

Éléments de réponse aux remarques des services de l'État sur le projet de révision du RLP de la commune de REIMS

Par un courrier du 17 octobre 2019, le Préfet de la MARNE a, en application des articles L. 132-11 et L. 153-16 du Code de l'Urbanisme, fait part de son avis favorable relatif au projet de révision du règlement local de publicité de la commune de REIMS, sous réserve que soient prises en compte les remarques exprimées (remarques également déposées dans le cadre de l'enquête publique le 17 octobre 2019).

Cet avis relève notamment que le rapport de présentation du projet de révision ne serait pas assez exhaustif quant à la situation des publicités, enseignes et préenseignes existantes, notamment celles qui sont d'ores et déjà en infraction, ou quant aux possibilités d'installations qui résulteraient du règlement révisé. Il souligne par ailleurs que la lisibilité du zonage devrait être améliorée.

Plusieurs remarques des services de l'Etat seront prises en considération après l'enquête publique et justifieront des modifications qui seraient apportées au dossier de révision qui a été arrêté, en particulier :

- s'agissant du rapport de présentation :
 - l'ajout d'un sommaire,
 - une présentation plus développée de la situation actuelle (sans qu'il y soit toutefois prétendu à une quelconque exhaustivité),
 - des compléments concernant les règles nationales applicables aux préenseignes dérogatoires (art.2 de l'arrêté du 23 mars 2015),
 - l'ajout du plan des zones de publicité de la réglementation spéciale de 1986,
 - des précisions complémentaires concernant les explications des choix réglementaires et de zonage,
 - l'ajout d'un tableau de synthèse des règles locales,
- s'agissant des dispositions réglementaires :
 - des précisions voire des ajustements concernant les limites des zones de publicité,
 - des précisions rédactionnelles concernant la limitation de surface publicitaire sur les mobiliers urbains
- s'agissant de l'ajustement de la cartographie :
 - la mise en place du plan sous formes de planche sera réalisée,
 - certaines zones seront reprises (hors agglomération,..)
 - l'échelle sera revue.

D'autres, **ne sauraient, à notre sens être prises en considération** pour justifier des modifications ou des compléments au dossier de révision du règlement local de publicité de Reims, en particulier celles :

- qui seraient susceptibles d'entraîner **l'illégalité** du projet de révision du RLP :
 - l'édiction de prescriptions pour des motifs étrangers à la préservation et à la mise en valeur des paysages et du cadre de vie (qui constitueraient des excès ou des détournements de pouvoir),
 - l'édiction de prescriptions qui ne relèvent pas du champ d'un règlement local de publicité (constitutives d'excès de pouvoir), telles qu'une limitation de la durée des autorisations d'enseignes (numériques),
- qui concerneraient des décisions qui **ne relèveraient pas du champ du règlement local de publicité**, s'agissant notamment de l'exercice d'autres compétences administratives pour lesquelles le Préfet semble contester la légalité de certaines décisions prises :

- pouvoir de police de l'affichage : interventions à l'encontre de dispositifs qui seraient irrégulièrement installés, utilisation « accessoirement » publicitaire du mobilier urbain.
- délimitation des limites de l'agglomération par arrêté du Maire pris en application du Code de la Route,
- fixation des emplacements destinés à l'affichage d'opinion et à la publicité associative par arrêté du Maire en application de l'article L. 581-13 du Code de l'Environnement,

Enfin, **certaines d'entre elles ne nous paraissent pas nécessiter de modifications à notre projet**, puisqu'elles correspondent à des exigences qui ne sont pas exprimées par les dispositions législatives ou réglementaires ou par la jurisprudence, et ne présentent pas d'intérêt juridique ou pratique.

- la reprise littérale des dispositions du Code de l'Environnement,
- le rappel de certaines dispositions réglementaires nationales auxquelles le règlement local n'apporte pas de restriction,
- l'utilisation des seuls termes d'un « lexique » ministériel,
- la présentation de la signalisation routière d'intérêt local ou de la charte du Patrimoine mondial,
- les relevés exhaustifs du parc de publicités, enseignes et préenseignes existant, des dispositifs irréguliers et des possibilités d'installation résultant de la mise en œuvre du RLP révisé,
- les relevés « nocturnes »,
- la définition d' « indicateurs de suivi »,
- les indications illégales concernant le régime applicable aux préenseignes dérogatoires,
- la référence à « l'immeuble » et non au « terrain d'assiette »,
- le report d'informations étrangères aux règles locales sur le plan de zonage : interdictions légales, route express, zones naturelles et EBC délimités du PLU...

Chacune des remarques préfectorales (en italique noir) figure ci-dessous, suivie de la réponse apportée par la collectivité (surlignées en jaune clair ou fluorescent).

Pour ne pas dénaturer le sens de la réglementation sur la publicité extérieure et être en cohérence avec la jurisprudence, chaque rappel de la réglementation nationale doit être repris dans les mêmes termes que ceux du Code de l'Environnement

- Le rapport de présentation du RLP comporte une synthèse des principales dispositions de la réglementation nationale applicable aux publicités, enseignes et préenseignes, sur le territoire de la commune de REIMS. Il ne nous paraît pas nécessaire que ce rapport « recopie » mot pour mot les quelques 150 articles du Code de l'Environnement... accessibles à tout moment sur le site internet *Legifrance* ; la présentation synthétique figurant dans le rapport prend la peine de mentionner les références de tous les articles du Code de l'Environnement auxquels elle fait référence.

Il peut être utile de préciser en introduction que l'instruction du gouvernement DEVL1401980J du 25 mars 2014 comprend un lexique des termes utilisés de façon usuelle dans le domaine de la publicité extérieure.

- L'instruction adressée le 25 mars 2004 par le ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie aux préfets de région et de département apporte le point de vue et les éléments d'explication que le ministère a souhaité apporter aux services déconcentrés de l'État. Dans la mesure où toutes les circulaires ministérielles concernant le droit de l'affichage ont, chacune sur au moins un point, été infirmées par la jurisprudence (celle-ci ne fera pas exception concernant certaines « interprétations » qui contredisent certaines dispositions législatives ou réglementaires...), il ne semble pas opportun que le RLP précise « en introduction » que cette instruction comprend un « *lexique des termes utilisés de façon usuelle dans le domaine de la publicité extérieure* », a fortiori lorsque certaines définitions sont juridiquement contestables...

