

Projet de Règlement Local de Publicité intercommunal (RLPi)

Avis du CODEV à la suite de la phase de concertation (Janvier-février 2022)

MARS 2022

Une impression d'ensemble sur le territoire et la publicité

L'affichage publicitaire a pris une place considérable sur le territoire de l'Eurométropole, une place trop importante...

De façon générale, l'intrusion publicitaire (visuelle et sonore) dans le quotidien peut être perçue comme un véritable fléau contre lequel la puissance publique n'a pas montré de vigilance suffisante.

Même si la mise en œuvre du présent RLPi a fait l'objet d'une démarche de consultation publique et d'appel à contribution (réunions publiques, site internet...), le citoyen est sans doute peu attentif aux procédures réglementaires régissant le domaine. Une fois la réglementation établie, il manque de marge de manœuvre pour exprimer des exigences pouvant toucher à des attentes esthétiques relatives à un espace de vie commun ou à la préservation de son espace de vie plus individuel.

La réglementation publique doit s'impliquer plus fortement dans des enjeux qui relèvent de la qualité de vie et de la qualité urbaine en renforçant les exigences esthétiques et environnementales.

Le CODEV estime qu'il est nécessaire de restreindre fortement la place de la publicité dans l'espace public de l'Eurométropole.

I - Contexte d'intervention du CODEV et problématique

Contexte - démarche du CODEV

Dans le cadre de la procédure d'élaboration du RLPi¹ l'Eurométropole de Metz a mandaté un bureau d'étude et proposé un projet de rapport appelé à être complété par une concertation publique (professionnels, commerçants, entreprises, grand public) menée début 2022.

Ce projet de rapport a été adressé en décembre 2021 au CODEV en l'appelant à formaliser attentes, remarques et compléments sur les différentes thématiques abordées.

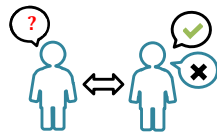
Cette sollicitation se situe dans le respect des saisines obligatoires des Conseils de Développement Durable en matière d'élaboration des documents de prospective et de planification des Etablissements

¹ Cette procédure a été engagée par l'Eurométropole en septembre 2020 au travers d'une étude diagnostic et de réunions de travail avec les maires),

Publics de Coopération Intercommunale. Elle intervient dans une phase de pré-concertation. Une enquête publique sera ultérieurement mise en œuvre pour finaliser la procédure.

Le CODEV salue le fait d'avoir été associé très en amont de l'élaboration du RLPi.

Pour donner suite à la demande de l'Eurométropole, le CODEV a constitué un groupe de travail afin de construire son analyse. Pour approfondir ce travail, certains membres ont pu assister aux deux réunions publiques organisées par l'Eurométropole dans le cadre de la phase de concertation publique (à Augny et Metz).



La présente note constitue donc l'avis du CODEV soumis à l'Eurométropole dans le cadre de l'élaboration à venir du RLPi.

La problématique

Le RLPi est un « document d'urbanisme qui permet d'encadrer, au niveau local, les dispositifs de publicité extérieure » / localisation, format, implantation des dispositifs publicitaires (publicités, enseignes et pré-enseignes). Il sera une annexe du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi).²

Le périmètre du RLPi est celui de l'Eurométropole de Metz, celle-ci étant compétente depuis le 1^{er} janvier 2018 dans son élaboration et sa gestion. L'objectif du RLPi est de « protéger les paysages et le cadre de vie »³

Dans la mise en œuvre, le maire demeure le décisionnaire final car titulaire du pouvoir réglementaire d'intervention. (Le préfet dispose par ailleurs d'un pouvoir d'intervention/substitution en cas de carence)



Le RLPi donne ainsi au maire un cadre de référence pour émettre son avis, fonder sa décision, maîtriser donc les conditions d'installation, les dimensions, l'aspect technique des supports etc. des dispositifs de publicité et, le cas échéant, s'opposer à certaines implantations en regard de principes environnementaux au sens large et de sauvegarde d'un paysage/patrimoine local, naturel, historique...

² RLPi, Mode d'emploi – Livret d'information à destination des commerçants et artisans de l'Eurométropole de Metz.

