

# CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR

## SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT LOCAL DE PUBLICITÉ INTERCOMMUNAL

PRÉSENTÉ PAR CLERMONT AUVERGNE MÉTROPOLE



OBJET ET DESCRIPTION DU PROJET (*voir rapport pour plus de détails sur ce chapitre*)

La délibération du Conseil métropolitain en date du 29 juin 2018 a prescrit l'élaboration du règlement local de publicité intercommunal de Clermont Auvergne Métropole, définissant les objectifs poursuivis, les modalités de collaboration entre la métropole et les communes ainsi que les modalités de concertation avec le public. Cette délibération a fait l'objet d'une modification le 2 avril 2021. Elles ont été approuvées à l'unanimité par le conseil métropolitain qui a retenu les thèmes suivants :

- Les paysages et le patrimoine naturel emblématique, identité à préserver,
- Les espaces urbains, d'activités et les grands axes, image et attractivité à valoriser,
- Les espaces du quotidien, patrimoine et centralité, qualité à conforter,
- Un parc publicitaire et d'enseigne de qualité.

La délibération du Conseil métropolitain en date du 4 mars 2022 a tiré le bilan de la concertation et a arrêté le projet de règlement local de publicité intercommunal de Clermont Auvergne Métropole à la majorité (80 pour, 3 contre).

Le règlement encadre les publicités et les pré-enseignes d'une part et les enseignes d'autre part.

Ces deux thèmes sont traités d'abord suivant un règlement commun quelle que soit l'implantation puis de façon spécifique en fonction du zonage.

Le règlement commun vise à :

- Adapter les lieux d'interdiction ciblés par le code de l'environnement.
- Définir la qualité visuelle et le dimensionnement des dispositifs.
- Diminuer la densité des affichages.
- Augmenter la plage horaire d'extinction nocturne.

Le règlement spécifique a institué 5 zones et 2 trames :

- ZP1 : espaces ruraux à fort enjeu paysager.
- ZP2A : cœurs de ville et de bourg.
- ZP2B : zones résidentielles, tissus urbains mixtes.
- ZP3 : zones d'activités.
- ZP4 : tous les espaces hors agglomération non-inscrits dans les 4 autres zones.
- Trame 1 : patrimoine.

- Trame 2 : entrées d'agglomérations et de villes présentant un caractère emblématique ou un enjeu de requalification.

Chacune de ces zones dispose d'obligations particulières en taille, implantation et éclairage.

Les délais de mise en conformité sont de 2 ans pour les publicités et les préenseignes et de 6 ans pour les enseignes.

Chaque commune, après définition des limites d'agglomération, a fait l'objet d'une cartographie propre délimitant les différentes zones. Cette cartographie a été élaborée et approuvée par les communes et la métropole.

La concertation a été mise en place par le conseil communautaire de façon exhaustive.

Les principaux thèmes abordés ont été : généralités sur la démarche, dispositifs lumineux et règles d'extinction, densité, taille et organisation des dispositifs, gestion des publicités de grand format et gestion des enseignes.

Ces thèmes ont reçu réponse ou explication dans le dossier présenté au public lors de l'enquête et permis une adaptation du projet.

Au total plus de 200 personnes ont contribué à la concertation. Les sujets clivants ont fait l'objet d'un arbitrage par la communauté proposé dans le projet définitif.

## PRINCIPALES RÉGLEMENTATIONS APPLICABLES

- Code de l'environnement et notamment les articles L.581-14 à L.581-14-3 et R.581-72 à R.581-80 concernant le règlement local de publicité,
- Code de l'urbanisme et notamment les articles L 153-19 et suivants et R 153-8,
- Code de l'environnement et notamment ses articles L 123-1 et suivants et R 123-1 et suivants relatifs aux enquêtes publiques,
- Loi n° 2010-7880 du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement.
- Arrêté préfectoral du 1er décembre 2016 portant transformation de la Communauté d'agglomération « Clermont Communauté » en Communauté urbaine « Clermont Auvergne Métropole » à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017,
- Décret n° 2017-1778 du 27 décembre 2017 portant création de la métropole dénommée « Clermont Auvergne Métropole »,

## DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

Deux réunions préalables ont été tenues avec le porteur de projet pour examiner le dossier, rédiger l'arrêté intercommunal et définir les modalités d'organisation de l'enquête.

