

Note de synthèse et de propositions soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale :

SUJET : La publicité extérieure

La municipalité de X s'émeut des publicités de toute nature qui envahissent la ville. Elle n'a, jusqu'à présent, pris aucune décision municipale en la matière.

Le conseil des adjoints, réuni le 30 juin 2017, a décidé d'engager une action volontariste pour contenir l'expansion de la publicité visible dans l'espace public.

En votre qualité de directeur.rice général.e des services, vous êtes chargé.e de préparer une note présentant les différentes mesures que la ville pourrait adopter en ce sens.

Vous évoquerez les pistes possibles, les modalités et le calendrier de mise en œuvre. Vous tenterez également d'évaluer leur impact dans un contexte où le commerce de centre-ville est mis en difficulté compte tenu des difficultés économiques et de la progression de nouvelles pratiques commerciales, comme le commerce en ligne.

Ville de X
Le Directeur général des services

Le X juillet 2017

Note au/à la Maire

Objet : Propositions pour une stratégie municipale de limitation de la publicité et de soutien au commerce local.

Lors de sa réunion du 30 juin 2017, le conseil des adjoints a décidé d'engager une action volontariste pour contenir l'expansion de la publicité visible dans l'espace public.

Cette démarche doit permettre de réduire la pollution visuelle sans nuire aux commerces du centre ville, dont la sauvegarde est un enjeu majeur pour la municipalité.

Pour y parvenir, il est proposé d'adapter une série de mesures visant à durcir la réglementation en matière de publicités, d'enseignes et de pré-enseignes, à transférer à la ville les pouvoirs de police de la publicité nécessaires à l'application de cette réglementation, à mettre en place une taxation spécifique afin de dissuader la prolifération des supports et à accroître la visibilité des commerçants locaux par le développement d'outils dédiés.

Le pilotage de cette mission est confié au service commerce en lien avec le juridique, la communication, l'urbanisme et la police municipale.

Sous réserve des avis des élus concernés, cette note pourrait servir de base à la présentation d'un rapport au conseil des adjoints en septembre.

Elle expose le cadre légal, les règles existantes et la stratégie proposée (I) puis les modalités de mise en œuvre, la méthodologie et le calendrier envisagé (II).

I. S'appuyer sur le cadre réglementaire de protection du cadre de vie pour développer une stratégie locale de lutte contre la pollution visuelle respectueuse de commerce local.

1) Définition d'une publicité aux termes de la loi et revue des règles applicables.

Le code de l'environnement reconnaît à chacun « le droit d'exprimer et de diffuser informations et idées (...) par le moyen de la publicité, d'enseignes et de pré-enseignes » dans son article L 581-1.

Il fixe cependant des règles dont l'objet est « d'assurer la protection du cadre de vie » (art. L 581-2) et définit ce qu'est une publicité (« toute inscription, forme ou image destinée à informer le public ou à attirer son attention » ainsi que « les dispositifs dont le principal objet est de recevoir » lesdits éléments), une enseigne (« toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce ») et une pré-enseigne (« toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée »).

Il est à noter que les signalisations d'information locale et routière ne sont pas concernées.

Dans ses articles L 581-4 et suivants, le code de l'environnement détermine ce que sont les publicités interdites.

Citons notamment qu'il est interdit d'apposer des publicités sur les immeubles classés (MH et inventaire supplémentaire), les monuments naturels et les sites classés, les arbres, les plantations, divers poteaux, les murs des bâtiments et clôtures qui ne sont pas aveugles, et en dehors des agglomérations.

Par ailleurs, les pré-enseignes dérogatoires (activités en retrait de route, utiles aux personnes en déplacement, services publics ou d'urgences) sont interdites depuis le 13 juillet 2015 hors agglomération. Elles sont ainsi limitées aux produits du terroir, activités culturelles et monuments historiques sous réserve d'être harmonisées et conformes.

Le code de l'environnement détermine par ailleurs les conditions légales de mise en place d'une publicité.

Toute publicité doit mentionner, selon le cas, le nom et l'adresse ou bien la dénomination et la raison sociale de la personne qui l'a apposée ou fait apposer.

Une déclaration préalable au maire et au préfet est nécessaire pour toute installation, remplacement ou modification.

Enfin, dans les agglomérations, la publicité est admise à condition de satisfaire aux prescriptions fixées par le Conseil d'état en matière d'emplacements, de densité, de surface, de hauteur, d'entretien et, si elle est lumineuse, d'économies d'énergie et de prévention des nuisances lumineuses.

Il existe donc une importante réglementation qui, par sa simple application, permettrait de limiter la prolifération de la publicité sur la commune. Il est pourtant à noter que les compétences en matière de police de la publicité sont exercées par défaut par le préfet.

Le maire peut cependant exercer ces compétences à la condition qu'un règlement local de publicité existe dans la commune.

2) Présentation de la stratégie d'ensemble articulée autour de trois outils essentiels : le règlement local de publicité, la taxe locale sur la publicité extérieure et l'accompagnement des commerçants du centre ville.

La stratégie proposée consiste à doter la municipalité des outils répressifs nécessaires à la lutte contre la publicité tout en menant un dialogue avec les afficheurs et les commerces locaux.

L'entrée en vigueur des outils que nous allons détailler ne pouvant se faire qu'à moyen terme, il nous semble d'autant plus pertinent d'initier en parallèle une démarche de négociation et d'élaboration d'alternatives plus respectueuses du cadre de vie.

a) État des lieux et identification des acteurs concernés.

