

Commune d'ETOILE-sur-RHONE (26800)

CONCLUSIONS

du RAPPORT d'ENQUETE PUBLIQUE

Document 2/3

PROJET DE REVISION DU REGLEMENT LOCAL DE PUBLICITE



Vue du village d'Etoile-sur-Rhône (Drôme)

Arrêté municipal n° 155 du 1^{er} juin 2021 portant enquête publique du 21 juin au 22 juillet 2021

16 août 2021
Mireille GERMAIN
Commissaire Enquêteur,

Documents diffusés à :

Mme la Maire de la Commune d'ETOILE-sur-RHONE
M. le Président du Tribunal Administratif de Grenoble

CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS DE LA COMMISSAIRE ENQUETEUR : document 2

En vertu de l'article R 123-19 du Code de l'Environnement, après le rapport (document 1) produit à l'issue de l'enquête publique relative au

projet de révision du Règlement Local de Publicité de la commune d'Etoile-sur-Rhône,

le présent document comporte les conclusions motivées que j'exprime en toute indépendance conformément à la déontologie de la fonction de commissaire enquêteur.

En préambule, quelques rappels

Ce qu'est un Règlement Local de Publicité (RLP)

Un outil d'aménagement permettant de définir des stratégies de développement durable adéquates aux enjeux environnementaux et aux réalités économiques d'un territoire donné. Tout comme le Plan local d'urbanisme auquel il est joint, le RLP est un document de planification qui régit les possibilités d'implantation et d'usage de la publicité dans une démarche de valorisation du territoire communal. Il est opposable aux tiers et confère au maire de la commune un droit de police à travers les obligations d'autorisation ou de déclaration.

Le contexte local

Une commune de la vallée du Rhône traversé par un couloir important de circulation qui s'émaille d'activités économiques, un village historique à l'écart où subsiste un patrimoine architectural classé, un territoire à la fois rural et péri urbain très attractif par sa proximité de la ville centre VALENCE, préfecture de la Drôme, tel se présente ETOILE-sur-RHONE avec une sensibilité appuyée de ses élus pour la préservation de l'environnement paysager à concilier avec le besoin de publicité de ses entreprises.

Objet du projet

La révision d'un RLP dit de 1^{ère} génération nécessitant une actualisation eu égard à l'évolution de la réglementation d'une part et des spécificités locales d'autre part.

Le RLP adopté par la commune d'Etoile-sur-Rhône en 1998 instaurait une seule Zone de Publicité Autorisée, sa révision lui permettra de couvrir l'ensemble du territoire communal.

Trois objectifs de la révision

- **1** : Prise en compte de l'évolution législative et réglementaire notamment loi portant Engagement National pour l'Environnement dite « Grenelle2 » du 12 juillet 2010 et la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine ;
- **2** : Préservation de la qualité des paysages de la commune peu impactés par la publicité extérieure notamment les secteurs résidentiels mais aussi les secteurs patrimoniaux (site inscrit, abords de monuments historiques) ;
- **3** : Amélioration de la qualité des paysages en particulier le long de la RD 7, RN 7 et RD 111 ainsi que dans les zones d'activités de la commune.

Neuf orientations

- **1** : réduire la densité publicitaire et le format publicitaire ;

- **2** : ne pas déroger à l'interdiction de la publicité et des pré-enseignes en site inscrit et aux abords des monuments historiques ;
- **3** : interdire l'implantation de publicité¹ ou pré-enseignes² scellée au sol ou installée directement sur le sol ;
- **4** : limiter l'impact des dispositifs lumineux y compris numériques ;
- **5** : interdire certaines implantations d'enseigne³s ;
- **6** : limiter le nombre d'enseignes perpendiculaires et la saillie de ces dernières ;
- **7** : améliorer la qualité des enseignes scellées au sol ou installées directement sur le sol ;
- **8** : encadrer les enseignes sur les clôtures ;
- **9** : renforcer la réglementation sur les enseignes temporaires.