L'enquête s'est tenue du 29 août au 29 septembre 2022. L'information du public a été faite réglementairement et le dossier présenté était complet. Il y a eu 5 permanences.

Les avis des PPA et de certains organismes consultés figuraient au dossier. Le Préfet, la DDT, la DRAC et l'ABF ont formulés quelques commentaires qui seront repris dans la rédaction finale du projet. La CCI a demandé un assouplissement du règlement. Les associations et professionnels se sont également exprimés par écrit avant le début de l'enquête.

Je n'ai pas constaté d'incidents pendant l'enquête et le public a pu s'exprimer normalement.

## OBSERVATIONS DU PUBLIC, DES PROFESSIONNELS, DES ASSOCIATIONS ET DES PPA.

Il y a eu au cours de cette enquête 6 visites (dont 3 pour information), 0 courrier, 117 courriels et 0 inscription sur les registres. Soit, hors doublon, 120 intervenants pour 177 remarques.

Les observations, remarques ou demandes se décomposent ainsi :

### *Le public, 113 remarques :*

105 remarques rejettent globalement le projet sur les critères qui suivent :

- Contre toute forme de publicité, tout particulièrement celles lumineuses.
- La publicité encourage la consommation.
- La consommation est à l'origine de pollutions multiples.
- La consommation est à l'origine du surendettement des ménages.
- Les publicités lumineuses et numériques sont consommatrices d'énergies rares et polluantes.
- Les paysages sont dégradés.
- Les conducteurs sont distraits par les panneaux publicitaires ce qui favorise les accidents de la route.
- Les supports de publicité sont générateurs d'atteinte à l'environnement par leur fabrication.
- Pollution du ciel nocturne.

- Ne pas favoriser la grande distribution, et les grands groupes.
- Affichage sauvage.
- La publicité est sexiste, dogmatique et conditionne les pulsions d'achat.

8 observations ont un caractère constructif :

- Uniformisation des enseignes dans le centre historique (1 remarque).
- La commune de Gerzat demande la prise en compte de son RLP (1 remarque).
- Suppression des publicités sur l'alcool près des écoles (1 remarque).
- Adopter une charte graphique (2 remarques).
- La commune de Clermont demande quelques précisions sur le règlement, l'intégration du SPR et la limitation du zonage (voir 5-l, 3 remarques).

Les professionnels, 34 remarques :

En préalable la profession considère :

- Qu'il n'y a pas eu de véritable concertation.
- Que l'impact du RLPi dans la version proposée par Clermont Métropole sera catastrophique pour la profession en termes d'emplois et d'économie.

Pour permettre un maintien de l'activité elle propose :

- La création d'une zone « axes structurants » et la suppression des autres trames appliquées à ces axes.
- Les dispositifs scellés au sol doivent pouvoir être pourvus d'équipements déroulants numériques et maintien du dispositif réglementaire sans durcissement local pour l'affichage numérique « grand format ».
- La couleur des supports ne doit pas être imposée.
- L'unité foncière doit être ramenée à 20 mètres.
- La densité linéaire ne devrait pas être appliquée aux publicités urbaines murales.
- Assouplissement des règles pour le domaine ferroviaire en ce qui concerne l'inter-distance.
- Le RNP doit être appliqué aux bâches publicitaires et aux pré-enseignes temporaires qui sont régies par les communes.

- La zone ZP2B devrait permettre une dimension de panneau hors-tout de 10,5 m<sup>2</sup> sur les supports muraux et sur les dispositifs scellés au sol des axes structurants ou appliquer le RNP.
- La zone ZP3 devrait accepter le format 10,5 m<sup>2</sup> ou appliquer le RNP.
- Le format 5,5 m<sup>2</sup> (pour certains 4,7 m<sup>2</sup>) devrait être maintenu.
- Suppression de la ZP4.
- La trame 2 devrait être réduite pour accepter certaines grandes voies destinées à recevoir la publicité (« axes structurants »). Elle ne se justifie pas.
- La réglementation ne peut interdire les dispositifs lumineux de vitrines. Il conviendrait de l'autoriser sur tout le territoire pour 2 m<sup>2</sup>.
- Les exceptions concernant le mobilier urbain (format et numérique) constituent une concurrence déloyale entre privé et public particulièrement en trame 1.
- Le mobilier urbain, partout où il est autorisé, devrait être maintenu à 8m<sup>2</sup>.
- Les trappes de sécurité ne devraient pas être comprises dans le calcul du format hors tout.
- Quand 2 zones sont séparées par un axe de circulation adopter pour l'ensemble le dispositif le plus favorable à la profession.
- Certaines zones d'activité n'ont pas été classées en ZP3.

