Le parti retenu par la commune m'apparaît raisonné, et prendre en compte le souci de limiter l'impact visuel de ces enseignes scellées au sol ou installées directement sur le sol. Là encore, la commune s'inscrit dans la recherche d'un équilibre entre les besoins des acteurs locaux de la vie économique et la préservation du cadre de vie.

- **Interdire les enseignes sur toiture ou encadrer leur taille**

Paysages de France, comme pour les enseignes scellées au sol, estime que les enseignes sur toiture ne répondent pas à une nécessité, et sont plutôt un prétexte à faire de la publicité plutôt que de signaler le bâtiment où s'exerce l'activité. Leur impact sur le paysage est notoire, de nombreuses communes ou intercommunalités les interdisant selon **Paysages de France**. Le projet de RLP les interdisant en ZE1, **Paysages de France préconise d'interdire les enseignes sur toiture également en ZE2, ou à défaut les limiter à 8 m².**

Réponse de la commune :

« Le projet actuel interdit des enseignes sauf en ZE2 où elles sont plus présentes. La collectivité a souhaité tenir compte de la réalité de son territoire pour mettre en place un règlement adapté à ses acteurs locaux tout en préservant le cadre de vie. La commune a souhaité mettre en place un projet équilibré ».

Appréciation du commissaire enquêteur :

Sur cette question des enseignes sur toitures, la position de la commune prend en compte le contexte local en recherchant un juste équilibre, en se gardant d'opposer (ou de mélanger) la notion d'enseigne à la notion de publicité.

6.2-Observations tendant à assouplir le Règlement Local de Publicité de Lécousse émanant de L'Union de la Publicité Extérieure (UPE), syndicat professionnel, et de la Société AFFIOUEST, afficheur

- **Au sujet de l'esthétisme des dispositifs publicitaires : demande de suppression des dispositions de l'Article 4 du RLP**

L'Article 4 du projet de RLP dispose que : « Les dispositifs publicitaires et pré-enseignes doivent avoir une intégration paysagère respectueuse de l'environnement... » et précise que leur encadrement « doivent être réalisés en couleur neutres et teintes discrètes et privilégier les RAL de la classe 6000, 7000, et 8000 ».

L'UPE demande la suppression de ces dispositions de l'article 4 du projet de RLP.

Pour l'UPE, cette obligation d'intégration paysagère respectueuse de l'environnement est beaucoup trop générale, pouvant entraîner une grande insécurité juridique car impliquant une appréciation subjective et ne reposant pas sur des éléments précis. Il est ajouté qu'une telle obligation difficile à définir peut se heurter à l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la norme appliqué par les juridictions administratives (une décision de la Cour d'Appel Administrative de Paris est citée à l'appui de cette dernière observation : C.A.A. Paris, 30 juillet 2019, n°17PA23182). Enfin, pour l'UPE, l'obligation de « couleurs neutres et de teintes discrètes » est contraire à l'identité visuelle des sociétés d'affichage, lesquelles utilisent leurs propres standards.

Réponse de la commune :

Cet article permet d'aller vers des supports plus qualitatifs et n'est en aucun cas une entrave à l'activité des professionnels de l'affichage. La commune est consciente que les coloris utilisés par les professionnels leur permettent d'avoir une réelle identité visuelle. Néanmoins, les RAL demandés restent des RAL privilégiés et non obligatoires. Par ailleurs, aucun support sur le territoire de Lécousse est à ce jour contraire à « une insertion paysagère respectueuse de l'environnement ». la ville ne souhaite donc pas modifier son projet dans ce sens. »

Appréciation du commissaire enquêteur :

Je n'adhère pas à l'appréciation de l'UPE quant à la difficulté de définir l'obligation d'une intégration paysagère respectueuse de l'environnement, appréciation que je comprends comme un plaidoyer *pro domo* et donc recevable, mais en aucun cas comme une vérité établie. D'autre part, je ne comprends pas l'opposition de la notion d'identité visuelle aux couleurs neutres et discrètes. Il ne me paraît pas inenvisageable que les « standards » des sociétés d'affichage puissent évoluer vers une approche plus qualitative notamment en termes de coloris. La position de la commune m'apparaît fondée sur sa connaissance du contexte local, et rappelle son souci de promouvoir des supports plus qualitatifs. Elle ajoute que le RLP demande de privilégier certains RAL « non obligatoires », ce qui me paraît un parti mesuré.