³ Site de l'Eurométropole de Metz <https://www.eurometropolemetz.eu/habiter-se-deplacer/urbanisme-amenagement/le-reglement-local-de-publicite-intercommunal-rlpi-4668.html>

II – L’analyse du CODEV dans une approche globale



Saisir l’opportunité pour donner au territoire métropolitain une nouvelle composante de son attractivité, verte, respectueuse de son environnement, luttant contre toutes les nuisances et respectueuse du cadre de vie.

En ce qui concerne les supports actuels à la démarche

Le projet de rapport porté à connaissance du CODEV est un document de travail. L’Eurométropole entend décliner le rapport final en différents fascicules très explicites à destination des différents publics intéressés.

Les études diagnostics élaborées par l’Eurométropole apparaissent relativement complètes.

Les analyses et premières propositions s’avèrent pertinentes sous réserve qu’elles soient transformées réglementairement et mises en œuvre grâce à des volontés politiques affirmées.

A noter qu’un livret d’information « RLPi, mode d’emploi » a déjà été rendu disponible « à destination des commerçants et artisans ».

- Le CODEV propose qu’un livret d’information du même type soit élaboré à l’attention des maires et de leurs adjoints afin qu’ils disposent d’une information synthétique sur le RLPi et sa mise en œuvre.

En ce qui concerne le périmètre de la démarche

L’élaboration du RLPi s’appuie sur l’analyse d’impact des implantations publicitaires sur les paysages et sur la préservation de sites caractéristiques voire emblématiques du territoire. Dès lors la réflexion pose un problème de mise en cohérence des politiques aux limites (limites qui ne sont qu’administratives) du territoire et donc de périmètre de définition et d’application de la réglementation.

- Une réflexion environnementale, paysagère, protégeant le cadre de vie ne saurait se limiter à ces limites administratives et appelle à un travail coordonné sur un bassin de vie.

III – Les constats du CODEV dans une approche plus détaillée

Des manques



Le besoin d'une relation plus opérationnelle du RLPi avec les politiques métropolitaines, notamment en matière de transition climatique et énergétique.

- L'étude de présentation du RLPi mentionne souvent les démarches en cours et à intégrer (« trame noire », plan paysages, ...) mais cette évocation n'est pas suffisante. Un tel document cadre doit être force de proposition, en particulier sur les pollutions nocturnes dont les nuisances sont peu explicitées dans cette étude.
- De la même manière, il est nécessaire d'assurer la cohérence du RLPi avec les enjeux de la transition énergétique et les ambitions du Plan Climat Air Energie métropolitain.
- Par ailleurs, l'élaboration du RLPi doit prendre en compte la réflexion de l'Eurométropole sur le projet dit « smart city ».



Le besoin d'éclairer les arbitrages entre apport de ressources financières aux communes et défense contre les nuisances environnementales.

- Les dispositifs publicitaires génèrent des nuisances d'ordre divers. Mais les droits afférant à l'installation de publicités sont également générateurs de recettes pour la collectivité publique.
- Devant l'ambiguïté à laquelle chaque maire peut être confronté, il conviendrait que le RLPi lui donne les outils permettant son arbitrage entre finances publiques et préservation contre les nuisances à la qualité de vie, à l'environnement, aux paysages. Il est également nécessaire que cet arbitrage soit mis en œuvre de façon uniforme sur le territoire métropolitain.

Une première alerte sur l'enjeu de la mise en œuvre, de l'application et du respect effectif de la réglementation



Point sur la réglementation

En application de l'article L. 581-14-2 du code de l'environnement, les préfets de département sont compétents lorsqu'il n'existe pas de réglementation locale, et, dans les cas où il existe une réglementation locale, c'est-à-dire un règlement local de publicité (RLP) seuls les maires sont compétents au nom de la commune. Dans les deux situations, la compétence de chaque autorité est exclusive.

Lorsqu'il existe un RLP, le pouvoir de police est exercé par le maire, qui agit au nom de la commune, qu'il s'agisse d'un RLP ou d'un RLP intercommunal (adopté par l'EPCI compétent en matière de PLU). Cette compétence s'étend même aux zones de la commune non concernées par le RLP s'il ne couvre pas toute la commune.

Si le maire n'exerce pas sa compétence, le préfet peut se substituer à lui dans les conditions définies par les articles L. 581-14-2 et R. 581-82 du code de l'environnement. Le préfet adressera dès lors une demande au maire de mettre en œuvre son pouvoir de police au titre de l'article L581-27.