Les associations et les partis politiques, 30 remarques :

L'association « Paysages de France » s'est exprimée dans le cadre de la consultation préalable. Elle constate que le Président de la Métropole n'a pas donné suite au courrier adressé par l'association le 14 décembre 2021 détaillant dix propositions et formule les 14 observations suivantes :

- Il n'a pas été tenu compte de ses remarques exprimées lors des travaux préparatoires.
- Parti-pris de l'intervenant extérieur influençant les décideurs.
- Le projet va à l'inverse des valeurs environnementales.
- Demande du maintien des protections édictées par le code de l'environnement.
- Mettre en cohérence le territoire et ne pas le morceler en zones multiples.
- Réhabiliter les zones les plus dégradées.
- Réduire la place de la publicité sur le mobilier urbain.

- Respecter le principe d'équité d'une zone à l'autre pour protéger l'environnement et le cadre de vie.
- En finir avec l'image de la « France moche ».
- Considérer la publicité comme un facteur exerçant une influence importante sur le climat, la santé publique, la consommation énergétique et la pollution du fait de l'incitation à consommer.
- Protéger la population de la surconsommation et de son impact sociétal.
- Ne pas mettre en danger les usagers des voies publiques par une distraction permanente des conducteurs.
- Ne pas polluer le ciel nocturne.
- Ne pas cautionner la concurrence de la grande distribution.

L'association Puy de Dôme Nature Environnement formule 9 propositions :

- Maintien des interdictions du L581-8.
- Interdiction du numérique.
- Interdiction des publicités sur mobilier urbain.
- Interdiction des enseignes de toiture.
- Respect du principe d'équité.
- Réduction du nombre de zone.
- Interdiction des enseignes scellées au sol, limitation des surfaces des enseignes sur façade.
- Réhabilitation des zones et axes commerciaux.
- Réglementation des enseignes temporaires.

EELV considère que des progrès notables ont été réalisés mais souhaite voir évoluer les points suivants :

- Limiter encore plus la publicité numérique.
- Augmenter les périmètres « entrée de ville ».
- En ZP3 limiter la densité et interdire le numérique.
- Réintégration des zones déjà interdites sur certaines communes.
- Compléter les périmètres sites et monuments historiques.
- Ne pas déroger aux règles du PNR dans les bourgs qui y sont situés.
- Mettre en place une instance de contrôle.

Les PPA

Le Préfet, la DDT la DRAC et l'ABF demandent que certaines précisions soient portées au dossier :

- Faire état des zones SPR et tenir compte de leur règlement propre.
- La trame « patrimoine » doit intégrer les périmètres patrimoniaux, les périmètres de protection et les sites inscrits et classés. Les dérogations devront être acceptées par l'UDAP notamment quand les supports sont scellés au sol.
- Dans les périmètres ci-dessus ainsi que dans les zones ZP1, ZP2A, et les trames 1 et 2 les publicités en façade devront être interdites.
- En ZP1 les publicités liées au mobilier urbain devront faire l'objet d'un accord de l'ABF.
- Dans la trame 1 « patrimoine » les enseignes au sol devront faire l'objet de l'accord de l'ABF.

La CCI du Puy de Dôme demande :

- Revoir les dispositions applicables aux enseignes dans les espaces urbains pour maintenir le caractère dynamique et attractif de ces zones.
- Ouvrir des possibilités d'annonce dans les secteurs ZP3.
- Faire une étude financière de l'application du RLPi.
- Hors champs d'application du RLPi, la CCI demande que la signalisation communale des zones d'activités et des équipements touristiques soit améliorée.

Les questions du CE :

- Comment mettrez-vous en œuvre le contrôle des mises en conformité limitées dans le temps ? Qui en aura la charge ?
- Envisagez-vous de communiquer à la population l'état d'avancement du projet définitif et son application concrète ?
- Qui validera le choix des couleurs des supports ?
- Les dispositions applicables aux enseignes de façade évoquent la possibilité de les installer en hauteur sans limiter celle-ci. Est-ce normal ?
- Est-il possible de mentionner dans le projet les principales exceptions réglementaires aux règles particulières ?