Il nous semble utile de mener en premier lieu une démarche de recensement exhaustive de la présence publicitaire sur la ville afin d'identifier le volume d'entre elles qui sont en situation illégale (aux termes des éléments évoqués plus tôt) et les acteurs concernés. Il conviendra de porter une attention particulière aux panneaux posés par des commerçants de centre ville et d'analyser la gêne qu'ils engendrent et les modalités de communication qu'ils affichent.

b) Concertation, dialogue et développement d'une offre alternative.

L'état des lieux permettra d'engager un dialogue à la fois avec les annonceurs extérieurs dans une optique non contentieuse et en même temps avec les commerçants locaux pour imaginer avec eux une offre alternative.

En effet, il paraît crucial pour ne pas pénaliser leur activité de développer de nouveaux supports permettant d'attirer une clientèle au centre ville. Ce travail doit s'inscrire dans une démarche globale de soutien au commerce local.

c) Élaboration d'un règlement local de publicité (RLP)

Ce document a pour vocation de définir « une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national » (art. L 581-14 du Code de l'environnement). Il doit être élaboré par l'EPCI, ou à défaut la commune, et conformément aux procédures des plans locaux d'urbanisme (voir titre V du livre 1^{er} du code l'urbanisme).

Bien qu'il s'agisse d'une démarche de moyen terme (près de deux ans entre le vote d'une délibération de prescription de l'élaboration et la délibération d'approbation), elle permettra à la municipalité de se doter de règles propres.

En outre, c'est à ce document qu'est conditionné le transfert des compétences de police de la publicité du préfet vers le maire.

d) Mise en place d'une taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE)

Succédant aux taxes sur les affiches (TSA) et sur les emplacements publicitaires (TSE), la TLPE a été créée en 2009. Elle touche les enseignes, supports publicitaires et pré-enseignes et se calcule au mètre carré et par an.

Les tarifs sont fixés par le Conseil municipal, sur la base de maximaux établis par un arrêté ministériel. Ceux-ci diffèrent en fonction de la taille de la commune et du type de dispositif (enseignes, supports non numériques et supports numériques).

La municipalité a en outre la liberté d'appliquer des exonérations ou des réfections, en particulier selon des critères de taille, en application de l'article L.2333-8 du Code général des collectivités territoriales.

Cette taxe présente l'avantage de jouer un rôle de dissuasion pour limiter la prolifération, de créer de nouvelles recettes (à mettre en regard avec le coût de mesures de compensation envisagées pour le commerce local) et d'avoir une certaine souplesse pour ne pas trop pénaliser les acteurs locaux en particulier.

e) Préparation d'actions répressives.

Comme nous l'avons évoqué, l'adaptation d'un règlement local de publicité nous permettra de disposer de la compétence de police de la publicité. C'est sur cette base que nous serons en mesure de mobiliser la police municipale pour appliquer les dispositions légales dans le cas d'annonceurs qui refuseraient de se mettre en conformité avec les règlements.

II. Mettre en œuvre les mesures présentées dans un calendrier contraint par les délais légaux.

1) Partage de la démarche et méthodologie.

Le partage de cette démarche nous semble devoir être confié au service commerce considérant les impacts que les différentes mesures pourraient avoir sur son domaine d'activité. En outre, la dimension de concertation avec les acteurs locaux apparaît déterminante pour prévenir les possibles réticences.

Le service pilote devra être accompagné par un groupe projet composé de la communication (contribution sur les alternatives à la publicité et sur l'information / concertation), du juridique (nous avons évoqué l'importance des considérations réglementaires), de l'urbanisme (qui sera en particulier chargé de l'élaboration du règlement local de publicité en lien avec le PLU) et de la police municipale (pour les aspects de mise en œuvre répressives).

Par ailleurs, les finances apporteront une contribution technique sur la TLPE.

S'agissant de la méthode vis-à-vis des commerçants, il semble utile de leur proposer dès le mois de septembre – octobre une réunion d'échange pour les informer de la démarche initiée et leur présenter notre souhait simultané de leur donner visibilité renforcée.

Nous pouvons en particulier imaginer mettre en place des panneaux dédiés (comme cela a été fait à Dishé dans le Maine et Loire), de faire des offres spéciales sur les annonces publiées dans le magazine municipal ou de multiplier les animations en centre ville.

2) Calendrier de mise en œuvre.

Considérant la durée de certains processus de délibération, il semble pertinent de prévoir le vote de la délibération de prescription de l'élaboration du RLP pour le Conseil municipal du 20 nov 2017 dans le cadre d'une communication large sur la démarche initiée.

En amont il aura été nécessaire de procéder à l'état des lieux des publicités (courant de l'été), à la présentation au conseil des adjoints (fin septembre 2017) et à la réunion des commerçants (courant octobre 2017).

Le vote de cette première délibération enclenche le processus de concertation qui doit durer un an et associer les services de l'État et autres personnes publiques, les acteurs locaux selon les modalités que nous souhaitons et le préfet qui portera à notre connaissance les dispositions particulières applicables au territoire.

Tout au long de cette période il conviendra de définir et de mettre en œuvre les alternatives décidées avec les commerçants du centre et de mener une première série de discussion à l'amiable avec les annonceurs qui ne seraient pas en règle.

Avant le 1^{er} juillet 2018 il faudra également procéder au vote de la TLPE pour une entrée en vigueur en 2019.

Le Conseil municipal pourra voter une délibération d'arrêt du projet de RDL en novembre 2018. Douze mois après le lancement de la démarche, ce sera également l'occasion de faire un premier bilan des actions.

En 2019, la TLPE entrera en vigueur et l'enquête publique sur le RLP devra se dérouler avant le vote de la délibération d'approbation qui devrait pouvoir se tenir en septembre 2019.

A cette date, le transfert des compétences de police de la publicité permettra de mobiliser le volet de répression.