Nota. Une 10^{ème} orientation non citée pourrait être utile : celle concernant l'affichage « sauvage ». Celui-ci est en effet implicitement concerné par les interdictions absolues fixées par les articles L.581-4 et L. 581-22 du Code de l'Environnement et par les interdictions relatives de l'article L. 581-8 du même Code. Cependant, la commissaire enquêteur souhaite témoigner de son expérience qu'elle relate au paragraphe « Sur le déroulement de l'enquête », second alinea.

Les principales caractéristiques du projet ont été présentées dans le rapport d'enquête publique.

Faits et constats de la commissaire enquêteur

Ayant étudié le contenu du projet, analysé les observations issues des phases de concertation, vérifié la régularité des procédures, établi, commenté et communiqué au maître d'ouvrage un procès-verbal de synthèse de l'enquête publique, pris en considération le mémoire en réponse du maître d'ouvrage, je m'attacherai ci-après à formuler mes appréciations personnelles du dossier sous ses différents aspects afin d'en dégager des conclusions motivées.

Sur la procédure et les modalités d'organisation de l'enquête

- La commissaire enquêteur a reçu toutes les informations utiles à l'enquête ; elle a pu rencontrer la personne chargée du dossier en Mairie, celle-ci lui a donné accès à l'intégralité de son dossier de suivi, l'a renseignée sur l'ensemble des étapes de la procédure ;
- Elle a été consultée sur l'organisation matérielle de l'enquête ; les échanges se sont faits par téléphone et par courriels, ils ont été très courtois et efficaces ;
- Elle a constaté que la réglementation afférente et les dispositions de l'arrêté municipal portant avis d'enquête publique ont été respectées.
- Elle a fait observer au maître d'ouvrage le dépassement du délai légal fixé au 14 février 2021 pour réviser son RLP, celui-ci lui a fait part de réponses qu'elle juge acceptables. La question étant de savoir s'il ne s'agirait pas de l'élaboration d'un nouveau RLP plutôt que d'une révision d'un document devenu caduc. La procédure étant engagée depuis 2018, la commissaire enquêteur estime qu'il s'agit bien d'une révision, sinon ce serait nier l'existence d'un RLP précédent prouvant la volonté de la commune de réglementer ce secteur. La commissaire enquêteur précise toutefois qu'elle n'est pas un expert juridique et n'a pas à dire le droit. (Cf. Chap 2 du rapport)

Sur le contenu du dossier d'enquête publique

- La commissaire enquêteur a constaté que toutes les pièces requises pour ce type d'enquête et nécessaires à la bonne compréhension du projet étaient incluses dans le dossier. (Cf. Liste des pièces au chapitre 4.6 du rapport).

¹

² Définition des termes Publicité, Pré-enseigne et Enseigne en annexe.

³

Le dossier mis à disposition du public était donc correct, de même qu'il l'était sur le site internet de la commune et dans l'ordinateur mis à disposition du public à l'Accueil de la Mairie.

Sur le déroulement de l'enquête publique

- La commissaire enquêteur a constaté que l'information réglementaire du public par voie d'affichage, par la presse et sur le site internet de la commune a bien été effectuée dans le délai d'au moins 15 jours avant le début de l'enquête et en cours d'enquête dans deux journaux locaux ;
- Elle a pris acte du sérieux des responsables administratifs de la Mairie dans l'application stricte du RLP selon sa propre expérience car il lui a été refusé l'affichage supplémentaire de l'avis d'enquête (dans un grand format de couleur jaune, type A2) qu'elle demandait d'installer sur support provisoire enfiché au sol, dans les secteurs d'activités économiques, demande réitérée, sans succès, lors de la 2^{ème} permanence où aucun visiteur ne s'était présenté.
- Elle acte la volonté de la commune d'organiser une durée d'enquête publique sur 32 jours afin d'offrir la plus grande possibilité d'accès au public ; la commissaire enquêteur ayant fait remarquer que la durée pouvait être réduite à 16 jours, le projet n'étant pas soumis à évaluation environnementale ;
- Elle a apprécié le bon accueil du personnel administratif de la Mairie,
- Le choix du lieu des permanences de la commissaire enquêteur propice à assurer la discrétion nécessaire pour recevoir le public ;
- Elle a constaté le respect des directives relatives au protocole sanitaire lié à la pandémie Covid19.