- Les dispositifs numériques autonomes sur le plan énergétique (Capteur solaire) sont-ils concernés par l'interdiction réglementaire ?

L'intégralité de ces commentaires, remarques ou observations a été remise et commentée à Clermont Auvergne Métropole le 7 octobre 2022 pour réponse sous quinzaine.

### ANALYSE DES RÉPONSES DU DEMANDEUR (en date du 21 octobre 2022).

Le porteur de projet a répondu à l'intégralité des demandes et observations le 21 octobre 2022 au PV.

Il s'engage sur les modifications et concessions suivantes :

- Le RLP de Gerzat sera pris en compte.
- Le SPR sera intégré dans le plan.
- La règle relative aux enseignes en étage sera reformulée pour être mieux comprise.
- L'interdiction des spots sera supprimée mais ceux-ci seront réglementés.
- La règle relative aux réalisations des enseignes parallèles sera moins contraignante.
- La référence aux couleurs des bâtis sera supprimée. Les choix seront appréciés par l'instructeur de la demande.
- Les dispositifs temporaires de moins de 3 mois seront alignés sur le RNP.
- L'avis de l'ABF sera requis pour les secteurs de protection patrimoniale. La modalité des accords de l'UDAP sera également précisée.
- La gouvernance de l'application du RLPi est à l'étude.
- Un document de synthèse du projet définitif à destination du public sera réalisé après validation par la communauté.
- Le projet final précisera les exceptions réglementaires aux dispositions particulières du RLPi.
- Une réflexion sur les dispositifs à énergie renouvelable autonome sera menée.

Il réexaminera certains points :

- Les points réglementaires trop restrictifs pour les professionnels feront l'objet d'un débat au sein de la communauté de communes.

- La règle de densité des dispositifs muraux sera rediscutée.
- Le cas du domaine public ferroviaire sera revu.
- Les formats pourraient être revus en fonction de certaines contraintes techniques.
- Des arbitrages politiques seront faits sur les dispositifs numériques de 2 m<sup>2</sup> et sur les dispositifs de vitrines.
- La formulation sur la hauteur des enseignes de façade sera revue.

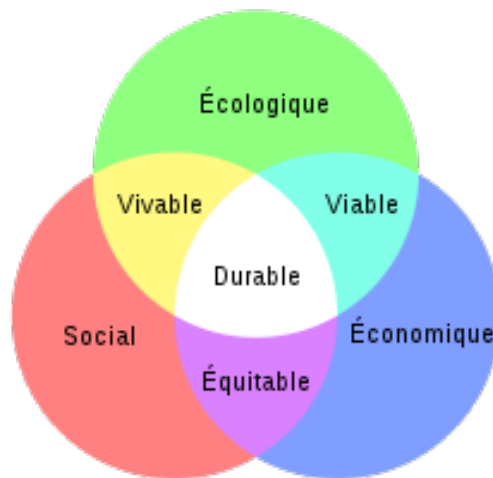
Aux motifs que les demandes n'entrent pas dans la mission du plan, qu'elles ne sont pas réglementaires, qu'elles sont déjà inscrites dans le plan ou qu'elles sont en contradiction avec la volonté politique de Clermont Auvergne Métropole, le projet maintient certaines positions :

- L'essentiel des remarques du public s'opposant à la publicité en général et de celles formulées par les associations en précisant que le règlement est déjà plus ambitieux que la réglementation nationale et qu'il a été tenu compte de certaines remarques lors de la phase d'élaboration du projet.
- Publicité à proximité des écoles.
- Le secteur patrimonial historique fait l'objet d'une harmonisation.
- Le projet contient un zonage déjà limité en nombre et correspond aux enjeux de préservation du cadre de vie.
- La surface des enseignes mutualisées ne sera pas modifiée par souci de préservation du cadre de vie dans les secteurs zones résidentielles et entrées de ville.
- Les trames seront conservées telles que cartographiées dans le règlement.
- Maintien de l'objectif de réduction de la taille des dispositifs numériques.
- L'objectif du RLPi pour les affichages « grands formats » reste plus ambitieux que le RNP.
- La ZP4 est maintenu en l'état sous réserve de l'évolution de l'urbanisation.
- La trame 2 est maintenue.
- La règle du zonage à la parcelle est maintenue.
- Les secteurs commerciaux de proximité ne peuvent être assimilés à la ZP3.
- Le numérique ne peut pas être encadré de façon plus importante sauf à être en désaccord avec la réglementation.
- Le RLPi doit permettre aux activités et commerçants locaux de rester visibles même dans certains secteurs protégés. L'affichage dans le PNR est très limité mais doit permettre la visibilité des activités locales.