Si les textes apparaissent clairs quant aux pouvoirs donnés au maire, celui-ci restant le dépositaire du pouvoir de police et ceci même dans le cadre d'un RLPi, l'application effective de la réglementation demeure liée à ses moyens matériels et humains effectifs d'intervention.



Ainsi, les documents de travail manquent d'une approche sur le plan des moyens mais aussi des sanctions qui devront accompagner l'adoption du RLPi pour assurer son application effective et volontariste. Qu'en sera-t-il dans le document final adopté ?

Un exemple : impuissance de riverains à faire respecter la réglementation

Le rapport fait état d'exemples d'implantations portant préjudice aux paysages. Il aurait pu citer un cas concret d'implantation sur les espaces verts public face au 145 et 147 rue de VALLIERES.

Contre l'avis des riverains qui y étaient farouchement opposés, un panneau a été maintenu. Si on se réfère au règlement local en place, ses dimensions sont pourtant hors format autorisé sur un espace vert et un espace protégé : le ruisseau de Vallières(biodiversité). Il génère en outre une pollution lumineuse de nuit.

A l'heure des GPS, des Smartphones, des villes connectées, il y a lieu de limiter ces abus, les zones artisanales et commerciales doivent faire l'objet d'une vigilance accrue en matière de panneautages ou pose de pré enseignes débridés et surtout en imposant la trame noire qui consiste à faire éteindre les publicités lumineuses la nuit, au titre d'économie d'énergie et pour respecter les espèces animales nocturnes. Il en va de la carte de visite de notre Eurométropole.

Le RLPi sera-t-il un outil plus efficace et de référence au service des administrés pour la préservation de l'environnement urbain ?

III – Lecture des enjeux et préconisations du CODEV

Il est important de positionner l'élaboration du RLPi au regard d'enjeux ou de principes qui éclairent l'ambition métropolitaine :

- Une qualité de territoire revendiquée : mobiliser des moyens de préservation pour protéger et mettre en valeur un patrimoine (naturel, bâti, historique...) mais aussi une qualité de vie pour l'individu
- Une action inscrite dans une ambition forte en matière de transition écologique – climatique - énergétique

A partir de ses analyses, les préconisations du CODEV s'organisent en 3 points.

1. S'inscrire dans une dimension métropolitaine

Une ambition à une échelle élargie

➤ Développer une approche paysagère à partir d'un périmètre élargi

La qualité territoriale qui fonde l'élaboration du RLPi appelle à une cohérence et à une préservation des paysages au-delà du territoire administratif métropolitain.

Par exemple, les enjeux en matière de publicité sur la commune de Jouy-aux-arches (le long de la RD 657 mais aussi les panoramas depuis les cotes de Moselle) mériteraient (sauf si cela a déjà été fait) une attention particulière dans la démarche de l'Eurométropole, à savoir : préciser les règles applicables sur cette commune (règlement national, local, ...), rencontrer les élus de cette commune pour partager les premiers enseignements

et propositions réglementaires de l'étude métropolitaine, connaître leurs attentes et dégager des propositions communes pouvant déboucher sur une coopération intercommunale et sur un éventuel règlement local partagé.

Par ailleurs, et même si l'étude souligne leurs enjeux, une analyse particulière devrait être menée sur les cônes de vue très sensibles depuis les côtes de Moselle (saint Quentin, cotes de Rozérieulles, ...), vers la vallée de la Moselle avec ses nombreux monuments historiques afin de préserver les unités et qualités paysagères de jour mais surtout de nuit avec les pollutions publicitaires nocturnes.

- ☛ **Fédérer les territoires du bassin socioéconomique de Lorraine Nord dans une ambition partagée de qualité territoriale**



De façon plus globale, le statut métropolitain de notre territoire milite pour une approche élargie et qualitative de son environnement de proximité, au-delà de ses frontières administratives, voire à l'échelle de tout un bassin de vie. Une initiative métropolitaine ambitieuse pour limiter l'impact et les nuisances de tous ordres de l'affichage publicitaire pourrait avoir un effet d'entraînement et d'exemplarité, voire contribuer à une identité...