Le règlement local de publicité (RLP) se compose de différents documents : le rapport de présentation, la partie réglementaire et les annexes. Ces documents, dont certains sont directement opposables aux tiers, gagneraient à être numérotés. La numérotation facilite également les échanges écrits ou oraux pouvant intervenir dans le cadre de toute procédure administrative. Les éléments qui constituent le RLP seront numérotés comme suit : le rapport de présentation constituera le document n° 1, le règlement, le document n° 2 et les annexes, le document n° 3

Rapport de présentation

- *L'absence de sommaire et de hiérarchisation claire des titres ne facilite pas la lecture de ce document*

- **Le rapport de présentation sera complété par un sommaire**

- **Partie I.B.i, Diagnostic urbain**

Le diagnostic urbain et paysager ne détermine pas précisément les composantes de la morphologie urbaine permettant d'apprécier les forces et les faiblesses territoriales à mettre en relation avec les enjeux de protection du cadre de vie qui doivent dicter l'ambition portée par le RLP :

- *comment se répartissent les entités paysagères présentes sur le territoire,*
- *quelles sont les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement et le patrimoine,*
- *comment est répartie l'offre résidentielle ou l'offre commerciale de proximité,*
- *où se situent les pôles d'activité économique et avec quelles problématiques rencontrées en termes d'urbanisme et de paysage commercial,*

➤ **Le RLP n'a pas pour vocation de régler les problématiques d'urbanisme et de paysage commercial.**

- *quel est le potentiel du patrimoine d'intérêt local identifié au PLU et quelles sont les mesures de protection à mettre en place,*
- *quelles sont les zones paysagères sensibles avec notamment les perspectives sur la cathédrale,*
- *quelle est la situation des équipements publics, etc.*

Pour être parfaitement compréhensible, il serait opportun que le diagnostic soit illustré par un document graphique permettant de déterminer sans difficulté les secteurs du territoire à enjeux.

➤ **Au regard des enjeux de réglementation locale de la publicité et des enseignes, la prise en compte de certains de ces éléments n'a pas été jugée pertinente comme par exemple, le patrimoine d'intérêt local au regard de toutes les vraies protections patrimoniales existantes et futures (nombre de MH, SPR destiné à être étendu dont les études sont en cours)**

Les possibilités de signaler les activités économiques et les activités touristiques par l'intermédiaire de la signalisation routière constituent des offres alternatives à la publicité extérieure. Ce sujet n'est pas développé au stade du diagnostic : existence d'un schéma directeur de signalisation, développement de la signalisation d'information locale à l'échelle de l'agglomération, voire de la communauté d'agglomération.

➤ **La SIL répond - partiellement : il paraît très improbable qu'elle puisse être mise à la disposition de toute activité pour tout besoin de signalisation...- aux besoins de « fléchage » directionnel de certaines activités et ne constitue pas une « offre alternative à la publicité extérieure » : elle peut être évoquée dans le diagnostic du rapport de présentation... pour autant que la ville et/ou la communauté urbaine ait une stratégie, une politique en la matière... *La Mission Coteaux, Maisons et Caves de Champagne a travaillé à la mise en place d'un dispositif de signalétique pour rendre visible l'inscription au Patrimoine mondial. La commune de Reims est située dans la zone de cœur. Le diagnostic n'évalue pas si le territoire est en rapport avec les attributs listés dans la Charte.***

➤ **La signalétique dont il s'agit —, à défaut de correspondre à des panneaux de signalisation « réglementaire », pourrait constituer incontestablement des mobiliers d'information à caractère général ou local (en rapport avec la situation en Patrimoine mondial...) sans aucune utilisation accessoirement publicitaire et elle n'est donc pas concernée par le RLP.**

- **Partie I.C.i, État des lieux des dispositifs existants**

Bien que mettant en relief la non-conformité de près de 60 % du parc publicitaire présent, l'état des lieux des dispositifs de publicités et de préenseignes figurant dans le rapport de présentation apparaît néanmoins non exhaustif et sans justifications explicites. Le taux important des non-conformités doit, à ce titre, amener la collectivité à s'interroger quant à la nécessité de mettre en œuvre dès à présent un plan de contrôle.

- La compétence en matière de RLP qui relève de la communauté urbaine depuis le 1^{er} janvier 2017 est fondamentalement différente de la compétence de police administrative de l'affichage qui relève, s'il existe un RLP, de la compétence du maire au nom de la commune. En tout état de cause, la communauté qui révisé la RLP n'a pas compétence pour intervenir à l'encontre des dispositifs dont elle a relevé la présence irrégulière et il ne lui appartient ni de mettre en œuvre un « *plan de contrôle* », ni même de prévoir un tel plan dans le RLP ou de demander à la ville de REIMS de le mettre en œuvre.
De plus, aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit que le diagnostic du rapport de présentation du RLP devrait comporter un « *état des lieux exhaustif* » des publicités et préenseignes : le diagnostic permet de « *caractériser* » la situation pour envisager les restrictions réglementaires adaptées ;

Si le mobilier urbain est bien quantifié par nature et par format, il ne fait pas pour autant l'objet d'un diagnostic au même titre que les autres dispositifs publicitaires, et ne doit pas être écarté pour apprécier également s'il n'instaure pas une position prédominante sur le territoire communal.

- Dès lors que le mobilier urbain publicitaire a été « *bien quantifié par nature et par format* », cette connaissance a été suffisante pour permettre aux collectivités concernées de prendre toutes les décisions le concernant. Quant à la critique d'un traitement discriminatoire en faveur de la publicité sur mobilier urbain, le juge administratif l'a écartée depuis 40 ans, compte tenu de l'intérêt général de ces mobiliers et de leur utilisation « *accessoirement* » publicitaire (nota : le Code de l'Environnement pas plus que le RLP ne réglementent les « *mobiliers urbains* », mais s'intéressent exclusivement à leur utilisation accessoirement publicitaire).