- La densité est déjà encadrée en ZP3.
- Il n'y aura pas de publicité murale en trame 1 et 2.
- Le RLPi n'est pas tenu de mener une étude financière de son impact.

## ÉVALUATION DU PROJET

Le principe retenu pour évaluer le rapport avantages/inconvénients du projet réside dans la définition du développement durable ainsi représenté :



Pour atteindre cet objectif il convient donc de :

- Progresser en matière de protection de l'environnement.
- Pérenniser les emplois.
- Ne pas mettre en péril l'économie de la profession.

### Arguments favorables :

La volonté d'encadrer l'affichage est fondée au regard des constats paysagers actuels, de l'évolution de la réglementation, des nécessaires économies d'énergie et de la mise en valeur des sites remarquables.

Du point de vue environnemental le projet est conforme aux orientations générales du territoire.

Cette démarche permet d'homogénéiser l'ensemble métropolitain (21 communes) dans la perception visuelle du public de son environnement commercial en limitant l'agressivité des annonces et en permettant un regard apaisé des sollicitations dont il fait l'objet.

La diminution du temps d'exposition des publicités et enseignes lumineuses participe aux économies d'énergie recherchées depuis plusieurs décennies. Le zonage semble adapté au but souhaité à quelques ajustements près. Ainsi les secteurs urbains, intermédiaires, commerciaux et ruraux sont mieux identifiés de même que leurs enjeux respectifs. Les sites remarquables sont protégés. A part quelques remarques de précision les PPA ont validé la démarche et ont ainsi entériné l'application réglementaire des textes applicables. Le projet se montre plus ambitieux que la réglementation de base qui peut être adaptée par les collectivités. Il y a une réelle volonté de faire progresser la perception et l'acceptation de ce vecteur de communication. La production à l'enquête des professionnels démontre leur volonté de proposer des concessions intermédiaires entre le règlement national et l'ambition de Clermont métropole.

#### Arguments défavorables :

L'effort demandé aux professionnels semble important pour les publicités et pré-enseignes (passage à 8,9 m<sup>2</sup> alors que les textes prévoient 12 m<sup>2</sup>). Il pourrait être plus progressif dans le temps en passant d'abord par le format intermédiaire de 10,5 m<sup>2</sup> qui fait consensus dans la profession.

Si les perspectives décrites dans les prévisions des entreprises s'avéraient exactes on peut craindre une baisse d'activité significative de l'affichage au profit d'autres supports publicitaires (télévision, internet, presse) avec pour conséquence des pertes d'emplois locaux et une diminution des revenus fiscaux régionaux.

Par ailleurs le ciblage commercial, essentiellement local, ne serait plus assuré pour les entreprises ou commerces du bassin Clermontois.

A noter que les autres supports publicitaires (internet, télévision, presse nationale et supports papier) profiteraient de cette situation alors que leur contribution fiscale et leur création d'emploi sont inexistantes d'un point de vue régional.

Il conviendra de vérifier la solidité juridique du projet sur certaines restrictions :  
 - interdiction des dispositifs lumineux (sauf lettrage diffusant) ou numérique dans les vitrines et magasins par rapport à la réglementation  
 - interdiction totale des panneaux numériques. Ceci afin d'éviter des recours éventuels.

L'égalité de traitement privé/public ne serait pas respectée pour ce qui concerne le mobilier urbain qui bénéficie de conditions plus favorables.

La participation du public se singularise par l'absence de propositions constructives négociables. L'essentiel des remarques relève de positions de nature idéologique rejetant intégralement le projet et l'idée même de la publicité malgré les efforts conséquents inscrits dans le règlement par Clermont Métropole. Les associations tiennent pour partie un discours identique.