- **Au sujet de l'interdiction des passerelles : demande de modification**

L'Article 4 du projet de RLP énonce que : « Les passerelles, échelles, jambes de force, gouttières à colle ou tous autres dispositifs annexes liés à l'entretien et/ou la pose des dispositifs publicitaires sont interdits. Cette disposition ne s'applique pas aux aménagements d'éclairage ».

L'UPE préconise de **modifier cette disposition** comme suit : « **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** ».

A l'appui de cette demande, il est rappelé l'utilité des passerelles en terme de sécurité pour le changement des publicités et l'obligation d'y recourir édictée par le Code du travail, notamment pour les salariés travaillant en hauteur.

Réponse de la commune :

« *Le recensement a permis de mettre en avant l'absence de support avec passerelle. Le règlement vient donc entériner un état de fait. La commune ne souhaite pas voir ce type de support se multiplier sur le territoire sachant qu'il n'y en a pas à ce jour* ».

Appréciation du commissaire enquêteur :

Là encore, la commune fonde son approche sur sa connaissance du contexte local. La réponse m'apparaît satisfaisante.

- **Au sujet des publicités apposées sur un mur : modification de la prescription quant à la distance à respecter par rapport aux arêtes du mur**

L'Article 8 du projet de RLP stipule : « Les publicités ou pré-enseignes apposées sur un mur ne peuvent être placées à moins de 0,5 mètre des arêtes de ce mur. Cette disposition s'applique aux arêtes du mur côté axe de la voie et côté autre que celui de l'axe de la voie ».

-Selon cette disposition, AFFIOUEST remarque que « on peut supposer que le panneau doit être centré sur le mur ». **AFFIOUEST (et l'UPE) préconisent de préciser que cette disposition ne s'applique que du côté axe de la voie.** Les raisons suivantes sont avancées : plus de clarté dans la compréhension de la disposition, possibilité de s'implanter sur des petits murs avec des petits panneaux lesquels sont moins impactants du point de vue visuel.

-D'autre part, il est remarqué que cette disposition a pour conséquence de modifier de nombreux dispositifs en place, entraînant des désagréments pour les propriétaires sans aucune plus-value environnementale. **L'UPE propose de préciser que cette disposition s'applique uniquement aux nouvelles installations de dispositifs publicitaires.**

Réponse de la commune :

« La société Affiouest demande à ce que cette disposition ne s'applique qu'au côté axe de la voie ; Par ailleurs, l'UPE demande que cette disposition ne s'applique qu'aux nouvelles implantations. La commune pourra effectivement aller dans le sens d'une précision comme demandé par la société Affiouest. Cependant, il n'est pas possible de différencier anciennes et nouvelles installations sous peine d'atteinte à la concurrence entre les professionnels de l'affichage. Cette disposition ne sera donc pas reprise par la ville ».

Appréciation du commissaire enquêteur :

Affiouest a raison de supposer que « le panneau doit être centré sur le mur »... Cette disposition s'inscrit dans la recherche d'une harmonie du dispositif avec le support initial (le mur) découlant d'une inscription symétrique sur ce dernier, obligation qu'Affiouest souhaite voir abroger (et ne retenir que l'écartement côté voie). Je ne comprends pas à cet égard l'argumentation de Affiouest : elle évoque une meilleure compréhension de la disposition (qu'elle a manifestement compris), et elle qualifie elle-même les petits panneaux (nécessités par la disposition) de « moins impactant » ! La question peut donc se résumer ainsi : doit-on préférer un panneau légèrement plus grand disposé de manière non symétrique sur un mur, ou un panneau plus petit disposé de manière symétrique sur le même mur ? J'ajouterais que la lisibilité du panneau n'est pas nécessairement liée à sa taille, mais aussi aux partis pris de sa composition (nature du visuel, taille des polices de caractères utilisés, couleurs, etc...). C'est pourquoi je ne suis pas en accord avec la position de la commune, qui serait disposée « à aller dans le sens d'une précision comme demandée par la Société Affiouest ». La disposition du RLP inscrivant les panneaux de manière centrée sur les murs me paraît adaptée à une recherche d'une plus-value qualitative, bénéfique pour le cadre de vie, sans pénalisation de la lisibilité du panneau. Je reviendrai sur ce sujet dans mes conclusions.