Ces dispositifs répondent à des conditions d'utilisation particulières figurant au Code de l'Environnement et ne doivent pas faire exception (à la date du diagnostic, du mobilier urbain était implanté dans un lieu d'interdiction absolue cité à l'article L. 581-4 du Code de l'Environnement) : dans le respect de l'article R. 581-42 du Code de l'Environnement, le mobilier urbain ne peut être support de publicité qu'à titre accessoire eu égard à sa fonction principale de service. Le caractère accessoire de la publicité sur le mobilier urbain doit ainsi être strictement respecté en tenant compte notamment du sens de circulation et de la visibilité de l'information municipale.

- Ce rappel des conditions réglementaires d'utilisation du mobilier urbain à des fins accessoirement publicitaires est sans relation avec la révision du RLP, dès lors qu'aucune des dispositions du RLP n'envisage, de quelque manière que ce soit, d'assouplir les conditions d'utilisation publicitaire du mobilier urbain : si le préfet devait estimer que l'utilisation publicitaire de certains mobiliers urbains n'est pas conforme à la réglementation applicable, c'est au maire de REIMS et non à la communauté urbaine qui élabore le RLP qu'il devrait faire part de ses griefs.

Le diagnostic ne donne pas d'indication sur le nombre d'actes administratifs liés à l'exercice en matière de publicité extérieure. Cette donnée permet de mesurer notamment la relation avec l'attractivité commerciale et la pression publicitaire, le nombre d'arrêtés d'autorisation des enseignes délivrés associé à la part de refus et de leurs motivations.

- Aucune disposition législative ou réglementaire n'a jamais fait état d'une quelconque obligation voire nécessité de mentionner dans le rapport de présentation d'un RLP l'activité administrative de l'autorité de police de l'affichage. *Le diagnostic n'est retranscrit sur aucun document graphique matérialisant la localisation géographique des dispositifs publicitaires recensés. Seule la liste des axes routiers majoritairement impactés est indiquée. Un report sur plan de l'état des lieux des dispositifs en infraction doit également être annexé à cette information géographique.*
- Aucune disposition du Code de l'Environnement n'envisage qu'un recensement exhaustif soit dressé dans le diagnostic du rapport de présentation, accompagné de la cartographie correspondante

Un plan des dispositifs publicitaires (relevés de 2018) sera joint dans le rapport de présentation

Les non-conformités relevées ne semblent établies qu'à partir du critère de format cadre compris. Indépendamment de ce seul critère, le diagnostic doit permettre d'élargir la réflexion en estimant également

la part des autres infractions relevées (densité, hauteur d'implantation, façade non aveugle, éloignement avec la limite parcellaire, visibilité avec les baies, visibilité depuis un axe routier particulier, etc.), mais également de quantifier le volume du parc de dispositifs lumineux au sein des différentes familles que constituent les dispositifs muraux et scellés au sol.

- Les services de l'État dressent la liste non exhaustive des infractions susceptibles d'être relevées à l'encontre des dispositifs publicitaires. Ce recensement exhaustif des infractions n'est envisagé par aucun texte.

Le diagnostic n'indique pas s'il a été effectué en période nocturne. La réforme de la publicité extérieure poursuit également un objectif d'économies d'énergie, de réduction de la pollution visuelle et de la pollution lumineuse. Le rapport ne permet pas d'en estimer les non-conformités potentielles. Cette donnée ne doit pas être écartée et il convient de compléter le rapport par les éléments correspondants pour l'ensemble des dispositifs.

- Si le rapport de présentation peut préciser que le diagnostic a été dressé à partir de constats opérés de jour, aucune disposition n'envisage que ce diagnostic procède à « l'estimation des non-conformités potentielles », autrement dit des infractions que le maire de REIMS n'aurait pas fait cesser.
- Le RLP peut utilement définir une proposition d'indicateurs de suivi permettant de conduire, à l'occasion de la révision du document, une analyse des résultats de son application. La mise en place d'un outil de comparaison et de mesure pérenne des effets de planification de la publicité extérieure est d'autant plus essentielle au regard des conclusions du diagnostic.
- Le RLP « peut » effectivement définir de nombreux indicateurs de suivi de sa mise en œuvre... tout comme il peut parfaitement n'en définir aucun. Par nature même, le RLP ne constitue en aucun cas un document de « planification » (à l'instar de ce que constituent les documents d'urbanisme tels que les SCoT ou les PLU) mais un simple « règlement » interdisant, autorisant, réglementant les différents types de dispositifs. Ils ne sont donc pas soumis, les documents d'urbanisme à une obligation d'analyse régulière des résultats de leur application (à six ans pour les SCoT et à neuf ans (voire trois et six...) pour les PLU).
- **Partie I.D.i, Réglementation nationale applicable à la publicité**

La locution « en fonction du linéaire de façade sur rue » de l'article b) n'est pas empruntée à la rédaction du Code de l'Environnement et doit être remplacée par la locution réglementaire « en fonction de la longueur du côté des unités foncières bordant la voie ouverte à la circulation publique ».

- La présentation de la réglementation nationale applicable dans le rapport de présentation ne constitue pas le « recopiage » des articles réglementaires du Code de l'Environnement, mais une synthèse « accessible » à l'ensemble des lecteurs : les dispositions dont la présentation synthétique fait état mentionnent d'ailleurs systématiquement les références de tous les articles correspondants du Code de l'Environnement.
- **Partie I.D.ii, Réglementation nationale applicable aux préenseignes**

La nouvelle réglementation visant les préenseignes dérogatoires est entrée en vigueur le 13 juillet 2015. Il n'y a pas lieu d'évoquer de conditions qui ne sont plus applicables, et il convient de limiter la rédaction à l'unique droit en vigueur à la date de rédaction du RLP.

La demande de l'État de supprimer toute indication relative au régime des préenseignes dérogatoires sera prise en compte.