Toutefois il convient de relativiser le poids de ces interventions au regard de la population totale de la communauté (300 000 habitants) qui ne s'est pas exprimée.

## EN CONCLUSION :

### Je constate :

- que le dossier est conforme à la réglementation applicable au contenu et à l'élaboration d'un RLPI,
- que l'enquête publique a eu lieu dans le respect de la réglementation qui s'y attache,
- que le public a pu prendre connaissance du projet sans obstacle ou limitation de l'information pendant l'enquête,
- que les moyens mis en œuvre pour recevoir les remarques du public étaient complets (registre dans les communes concernées, permanence, courriers, courriels sur le site dédié),
- que le demandeur a répondu à l'ensemble de mes questions préalablement au début de l'enquête,
- que les PPA concernées ont toutes été consultées,
- que les organismes professionnels et les associations ont été informés de la réflexion préalable et de l'élaboration du plan lors des réunions préparatoires,
- qu'il a été tenu compte de quelques demandes des organismes ci-dessus dans la rédaction finale du projet proposé à l'enquête,
- que le demandeur a répondu à l'intégralité des questions posées dans le PV de synthèse ainsi qu'à celles des PPA,

### Je considère :

- que le projet s'inscrit parfaitement dans la politique environnementale de l'État au titre de « Grenelle II »,
- qu'il présente un caractère d'intérêt général au titre des paysages et de la protection des sites urbains ou naturels remarquables pour la communauté,
- que le bilan des avantages environnementaux du projet semble prédominé mais que celui-ci, plus sévère que les textes, pourrait mettre les professionnels de l'affichage en situation de risque économique et social,

- que la limitation en durée des affichages lumineux s'inscrit bien dans la politique d'économie énergétique,
- que les réponses apportées au PV constituent un engagement du porteur de projet et que des modifications significatives ainsi qu'un réexamen de certains thèmes sont proposées ménageant ainsi les parties,
- que la phase de concertation préalable a été respectée et a permis aux organismes et au public d'être informés sur l'évolution du projet,
- que les compromis proposés par la Métropole à l'issue de la phase de concertation n'ont pas reçu l'accord des antagonistes structurés (afficheurs/associations),
- que le nombre de remarques du public est plutôt faible au regard de la population concernée et qu'il est difficile de tirer une conclusion sur le positionnement des habitants de l'agglomération hors un refus à caractère dogmatique de ceux qui se sont exprimés,
- Que le positionnement des associations n'ouvre pas la possibilité d'une négociation constructive alors que la phase de consultation préalable le permettait,
- que le règlement concernant les publicités lumineuses ou numériques pourrait devoir être corrigé s'il n'est pas en accord avec les textes,
- qu'il convient de vérifier si le maillage ZP3 doit être complété,
- que la publicité autorisée sur le mobilier urbain numérique et celle sur le numérique privé interdite doivent être traitées de façon égalitaire,
- qu'il serait utile de vérifier avec la profession les dispositifs techniques concernant les surfaces d'affichage et le linéaire, pour permettre la survie de l'activité,
- que les règles concernant les enseignes lumineuses de vitrine pourraient être assouplies,
- que la trame 2 pourrait être modifiée dans sa superficie en accord avec les professionnels.

Je recommande :

- de vérifier la solidité juridique du règlement sur quelques points évoqués ci-dessus (publicité numérique et lumineuse, publicité de vitrines).

Compte-tenu de ce qui précède :

J'émet un **AVIS FAVORABLE** sur le projet de RLPi tel qu'il est présenté dans le dossier soumis à enquête et assorti des engagements et réexamens pris dans le mémoire en réponse au PV,

**AVEC 1 RÉSERVE :**

Rencontrer, avant la validation du projet par la conférence intercommunale des maires, les professionnels pour :

- Vérifier la faisabilité technique standardisée du nouveau dimensionnement des panneaux publicitaires permettant un affichage de 8 m<sup>2</sup> réel.
- Imaginer un moyen de compensation pour le secteur privé par rapport aux avantages accordés au mobilier urbain public.
- Regarder s'il convient de compléter la ZP3, d'ajuster la trame 2 et d'aménager le linéaire.

Ceci dans la limite des objectifs environnementaux de la communauté et des possibilités économiques et sociales des professionnels.

Issoire, le 26 octobre 2022

Le Commissaire-Enquêteur

Bernard GRUET