Concernant la réponse de la commune ne différenciant pas les anciennes et nouvelles installations, elle me paraît respectueuse de la concurrence entre société d'affichage.

- **Au sujet des publicités apposées sur un mur : demande de suppression de l'interdiction d'implanter des publicités sur des murs de pierre apparente**

L'Article 8 du projet de RLP stipule : « Les publicités ou pré-enseignes apposées sur un mur sont interdites sur les murs de pierre apparente ».

L'UPE considère que cette disposition est très impactante pour le parc existant, limitant drastiquement les possibilités d'implantation, compte tenu de l'environnement urbain à Lécousse, et qu'elle s'apparente à une interdiction déguisée de la publicité murale.

L'UPE demande donc la suppression de cette disposition.

Réponse de la commune :

« La société Affiouest demande à ce que cette disposition soit supprimée car très impactante pour le parc existant et assimilée selon Affiouest à une interdiction déguisée.

Le principe du Code de l'environnement est la conciliation entre protection du cadre de vie et liberté d'expression, de commerce et d'industrie. La règle posée par le RLP permet indéniablement de maintenir la qualité des façades en pierre apparente, typique de la région Bretagne. Cette règle va dans le sens d'une plus-value paysagère et ne prive en aucun cas les professionnels de l'affichage de tous les autres murs supports présents sur l'agglomération de Lécousse. En effet, la création d'une zone uniquement sur toute l'agglomération permet d'avoir sur l'ensemble du territoire des possibilités d'implantation de publicité ».

Appréciation commissaire enquêteur :

J'adhère totalement à la position de la commune, qui s'inscrit dans le droit fil des orientations retenues pour l'élaboration du nouveau RLP, et qui concilie la préservation du cadre de vie, et la prise en compte des besoins des professionnels de l'affichage.

- **Au sujet de la densité des dispositifs de publicité : demande de suppression de la règle des 15 m minimum de linéaire**

AFFIOUEST estime que compte tenu de « l'interdiction d'apposer un panneau sur un pignon de pierre apparente, et dont le linéaire doit être au minimum de 15 m », les possibilités de déploiement sur Lécousse sont extrêmement faibles. **AFFIOUEST, devant ce constat, estime que la suppression du linéaire permettrait quelques possibilités supplémentaires.**

Réponse de la commune :

« En l'état actuel de la proposition, d'autres murs supports permettent l'installation ou le redéploiement des dispositifs qui seraient non-conformes à la nouvelle réglementation locale. A ce titre, la réglementation locale n'irait pas à l'encontre de l'installation de nouveaux supports publicitaires sur le territoire. Néanmoins, la ville pourra mener une réflexion pour éventuellement faire évoluer le projet concernant la règle de densité ».

Appréciation du commissaire enquêteur :

J'estime que cette demande d'Affiouest de suppression de cette disposition mérite la même réponse que celle formulée par la commune (voir plus haut) à la demande de l'Association Paysages de France qui souhaite au contraire la renforcer. La commune fait état dans cette réponse de son souhait de ne pas la renforcer en se basant sur sa connaissance du contexte local, et met en avant son souci d'équilibre et de conciliation des différents enjeux à savoir la protection du cadre de vie et la liberté d'expression, de commerces et d'industrie. Cette demande de suppression de cette règle des 15 m est à mon sens également contradictoire avec cette recherche d'équilibre et de conciliation des différents enjeux. Je reviendrai sur ce sujet dans mes conclusions.