Toutes les dispositions matérielles réglementaires ont été prises pour assurer de façon satisfaisante les conditions d'une bonne participation citoyenne à ce dossier d'enquête publique. Aucune anomalie n'est à signaler.

Cependant, force a été de constater qu'aucune personne ne s'est déplacée, ni pour consulter le dossier sur l'ordinateur prévu à cet effet à l'accueil de la Mairie, ni pour rencontrer la commissaire enquêteur lors des quatre permanences qu'elle a assurées. Quant à l'adresse mail créée pour la durée de l'enquête, elle a permis de recevoir une demande provenant de l'Union de la Publicité Extérieure à Paris. Celle-ci a été consignée dans le procès-verbal de synthèse adressé au Maire de la commune.

Si la participation citoyenne, celle des habitants, commerçants ou chefs d'entreprise de la commune, n'a effectivement pas fonctionné à cette ultime étape de la procédure de révision du RLP, tout comme elle avait été nulle lors de la réunion publique de l'automne 2020,

- la commissaire enquêteur a constaté à l'analyse du dossier que tout au long de la procédure d'élaboration des différents éléments de révision, l'information et la concertation ont été efficaces entre la commune et les personnes publiques associées, ainsi qu'avec les représentants de la profession d'afficheurs et les associations agréées pour les questions environnementales.

Sur les observations faites sur le projet de révision du RLP

- La commissaire enquêteur a pu observer, lors de la prise de connaissance du dossier, le travail collaboratif effectué entre la commune et le service de l'Etat concerné à la Préfecture de la Drôme, Direction départementale des Territoires ainsi que le respect de la réglementation rappelée par le « porter à connaissance » du Préfet.
- Elle a pu constater que, tout au long de la procédure, et à chacune des phases de concertation, que ce soit avant ou après l'arrêt du projet pris par délibération du conseil municipal en novembre 2020, le maître d'ouvrage a été attentif à informer et à recueillir les avis des personnes associées, des représentants de la profession et des associations.
- Elle a acté l'avis favorable au projet émis par la communauté d'agglomération Valence-Romans Déplacements, par le syndicat mixte du SCOT Rovaltain Drôme-Ardèche, par JC Decaux professionnel de la publicité extérieure, celui implicite de la Chambre d'Agriculture représentée à la réunion publique et l'absence d'observation de la DREAL.

- Elle relève les points positifs soulignés par le Préfet, DDT qui conclut sur un avis favorable sous réserve de la prise en compte des remarques formulées par l'UDAP. ...*"Le projet de RLP arrêté par votre commune diminue l'impact paysager des dispositifs publicitaires en réduisant au mieux leur nombre et leur surface et contribue à réduire les nuisances visuelles et la consommation énergétique des dispositifs publicitaires notamment par l'adoption de prescriptions telles que l'interdiction d'enseigne numérique, sauf pour les zones d'activités. Il simplifie également la règle nationale de densité des publicités, pré-enseignes et enseignes. De cette façon, l'application de la réglementation locale sera facilitée pour les utilisateurs"...*
- Elle a constaté les avis émis par les membres de la CDNPS⁴ :
 - celui de la FRAPNA Drôme Nature Environnement observant que *« le projet présenté va dans le bon sens, toutefois il doit être amélioré en vue de satisfaire les exigences environnementales et paysagères »*, et formulant 5 demandes de modifications ;
 - l'avis défavorable émis par l'Association Paysages de France qui souligne *« de réelles avancées, compromises par des mesures regrettables quant à la transition écologique, la protection du ciel nocturne, la préservation de la biodiversité, arguant d'une incitation par la publicité, à la surconsommation et au gaspillage énergétique. Sont particulièrement visés : les dispositifs numériques sur mobilier urbain, les enseignes lumineuses. »* et fait 6 préconisations.