L'arrêté du 23 mars 2015 précise les conditions d'implantation des préenseignes dérogatoires : implantation en-dehors du domaine public et à cinq mètres au moins du bord de la chaussée. Cette précision est à apporter en complément des critères énoncés dans le paragraphe correspondant.

- L'arrêté ministériel du 23 mars 2015 était censé, en application du 5^e alinéa de l'article R. 581-66 du Code de l'Environnement, édicter des prescriptions nationales « nécessaires à l'harmonisation des préenseignes dérogatoires », applicables en l'absence de prescriptions fixées à cet effet par les collectivités gestionnaires de voirie. À ce titre, l'arrêté du 23 mars 2015 a estimé devoir, au titre de « l'harmonisation des préenseignes dérogatoires », recopier les exigences fixées par les articles R. 418-2, R. 418-4 et R. 418-6 du code de la route (qui étaient en tout état de cause déjà opposables

aux préenseignes dérogatoires...), de manière à ce que ces dispositions réglementaires puissent désormais être considérées comme des prescriptions « environnementales d'harmonisation » des préenseignes...

Dès lors, abstraction faite de ce qu'un juge pourrait analyser comme un « détournement de pouvoir », le rappel synthétique des règles nationales applicables aux préenseignes dérogatoires ne devrait pas seulement rappeler les conditions d'implantation rappelées par le dernier alinéa de l'article 2 de l'arrêté du 23 mars 2015, mais l'ensemble des autres conditions du Code de la Route rappelées par les alinéas 5 premiers alinéas de cet article 2 :

- non confusion avec des dispositifs de signalisation routière existants (*art. 2, arrêté 23 mars 2015*),
- interdiction de compléter une indication de localité par une flèche ou une distance kilométrique (*art. 2, arrêté 23 mars 2015*),
- interdiction d'utiliser des idéogrammes ou des logotypes de signalisation routière (*art. 2, arrêté 23 mars 2015*),
- interdiction de réduire la visibilité ou l'efficacité des signaux routiers réglementaires, d'éblouir les usagers des voies publiques, ou de solliciter leur attention dans des conditions dangereuses pour la sécurité routière (*art. 2, arrêté 23 mars 2015*),
- installation hors du domaine public, à une distance minimale de 5 mètres du bord de chaussée (*art. 2, arrêté 23 mars 2015*).

La photographie retenue pour présenter un exemple de préenseigne admise comme dérogatoire repose sur l'ancienne réglementation ; l'annexe de l'instruction du gouvernement du 25 mars 2014 dresse une définition assez précise de la notion de « produit du terroir » et très proche de celle figurant dans le concept des « appellations d'origine » : « produits traditionnels liés à un savoir-faire et à une identité culturelle locaux, fabriqués dans un secteur géographique délimité et identifié ayant un rapport avec l'origine du produit... ». La photographie présente à tort un dispositif en infraction avec le Code de l'Environnement et doit être soit supprimée soit remplacée.

Cette photographie sera remplacée

• **Partie I.D.iv, Réglementation et charte locales**

Le RLP de 1986 est décrit assez précisément au travers de ses forces et de ses faiblesses. Bien qu'appelé à être remplacé par le zonage défini dans le cadre de la présente révision du RLP, ce document demeure dans l'attente applicable. Il constitue un référentiel à verser au titre des documents graphiques illustratifs de cet article (document nécessaire pour dresser un état de lieux comparatif des premières mesures de protection historiques mises en place à l'époque au titre de la zone de publicité restreinte).

Le plan des ZPR de 1986 sera inséré dans le rapport de présentation

Cette illustration peut être complétée utilement par la superposition de l'état des lieux des dispositifs existants.

- Pas plus que leur recensement exhaustif et cartographié n'est exigé ou nécessaire dans l'état des lieux, cette cartographie superposée au zonage du RLP de 1986 n'est nécessaire ou exigée

*La charte des enseignes et devantures commerciales de 2018 est citée comme un outil pédagogique permettant de combler les lacunes du RLP de 1986. Il y est ainsi fait état de mentions assez précises portant sur l'intégration des devantures à la façade, les enseignes, les stores et les dispositifs d'éclairages, voire de régime d'exception à considérer dans les rues à arcades. Ce document indique dans un encart figurant en page 3 que « ... lors de la lecture de la charte, la présence d'un * indique que ces préconisations sont des prescriptions obligatoires dans les secteurs protégés soumis à l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF)... ». Cette rédaction est de nature à inscrire cette charte comme un outil de portée réglementaire traitant d'un domaine législatif qui ne lui appartient pas (même sous le sceau de recommandations et de conseils). Les références qui y sont décrites sont de nature à constituer juridiquement un risque d'appréciation et un risque d'erreur dans l'application de 2 documents distincts au travers du droit, puisque seul le RLP constitue l'outil réglementaire en matière de « publicité, enseignes et préenseignes ». Afin d'assurer une bonne lisibilité du RLP et de répondre aux lacunes citées du RLP de 1986, il convient d'y intégrer les prescriptions applicables en matière d'enseignes telles qu'elles sont énoncées dans la charte. L'article I.D.iv.b du rapport et toutes mentions s'y rapportant doivent être supprimées.*

- La charte des enseignes et devantures n'ayant été ni abrogée ni annulée, le rapport de présentation peut indiquer son existence. En outre, l'essentiel des « préconisations » relatives aux enseignes ont été reprises dans le projet de révision, s'agissant des enseignes en ZP1 et dans les lieux d'interdiction légale de la publicité même si la rédaction a pu en être modifiée, à l'exception des dispositions manifestement illégales de la charte relatives au « contenu » des enseignes (page 12) que le Conseil constitutionnel a indiqué ne pas pouvoir être « contrôlé » par les autorités publiques !

- **Partie II.A.i, Objectifs définis lors de la prescription de la révision**

Le dernier paragraphe doit préciser qu'il s'agit de la « compétence en matière d'élaboration du RLP » qui est transférée à l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, en application du premier alinéa de l'article L. 581-14 du Code de l'Environnement.