7-Conclusions et avis motivé du commissaire enquêteur sur le projet

Au terme de l'enquête publique portant sur la révision du Règlement Local de Publicité (RLP) de la commune de Lécousse j'estime que :

-l'information du public a été réalisée de façon satisfaisante, par voie d'affichage à l'entrée de la mairie et à des points stratégiques sur la commune, par la publication des avis à 2 reprises, avant et pendant l'enquête dans deux journaux paraissant dans le département d'Ille et Vilaine, et sur le site internet de la commune de Lécousse,

-le public a pu consulter de manière satisfaisante le dossier présentant le projet de RLP, et a pu formuler ses observations et son avis sur ce projet, tant par voie dématérialisée (courriels) qu'au siège de l'enquête (inscription au registre),

-l'enquête s'est déroulée normalement et régulièrement, dans des conditions d'accueil du public satisfaisantes.

Après avoir analysé le dossier d'enquête, les observations du public, le mémoire en réponse à celles-ci établi par la commune de Lécousse, les observations des Personnes Publiques Associées consultées, je considère que :

-la réalisation, au préalable, d'un diagnostic de l'existant, a permis à la municipalité une connaissance du contexte local, pour identifier les enjeux à prendre en compte et les orientations à retenir ; les réponses de la municipalité aux observations et demandes formulées pendant l'enquête témoignent de la nécessité de cette connaissance du contexte local ;

-le projet prend bien en compte la spécificité du territoire communal au travers des zonages retenus : la Zone de Publicité Unique circonscrite à l'agglomération, les deux zones d'enseignes définies (distinguant notamment la spécificité des zones d'activité), et une zone hors agglomération où s'appliquera le Règlement National de Publicité ;

-le cadre de vie de l'agglomération sera protégé par les interdictions des publicités sur toiture ou terrasse, sur les clôtures, et sur les murs de pierre apparente,

-les règles concernant les enseignes ont le souci de l'esthétique et du qualitatif (dimensions et nombres d'enseignes limitées, inscription harmonieuse dans les façades) ; pour les enseignes scellées au sol et les enseignes sur clôture, la limitation de leur densité qui est recherchée me paraît bienvenue dans l'optique de limiter leur impact visuel ;

-de manière générale, les dispositions retenues témoignent du souci de la municipalité de concilier la préservation du cadre de vie (c'est le souci de l'esthétique et du respect du cadre de vie qui sous-tend essentiellement les choix retenus), et la liberté d'expression, de commerce et d'industrie (il s'agit plutôt d'«encadrement» que d'interdictions exceptées pour quelques cas), tant en ce qui concerne les règles relatives aux dispositifs de publicité et pré-enseignes qu'en ce qui concerne celles relatives aux enseignes,

-les réponses de la municipalité aux observations et demandes du public témoignent pour l'essentiel également de ce souci d'équilibre,

En conséquence, j'émet un avis favorable au projet de révision du Règlement Local de Publicité élaboré par la municipalité de Lécousse, en suggérant les recommandations suivantes :

-fonder la réflexion et le réexamen, envisagé par la municipalité, concernant la plage d'extinction des enseignes lumineuses, sur la durée effective du jour, et distinguer deux périodes dans l'année, par exemple selon le schéma heure d'hiver/heure d'été.