Ces deux organismes ont des requêtes du même ordre qui peuvent se résumer à : interdire les enseignes numériques, éteindre les enseignes lumineuses au maximum, limiter la surface des enseignes et leur densité.

- La commissaire enquêteur constate que toutes les remarques ont été étudiées et qu'une réponse a été donnée pour chacune d'elle, la plupart du temps basée sur les avis donnés par le bureau d'études GOPUB Conseil, soit en prenant en compte les demandes de modifications, de précisions, d'ajouts ou de suppression, soit en explicitant les raisons de leur non prise en compte.

De ce fait, le projet tel qu'il se présentait au moment de l'enquête publique portait déjà des améliorations de nature à satisfaire à la fois les objectifs de protection du cadre de vie et de moyens d'agir pour la communication publicitaire des entreprises de la commune et des professionnels de la publicité extérieure.

- Enfin au cours de l'enquête publique, la commissaire enquêteur a pris acte du courriel émis par l'Union de la Publicité Extérieure formulant deux demandes, l'une de suppression de l'article 4, l'autre de modification de l'article 6, et des réponses favorables apportées par le maître d'ouvrage auxquelles elle adhère.

Le mémoire en réponse fourni par le maître d'ouvrage m'a permis de mettre fin à mon rapport d'enquête et d'affiner mes conclusions.

Sur le projet lui-même

- La commissaire enquêteur acte un dossier tout à fait conforme à ce qui est attendu en termes de structuration avec un rapport de présentation comportant diagnostic, enjeux et objectifs de la collectivité, sa partie réglementaire et ses annexes.
- Elle observe un procédé simple, pragmatique et pédagogique pour présenter le diagnostic qu'il confronte à ce que dit la réglementation nationale de publicité. Cependant,
- Elle regrette qu'à ce niveau du diagnostic et pour chaque dispositif présenté, ne soit pas clairement annoncé ce que la commune propose de retenir pour réviser son RLP.
- Elle s'interroge sur le fait qu'un tableau synthétique puisse être joint au dossier pour éclairer davantage le propos, tout au moins en faciliter la lecture.

⁴ Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites.

Mireille GERMAIN - Commissaire enquêteur - décision du T.A de Grenoble n° E21000099/38 du 26 mai 2021.

Ces deux dernières observations relevant d'un ressenti très personnel de compréhension d'une réglementation très spécifique dans ses détails, la commissaire enquêteur n'en fait pas un argument négatif mais simplement se place en profane et se met à la place des personnes qui auront à utiliser le document, soit en tant qu'utilisateur demandeur, soit en tant que personnel administratif en charge de traiter les demandes. Elle suggèrera à la Mairie d'établir une sorte de guide pédagogique de son RLP destiné au grand public.

- Concernant la partie réglementaire, est retranscrit ci-dessous le paragraphe objet de commentaire de la commissaire enquêteur « *Concernant la portée du règlement objet de l'article 2 du titre 1 : ... « Les dispositions nationales non restreintes par le présent règlement restent applicables dans leur totalité »* ». Dans l'application pratique, il sera mal aisé d'identifier quelles dispositions restent applicables ; cela va nécessiter à l'utilisateur comme au service communal en charge de l'instruction des demandes, une allée-venue entre le règlement local et le règlement national. Le guide pédagogique préconisé aurait dans ce cas aussi son utilité.
- *S'agissant du zonage objet de l'article 3 du titre 1, « Une zone de publicité est instituée sur le territoire communal. Elle couvre l'ensemble des quatre agglomérations du territoire communal. », il eut été judicieux de les citer. Je préconiserais d'ajouter cette mention, d'autant plus que le plan les mentionnant est très peu lisible de par l'usage de la couleur jaune et la petite taille de police d'écriture.*
- Il en est de même, pour le paragraphe suivant : « *De plus, en matière d'enseignes numériques et uniquement pour ces dispositifs, une zone est instaurée sur les deux zones d'activités situées hors agglomération du territoire communal »*, je préconiserais également de les citer.