Ce dernier alinéa pourrait être rédigé comme suit : « Dès lors que la communauté d'agglomération de REIMS a été, à compter du 1^{er} janvier 2017, transformée et fusionnée avec 7 autres communautés de communes en « communauté urbaine du GRAND REIMS », celle-ci exerce désormais à titre obligatoire les compétences de ses communes membres en matière d'élaboration et de gestion des plans locaux d'urbanisme (PLU). Cette compétence obligatoire en matière de PLU emporte, en application du 1^{er} alinéa de l'article L. 581-14 du Code de l'Environnement, transfert à la communauté urbaine des compétences en matière d'élaboration et de gestion des règlements locaux de publicité. Ainsi, par délibération en date du 9 février 2017, le conseil communautaire a décidé de poursuivre, à la demande de la ville de REIMS, la révision du RLP de REIMS qui avait été prescrite par délibération du conseil municipal en date du 28 janvier 2013. »

- **Partie II.B.i, Délimitation des zones de publicité réglementée**

Le rapport identifie le zonage sans toutefois apporter une répartition chiffrée des zones à l'échelle du territoire communal. Cette identification constitue un état initial du document de planification de l'affichage publicitaire que représente le RLP. Elle s'inscrit comme un outil de justificatif et de mesure comparative de l'incidence des évolutions lors de futures révisions du document.

- Dans la mesure où le RLP ne constitue pas un « document de planification de l'affichage », le décompte des superficies des différentes zones ne peut constituer une « justification » valable de leur délimitation. C'est au regard des enjeux de préservation et de mise en valeur des paysages par rapport aux nuisances qu'y constituent les publicités et les enseignes que les trois zones de publicité ont été délimitées dans le projet de révision du RLP, et en aucun cas à partir d'un « ratio » de surface à couvrir

La répartition du nombre de dispositifs publicitaires par zone projetée n'est pas présente dans le rapport. L'absence de cet indicateur ne permet pas d'estimer les incidences du RLP sur le nombre de dispositifs publicitaires inventoriés dans le diagnostic.

- Comme le diagnostic n'a pas à comporter d'inventaire exhaustif des dispositifs existants, il est évidemment impossible au rapport de « quantifier » les incidences du RLP au regard de ces dispositifs : **le RLP comporte des règles tendant à préserver les paysages de certaines « situations » ou de certains « dispositifs », mais il ne poursuit aucun objectif « quantitatif » de réduction de xx % des panneaux ou de la surface des dispositifs existants.** Il convient d'apporter des précisions sur la largeur du fuseau de la ZP1 pour l'avenue Brebant et de la ZP2 qui n'apparaît dans aucun document. Un zonage dont les limites seraient définies à la parcelle serait de nature à ne pas porter à interprétation et à garantir une meilleure sécurité juridique du RLP.

Le document graphique qui, selon l'article R. 581-78, « fait apparaître les zones sera amélioré pour une meilleure lisibilité (La mise en place de planches de travail permettra une meilleure lisibilité)

Le RLP doit également préciser quelle règle est appliquée lorsqu'une unité foncière se situe sur l'une ou l'autre des zones. Le volet réglementaire reste muet sur le zonage.

Si cela s'avère encore nécessaire, après amélioration de la lisibilité des documents graphiques, le règlement pourrait préciser que, dans l'hypothèse où un dispositif serait implanté dans deux zones de publicité différentes, il serait soumis aux prescriptions les plus restrictives de chacune des deux zones

Si la ZP1 confirme et renforce le niveau de protection du RLP de 1986, plusieurs espaces potentiellement protégés jusqu'à présent sont désormais présents dans le zonage ZP3 : les cités jardins, la zone

d'activités technologiques et certains faisceaux de vue de la cathédrale et de la basilique Saint Rémi. La publicité y sera autorisée dans les conditions fixées par la réglementation nationale. Le diagnostic n'y évalue pas le degré de pollution visuelle. La préservation de la qualité du cadre de vie de ces entités territoriales doit constituer un enjeu majeur du RLP qui ne prend pas en compte cette dimension.

- Pour mémoire, le RLP n'est pas au nombre des décisions administratives soumises à « *évaluation environnementale* » : Aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit à ce jour que le diagnostic devrait « évaluer le degré de pollution visuelle ».... Le rapport (p.25) sera complété pour justifier l'exclusion de certains faisceaux de vue de la ZP1, dont la protection est assurée par d'autres dispositions. A l'inverse, la Cité jardin du Chemin-Vert inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO au titre de l'inscription de la butte Saint-Nicaise... sera mise en ZP1.

Sous réserve d'une exploitation cartographique plus fine croisant les données de l'état des lieux des dispositifs existants avec les zonages antérieurs et préfigurés dans le cadre de la présente révision, le RLP ne répond pas à l'objectif de préservation de tout site urbain ou paysager le nécessitant, et in extenso s'inscrivant dans un enjeu de préservation du cadre de vie et d'un principe de non régression en matière de protection.

Le rapport de présentation ne comporte pas le recensement exhaustif et ne croisera pas ce recensement avec les zonages antérieurs et préfigurés : le RLP n'a aucun objectif quantitatif de « *publi-phobie* », mais entend préserver les paysages rémoises de certaines situations nuisances résultant de l'installation de certains dispositifs. L'affirmation selon laquelle, faute de chiffre et de cartographie détaillée, « le RLP ne répond pas à l'objectif de préservation de tout site urbain ou paysager le nécessitant » est particulièrement péremptoire

L'application du principe de « *non-régression* » inscrit à l'article L. 110- (§ II, 9°) du Code de l'Environnement, à des ajustements réglementaires limités n'est pas opportune dans le cas d'une réglementation datant de plus de 30 ans.

Partie II.B.ii, Orientations dégagées par le diagnostic

Les orientations et les objectifs sont en principe liés aux spécificités du territoire ou des espaces identifiés dans le rapport de présentation. À l'exception de la zone ZP1 correspondant au site patrimonial remarquable de Saint Nicaise, les orientations définies au sein de cet article s'appuient sur un diagnostic considéré incomplet : cas de la ZP2 correspondant à des séquences d'axes routiers dont la définition ne fait pas l'objet de justifications étayées.