2. Rendre lisible cette réglementation dans la cohérence globale d'une forte ambition métropolitaine en matière de transition écologique et urbaine

Cohérence

- ☛ **Connexion entre RLPi et Plan Climat Air Energie Territorial**
Le RLPi doit s'afficher comme un outil contributif à l'ambition métropolitaine en matière environnementale.
- ☛ **Indicateurs d'état des lieux, de suivi et d'objectifs en termes d'emprises visuelles et de consommation énergétique des enseignes publicitaires**
 - Le CODEV demande qu'un travail soit engagé sur les éléments quantitatifs de la consommation énergétique des enseignes, éclairages de magasin, panneaux d'information...
 - La démarche du RLPi doit contribuer à la réflexion sur le projet « Smart city » de l'Eurométropole et doit se doter d'une base de données pour mesurer son impact sur la qualité territoriale et son projet environnemental.

Qualité de vie et qualité urbaine

- ☛ **Afficher l'enjeu de préserver un cadre et une qualité de vie pour l'individu** face à la saturation des sollicitations publicitaires et poursuivre les moyens de sensibilisation/association des habitants/acteurs à la préservation et à l'amélioration qualitative du territoire.
 - Cette approche de qualité de vie pourrait aller jusqu'à l'adoption de règles « déontologiques » spécifiques : à l'approche des établissements scolaires, dans la lutte contre l'addiction aux écrans, l'attention à la sécurité routière...
- ☛ **Prévoir des contraintes supérieures pour éviter des enseignes à taille démentielle** (qui peuvent être aujourd'hui conformes à la réglementation...)
- ☛ **Retravailler par secteurs** quitte à faire évoluer l'existant, à l'exemple du Boulevard de Trèves dont les panneaux publicitaires défigurent le patrimoine historique des anciens entrepôts militaires, de la route de Woippy (anarchie des formats, redondances, entretien...), etc.

- ☛ **Agir sur l'existant** : la mise en conformité de l'existant (ou son amélioration au regard d'exigences qualitatives nouvelles) est un problème important. Un dispositif et des moyens d'intervention doivent être mis en place pour faire procéder à l'enlèvement des panneaux (souvent redondants) en rappelant d'ailleurs que les vieux panneaux ou rustines publicitaires devaient être éradiqués après le Grenelle de l'environnement...

Ambition environnementale

- ☛ **Afficher des objectifs de lutte contre la pollution lumineuse nocturne** : plus fort encadrement des dispositifs lumineux en la matière

3. Se donner de moyens réels de faire respecter la réglementation

Faire connaître la réglementation et ses enjeux financiers

- ☛ **S'assurer de l'accès à l'information sur la réglementation** pour les entreprises, les acteurs, les maires comme pour les personnes individuelles dans toutes les communes de l'Eurométropole :
 - Veiller à la bonne diffusion et valorisation du RLPi, distribution des fascicules de présentation du RLPi,
 - Etablir un cahier des charges des zones économiques importantes ou de lotissement,
 - Campagne de sensibilisation de tous acteurs y compris les artisans et commerçants (développer une approche commerciale qualitative).
- ☛ **Renseigner des indicateurs financiers et les rendre publics**
Il convient de quantifier les recettes liées à l'affichage publicitaire et leur importance (ou non) sur le budget public afin d'éclairer les arbitrages pour la préservation des paysages et de l'environnement.

Innovier pour pallier les obstacles à la mise en œuvre de la réglementation...

- ☛ A l'instar des objectifs présentés pour expliquer la création d'un centre de supervision urbain de vidéosurveillance, **un dispositif de supervision métropolitain** doit soutenir le pouvoir de police des maires en matière de réglementation publicitaire pour qu'ils disposent d'éléments objectifs de prise de décision, qu'ils identifient les non-conformités et puissent exercer réellement et opérationnellement leur pouvoir de police.
- ☛ **Eclairer les procédures** : le métropolitain devrait avoir un cheminement bien identifié pour faire connaître son opposition tant vis à vis du maire que du préfet qui, lui, dispose d'une structure dédiée.
- ☛ **Concevoir un dispositif de médiation métropolitain** en cas de divergence d'interprétation entre le maire et ses habitants.

Mettre en place une stratégie et des mesures correctives pour pallier les atteintes à l'environnement ou au cadre de vie autorisées par le passé

- ☛ Engager un dialogue avec les « afficheurs » pour **une correction progressive des altérations existantes**,
- ☛ Proposer un **échancier prévisionnel de ces corrections** (suivi des contrats de prestations notamment)