Ces points feront l'objet de recommandations de la commissaire enquêteur en complément de sa conclusion.

Cf. chapitre 3.5.1 et 3.5.2 pages 20 à 24 du rapport.

En conséquence

Compte tenu des avis, des réponses du maître d'ouvrage, de mon appréciation personnelle et sur la base de l'ensemble des faits et constats, la commissaire enquêteur estime que :

- Le projet respecte la réglementation en matière de publicité, de pré-enseignes et d'enseignes ; il comporte bien un rapport de présentation, une partie réglementaire et des annexes ;
- Le projet répond bien aux objectifs fixés et aux orientations adoptées par le conseil municipal visant à actualiser le RLP au plan législatif et réglementaire et tendant à limiter l'impact des dispositifs publicitaires dans l'environnement ; ces objectifs et orientations me semblent tout à fait équilibrés et adaptés à la commune ;
- Le choix fait par la commune de se donner des règles locales proches de celles applicables dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants n'appartenant pas à une unité urbaine de plus de 100 000 habitants, me paraît tout à fait louable pour préserver davantage son cadre de vie actuel et à venir, compte-tenu de l'expansion démographique et économique prévisibles ;
- Le projet résulte d'un processus d'élaboration largement concerté entre les parties prenantes ;
- Il permet à la collectivité d'avoir un outil actualisé en adéquation avec les enjeux de son territoire alliant à la fois respect de l'environnement et de l'expression des acteurs économiques ;
- Ce RLP nouveau constitue un cadre opérationnel clair et précis pour les entreprises dans leur besoin de publicité extérieure ; il est cohérent avec la Charte de Signalisation d'Information Locale dont s'est dotée la commune en 2016 ;
- Le RLP existant depuis 1998 n'ayant fait l'objet d'aucune réclamation, ni contravention, selon la personne responsable du service juridique, l'on peut en déduire qu'il était globalement accepté et

que les nouvelles mesures ne bousculeront pas l'ordre établi en matière de publicité extérieure mais permettront de mettre à jour, voire de redresser les cas actuellement en infraction ;

- Le choix fait par la commune d'harmoniser sa politique de publicité extérieure sur l'ensemble de son territoire me paraît judicieux et permettra une clarification de la lecture du paysage ;
- Les dispositifs publicitaires règlementés par le projet, à la fois discrets et efficaces, contribueront à préserver l'environnement du patrimoine bâti classé dans le village et globalement à conférer une identité visuelle apaisée de la commune ;
- Les options prises par le maître d'ouvrage en réponse aux observations sont justifiées soit par la réglementation, soit par le bon sens et le pragmatisme, sans nuire à quiconque et qu'elle y souscrit.

En conclusion

Compte tenu

- Du dossier d'enquête publique complet et conforme à la réglementation ;
- Du déroulement de l'enquête publique dans des conditions satisfaisantes ;
- De la bonne information du public préalablement et au cours de l'enquête publique ;
- Des avis favorables des personnes publiques associées, de l'accord tacite de celles qui n'ont exprimé ni avis, ni observation ;
- Du mémoire fourni par le porteur du projet en réponse au procès-verbal de synthèse de la commissaire enquêteur ;
- Et globalement, du rapport que j'ai établi et des considérations que j'ai développées ci-dessus,

C'est en toute impartialité et objectivité que j'émet un **AVIS FAVORABLE** au projet de Règlement Local de Publicité de la commune d'ETOILE-sur-RHONE.