- les explications concernant la délimitation de la ZP2 seront complétées

La grande majorité du zonage définit un secteur ZP3 en réglementation nationale ; ce choix ne prend pas en compte la destination très variée de l'occupation des sols notamment entre les espaces résidentiels et les espaces industriels et commerciaux du territoire qui doivent conduire à la mise en place de mesures proportionnées aux enjeux territoriaux.

- Même en matière de publicités et préenseignes (pour les enseignes, les règles locales sont, par principe, « optionnelles »...), le RLP n'a aucune obligation d'exprimer des restrictions locales aux possibilités résultant de la réglementation nationale (et l'ensemble de l'agglomération rémoise pourrait ainsi relever des seules règles nationales... sans qu'aucune disposition ne permette de contraindre la communauté urbaine à y élaborer un RLP). Il peut donc parfaitement estimer que ces règles nationales (applicables « par défaut » pour garantir la protection et la mise en valeur de l'ensemble des paysages français... REIMS comprise) sont « *suffisantes* » pour permettre de préserver et de mettre en valeur certains espaces agglomérés, a fortiori lorsque ces espaces ne font l'objet d'aucune velléité d'installation publicitaire !

Ceci étant, le rapport de présentation soulignera ce « *choix* » de considérer que, quelles que soient les « *destinations très variées* » des espaces urbains en cause, la mise en œuvre des règles nationales apporte suffisamment de limitations aux possibilités d'installation des publicités pour que les paysages soient préservés...

Le mode de perception du paysage urbain repose sur une logique de déplacement de l'utilisateur. Il apparaît de cette évidence que le zonage linéaire des séquences d'axes routiers présente un manque d'articulation entre les zones et le territoire urbain.

- Conclusion tout à fait subjective de « *l'évidence* » énoncée : si les « *logiques de déplacement* » fondent la « *perception du paysage urbain* », les axes routiers consistent bien des secteurs d'enjeux spécifiques de cette perception (l'implantation des publicités en bordure de ces axes le démontre de

façon tout à fait « évidente » !) : lorsque les usagers se « diluent » dans les espaces urbains au-delà des axes de concentration des flux de déplacements, la physionomie urbaine est différente, et la « pression » publicitaire devient très vite dérisoire, ne justifiant plus le même niveau de contrainte réglementaire...

Les choix opérés par la collectivité ne sont pas pleinement justifiés, ce qui nuit à la bonne compréhension du document.

➤ **l'explication des choix opérés sera complétée...**

La commune de REIMS se situe au sein d'un territoire inscrit dans une démarche de territoire à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV, article 1^{er} de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte) dont l'un des principaux objectifs est de favoriser les économies d'énergie et la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les orientations générales du RLP n'intègrent pas de mesures de lutte contre la pollution lumineuse et de réduction de la facture énergétique. Le RLP est un outil intégrateur de cette démarche de planification territoriale de développement durable.

• **Il s'agit là d'un choix politique.**

nota : ni la ville de REIMS, ni la communauté urbaine du GRAND REIMS n'ont besoin du RLP pour opérer des choix « vertueux » s'agissant notamment des dispositifs lumineux sur le mobilier urbain ou des horaires d'éclairage public nocturne

• **Partie II.B.iii et iv, Restrictions applicables aux publicités et préenseignes et aux enseignes**

Les observations correspondantes sont traitées dans la partie réglementaire.

Un tableau récapitulant les principales règles par zones permettrait de mettre en évidence les évolutions au précédent RLP par le nouveau règlement.

➤ **Un tableau de synthèse présentant les règles sera ajouté.**

Règlement

• **Article 1 : Affichage d'opinion.** *Il convient de rappeler que l'affichage commercial est formellement interdit sur ces dispositifs.*

➤ *Le RLP n'est pas là pour « rappeler » ce que la loi prévoit, mais, selon les termes même de la loi (art. L. 581-14 c.env.) pour apporter des restrictions aux possibilités résultant de la réglementation nationale... En l'espèce, cette « interdiction formelle » d'apposer de « l'affichage commercial » sur les emplacements définis par arrêté du maire en application de l'article L. 581-13 du Code de l'Environnement, n'est pas du tout exprimée dans ces termes par le Code de l'Environnement : elle résulte simplement de l'obligation générale pour toute publicité (sauf précisément « l'affichage d'opinion et la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif » sur ces emplacements spécialement aménagés) de n'être apposée qu'avec l'autorisation écrite du propriétaire (art. L. 581-24 c.env.) : cette exigence légale n'est pas « plus valable » sur les emplacements aménagés pour « l'affichage libre » que sur n'importe quel autre support en n'importe quel autre lieu.*

• **Article 1 : Palissades de chantier.** *Le RLP introduit une règle de densité s'appliquant aux palissades de chantier dans des conditions équivalentes à celles prévues par l'article R. 581-25 du Code de l'Environnement pour les dispositifs muraux.*

Dans le cas de la ZP1, le RLP réintroduit les publicités et les préenseignes sur les palissades de chantiers dans les lieux visés aux 1° et 2° de l'article L. 581-8. Cette mesure n'apparaît pas compatible avec l'orientation générale de préservation des lieux mentionnée en objectif 4 de la délibération de prescription du 28 janvier 2013. Le format maximal autorisé est défini par l'article R. 581-26-I, soit 12 mètres carrés par dispositif. Bien que s'agissant de dispositifs apposés à titre temporaire, cette règle ne s'inscrit pas dans la continuité des quelques dispositifs autorisés en ZP1 par le RLP. Le caractère « temporaire » des opérations immobilières doit par ailleurs être relativisé puisque ces opérations peuvent excéder le délai de 3 mois. En conséquence, cette règle ne peut être admise au regard des enjeux patrimoniaux relevés.

- **Il s'agit d'un choix politique.** De très nombreux RLP ont, comme l'envisage la révision du RLP rémois, admis des possibilités d'affichage sur palissades de chantier dans les lieux d'interdiction légale de publicité (abords de monuments historiques, sites patrimoniaux remarquables...), compte tenu, d'une part de leur caractère temporaire (et encadré par les dispositions du RLP) et d'autre part de la possibilité légale d'apposer des publicités « géantes » sur les monuments historiques eux-mêmes lors des travaux qui y sont effectués. nota : la ZP1 couvre certains secteurs qui ne correspondent pas à des abords de monuments historiques ou des sites patrimoniaux remarquables, et donc le RLP ne saurait légalement y interdire la publicité sur palissade de chantier (art. L. 581-14 c.env.).