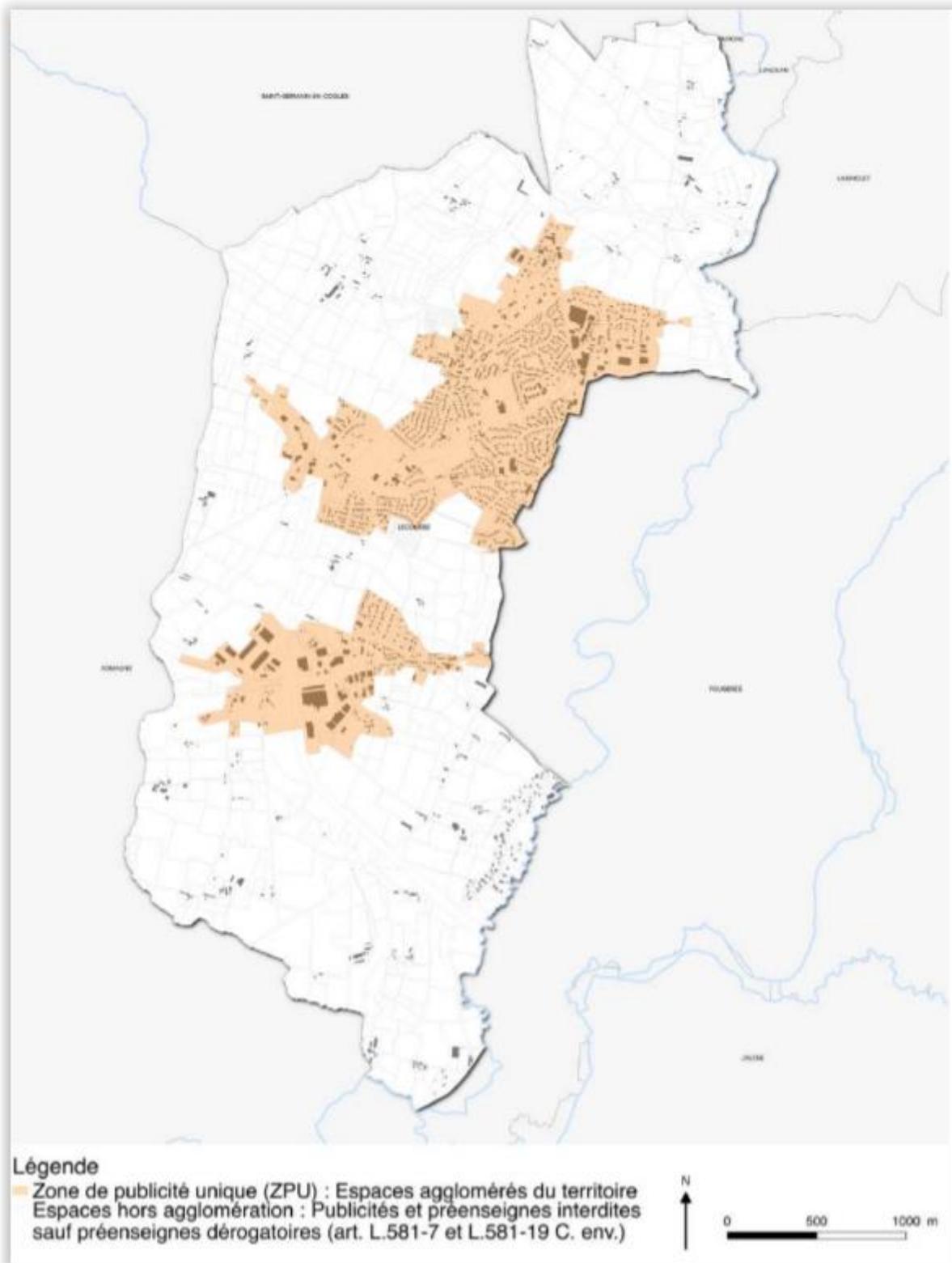
-maintenir, dans un souci d'esthétique, la disposition stipulant « Les publicités ou pré-enseignes apposées sur un mur ne peuvent être placées à moins de 0,5 mètre des arêtes de ce mur. Cette disposition s'applique aux arêtes du mur côté axe de la voie et côté autre que celui de l'axe de la voie » ;

-maintenir la règle du linéaire de 15 m minimum dans un souci d'équilibre et de conciliation des différents enjeux à savoir la protection du cadre de vie et la liberté d'expression, de commerces et d'industrie.

Fait à Rennes le 20 novembre 2020

Bernard Prat, Commissaire enquêteur

Annexe 1 : Zonage du RLP relatif aux publicités et pré-enseignes sur la commune de Lécousse : la Zone de Publicité Unique (ZPU)



Annexe 2 : Zonage du RLP relatif aux enseignes sur la commune de Lécousse