J'ajouterais les recommandations suivantes pour faciliter l'usage du RLP et éviter tout risque de litige :

1. Compléter dans la partie réglementaire (tome 2 du RLP), titre 1 article 3 zonage, en précisant le nom des lieux évoqués : identifier les quatre agglomérations concernées par la création d'une zone de publicité ainsi que la zone instaurée en matière d'enseignes numériques sur les deux zones d'activités situées hors agglomération ;
2. Dans les annexes (tome 3 du RLP), le plan de zonage devrait être dans un format supérieur (A3 possible) et reporter les mêmes informations indiquant le nom des zones concernées dans une couleur plus lisible que le jaune.
3. Etablir un guide pédagogique du RLP à destination du grand public dans lequel apparaîtront notamment les dispositions du règlement national qui restent applicables à Etoile sur Rhône ;
4. Exiger que pour tout permis de construire pour lequel une publicité extérieure est prévisible, les caractéristiques principales de celle-ci soient indiquées.

Le 16 août 2021

Mireille GERMAIN

Commissaire enquêteur

ANNEXE 6

Définition des dispositifs visés par le code de l'environnement

Extrait du rapport de présentation tome 1

Constitue **une publicité**⁵, à l'exclusion des enseignes et pré-enseignes, toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités.



En d'autres termes, le dispositif destiné à présenter les inscriptions, formes ou images, qui constituent une publicité, est lui aussi assimilé à une publicité au sens du code de l'environnement. Dès lors, le fait de présenter, ou non, un message sur un panneau, n'est pas déterminant en matière réglementaire, tant que le dispositif potentiellement porteur de message existe.

Constitue **une enseigne**⁶ toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce.



Cette définition pose comme principe, un lien entre l'image et le lieu.

⁵ article L581-3-1° du code de l'environnement

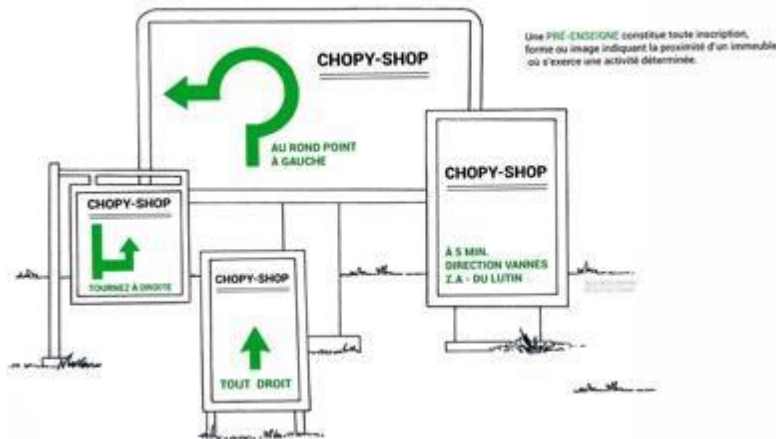
⁶ article L581-3-2° du code de l'environnement

Mireille GERMAIN - Commissaire enquêteur - décision du T.A de Grenoble n° E2100099/38 du 26 mai 2021.

L'immeuble doit ici être entendu au sens du code civil, c'est-à-dire qu'il peut être bâti ou non, dès lors que l'activité s'y exerce.

Ce qui est « relatif à une activité » est constitué par toute forme de message et, dépasse largement la notion statutaire de raison sociale identifiant l'activité. Ainsi, il peut s'agir d'une image, tout comme d'un nom, d'une marque, d'un produit et ce, quel que soit le moyen de présentation du message au public. Il est précisé que le RLP ne régit pas le contenu des enseignes.

Constitue une préenseigne⁷ toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée.



Il s'agit ici d'un message correspondant à une information de destination.

Les pré-enseignes étant soumises aux dispositions régissant la publicité, le RLP n'édicte pas de règles spécifiques pour les pré-enseignes et renvoie pour celles-ci aux règles relatives à la publicité.

⁷ article L581-3-3° du code de l'environnement