En ZP2 et en ZP3, il est recommandé de modifier la densité retenue en harmonisant la tranche unitaire d'autorisation à celle figurant à l'article R. 581-25 pour des dispositifs muraux, tout en étudiant une règle d'inter-distance entre emplacements publicitaires situés sur une même palissade de chantier ; cette dernière règle permettrait d'éviter les phénomènes d'accumulation de dispositifs en un même lieu.

- L'article R. 581-25 exclut explicitement les publicités sur palissade (de chantier) de l'application des règles nationales de densité. Le projet de révision prévoit toutefois de restreindre les possibilités d'installation des publicités sur palissade de chantier (ce qui constitue donc une forte restriction par rapport à l'absence de règle nationale), quand bien même il ne soumettrait pas ces publicités aux règles nationales de densité applicables aux publicités « murales » dont le code les a exclues

En ZP2, la surface unitaire de chaque dispositif devrait être harmonisée avec celle autorisée pour les autres dispositifs publicitaires pour ne pas constituer de régime d'exception.

- **Il s'agit d'un choix politique.** On peut estimer que, dans une même zone de publicité, un seul format unitaire maximum devrait être fixé, quels que soient les supports. On peut aussi estimer que, les publicités sur palissade ayant un caractère temporaire, la surface unitaire des publicités dont le RLP admettrait l'installation peut correspondre à la limite nationale de 12 m² hors tout, compte-tenu de leur caractère temporaire et du fait que de telles installations incitent généralement au maintien des palissades en bon état d'entretien

Il conviendrait de préciser la durée d'installation de ces emplacements publicitaires.

- Dès lors que ces possibilités sont admises sur palissade « de chantier », elles ne peuvent donc être mises en œuvre, à REIMS comme n'importe où ailleurs en FRANCE, que s'il s'agit effectivement d'une palissade installée à l'occasion d'un « chantier », et pour la durée de ce « chantier » sans qu'il apparaisse nécessaire au RLP d'apporter cette « précision »

Une concentration des dispositifs peut potentiellement être observée dans le cas où un même chantier comporte à la fois un échafaudage et une palissade de chantier. Une limitation d'usage de l'un ou l'autre de ces supports est de nature à garantir une meilleure protection du cadre de vie environnant, au sens de l'article L. 581-2 du Code de l'Environnement.

- **Il s'agit d'un choix politique.**

- A l'exception des très grandes villes comme Paris, l'exploitation publicitaire des palissades de chantier reste une pratique peu répandue : c'est sans doute la raison pour laquelle la réglementation nationale n'exprime aucune restriction en la matière. Les bâches publicitaires sont plus fréquentes sur les MH que sur d'autres immeubles. Dès lors que leur installation est soumise à autorisation, le Maire pourra, au cas par cas, apprécier leur opportunité, en cas de présence de publicités sur palissade.

- **Article 1 : Bâches de chantier et dispositifs de dimensions exceptionnelles.** De la même façon que pour les palissades de chantier, le RLP réintroduit les bâches de chantier et les dispositifs de dimensions exceptionnelles dans les lieux visés aux 1° et 2° de l'article L. 581-8. Cette mesure n'est pas étendue aux bâches publicitaires qui correspondent à un autre type de bâches. En ZP1, des observations identiques à celles formulées pour les palissades de chantier sont émises au regard de la protection du patrimoine et du manque de cohérence avec les objectifs prescrits. Des prescriptions réglementaires plus strictes doivent être envisagées pour cette zone.

- **Il s'agit d'un choix politique.** De très nombreux RLP ont, comme l'envisage la révision du RLP rémois, admis des possibilités d'affichage sur bâches de chantier ou sur dispositifs de dimensions

exceptionnelles dans les lieux d'interdiction légale de publicité (abords de monuments historiques, sites patrimoniaux remarquables...), compte tenu, d'une part de leur caractère temporaire (et encadré par les dispositions du RLP et par le régime d'autorisation) et d'autre part de la possibilité légale d'apposer des publicités « géantes » sur les monuments historiques eux-mêmes lors des travaux qui y sont effectués !

- **Article 3 : Règle de densité des dispositifs muraux, scellés au sol ou installés directement sur le sol.** S'agissant de la densité des dispositifs publicitaires, le RLP mentionne « ... par façade sur rue de l'unité foncière d'assiette, un seul dispositif peut être installés en bordure d'une même voie... ». Il convient de reprendre strictement les termes de l'article R. 581-25 du Code de l'Environnement qui limite la densité des dispositifs publicitaires sur les unités foncières en fonction de la « longueur du côté bordant la voie ouverte à la circulation publique ».

➤ **Choix.** Le RLP ayant vocation à « adapter » (et non pas « recopier ») les règles nationales pour édicter « une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national » (art. L. 581-14 c.env.), cette adaptation restrictive ne lui impose en aucun cas de « paraphraser » la rédaction des règles nationales, mais d'édicter des règles, le cas échéant plus « simples » que les règles nationales, dès lors qu'elles sont plus restrictives. ...

- **Article 5 : Dispositions communes applicables aux enseignes.** La rédaction de cet article préconise la recherche d'une implantation des enseignes respectueuse de l'environnement, du paysage et de l'architecture.

La ZP2 et la ZP3 ne font l'objet d'aucun cadrage réglementaire portant sur l'apposition des enseignes. Si ces 2 zones ne revêtent pas un caractère de protection patrimoniale, le respect des principes introduits par l'article 5 est absent en ne développant pas d'outils pour l'atteinte de ces objectifs qui concourent à la protection du cadre de vie.

Des prescriptions d'implantation à la devanture commerciale doivent être développées en ce sens.

➤ Aucune disposition législative ou réglementaire n'exige qu'un RLP qui apporte des « restrictions » aux conditions d'installation des publicités comporte la moindre restriction locale qui s'imposerait aux enseignes (art. L. 581-18 c.env.). L'exigence d'une implantation de principe applicable dans toutes les zones de publicité respectueuse de l'environnement, du paysage et de l'architecture n'impose absolument aucun « cadrage réglementaire » pour être applicable, dès lors que l'existence même d'un RLP soumet toute installation ou modification d'enseigne à l'autorisation préalable du maire qui, à cette occasion, doit non seulement s'assurer du respect des règles nationales (et éventuellement locales) mais dispose d'un pouvoir d'appréciation circonstanciée qui lui permet, au cas par cas, de s'opposer à l'installation d'une enseigne qui porterait atteinte à l'environnement, quand bien même cette enseigne respecterait les conditions « techniques » qui lui sont applicables. Dès lors, le RLP peut tout à fait considérer que la bonne application des règles nationales permet, en ZP2 et ZP3, d'assurer la préservation et la mise en valeur du cadre de vie et des paysages.

- **Article 6 : Enseignes installées à plat ou parallèlement à un mur en ZP1.** Le RLP ne définit pas de hauteur maximale hors tout des inscriptions, formes ou images constituant des enseignes installées à plat ou parallèlement à un mur. Afin d'optimiser la configuration et la compréhension des enseignes en respectant l'harmonie de l'immeuble, leurs dimensions peuvent varier en fonction des distances auxquelles elles doivent être comprises ; cette distance peut revêtir celle séparant les deux alignements de la voie publique. La hauteur indicative unitaire de l'enseigne peut ainsi adopter une règle d'usage de la réglementation relative à l'accessibilité qui consiste à retenir le trentième de la largeur d'emprise.

Il s'agit d'un choix politique : édicter des règles simples d'application et utiliser le plein pouvoir d'appréciation du Maire dans le cadre de l'autorisation (avec accord de l'ABF en lieux protégés) pour améliorer la qualité des enseignes. En tout état de cause, le RLP ne saurait exprimer de hauteur « indicative » mais, en tant que de besoin, une hauteur « maximale »...

- **Article 6 : Enseignes installées perpendiculairement au mur support en ZP1.** Le RLP autorise un dispositif supplémentaire lorsque l'activité signalée doit satisfaire à une obligation réglementaire de signalisation. Il convient de préciser quels sont les dispositifs visés par cette mesure en la complétant par un exemple. La ZP1 étant un secteur qui fait l'objet d'une protection patrimoniale forte, il convient et préciser et justifier cette mesure ou bien de la distraire du RLP.

- Le rapport de présentation peut, à titre d'explication et de justification de la règle comporter un ou plusieurs exemples (mais qui n'ont pas à figurer dans le règlement dont l'objet est d'édicter des règles !

Article 6 : Enseignes scellées ou installées directement sur le sol en ZP1. Un principe d'homogénéité avec les prescriptions relatives aux publicités scellées au sol en ZP2 gagnerait à être introduit en interdisant les supports bi-mâts en ZP1.

- **Il s'agit d'un choix.** En aucun cas la physionomie urbaine de la ZP1 ne correspond à celle de la ZP2 : ce n'est pas parce que les publicités au sol ne peuvent être bi-mâts en ZP2 que les enseignes ne pourraient être bi-mâts en ZP1 : ce ne sont ni les mêmes dispositifs, ni les mêmes zones.

La rédaction adoptée distingue les prescriptions selon que l'enseigne est scellée au sol ou installée directement sur le sol, au contraire de celle de l'article R. 581-64 du Code de l'Environnement. Cette rédaction laisse à penser que le cumul de chacun de ces dispositifs est possible. Il ne peut être introduit de règles moins restrictives que la réglementation nationale, conformément à l'article R. 581-76 du Code de l'Environnement. La règle de non-cumul d'implantation de l'un et l'autre des dispositifs doit être clairement introduite.

- **Les restrictions locales** apportées aux possibilités résultant des règles nationales ne font pas obstacle à l'application des règles nationales auxquelles aucune restriction locale n'est apportée (sans qu'il soit nécessaire de « recopier » ou de faire mention des règles nationales qui restent applicables...). L'article R 581-64 du Code de l'Environnement exprime des conditions d'installations pour « les enseignes de plus de 1 mètre carré » (distance minimale par rapport aux baies des immeubles voisins et par rapport aux limites séparatives, et limitation à un dispositif le long des voies bordant le terrain d'assiette). Dès lors que la surface unitaire des enseignes -qu'elles soient « scellées au sol » ou « installées directement sur le sol »- est inférieure ou égale à 1 m², le Code de l'Environnement n'exprime aucune règle nationale et aucune limitation de leur nombre ne les concerne, même en présence d'une enseigne de plus d'un m². Le projet de RLP limite à une seule enseigne installée directement sur le sol le long de chaque voie bordant le terrain d'assiette de l'activité, et limite les dimensions de cette enseigne installée sur le sol à 0,80 x 1,20 m (= 0,96 m²) ou à 0,50 x 2,30 m (= 1,15 m²) : dans le second cas, la surface unitaire pourrait être supérieure à 1 m² (dans le cas d'un oriflamme avec une partie arrondies, même avec 0,50 x 2,30, le m² ne serait pas nécessairement atteint...), ce qui interdirait effectivement le scellement d'un autre enseigne de plus d'un m² !
- cette disposition sera donc modifiée : soit abaissement de la hauteur (2 mètres au lieu de 2,30) soit réduction de la largeur (0,40 m au lieu de 0,50) (à choisir)

- **Article 6 : Enseignes lumineuses en ZP1.** Une lecture stricte de cet article préjuge de l'interdiction des enseignes de type écran numérique, lorsqu'elles ne sont pas installées derrière une vitrine. Il convient de préciser sans ambiguïté cette disposition pour ne pas générer de forme interprétative du règlement.

- Le rapport de présentation, précisera dans ses explications que la règle ne permet pas d'enseigne numérique en ZP1

- **Articles 6 et 7 : Enseignes installées directement sur le sol.** Le RLP fait appel à la notion de « terrain d'assiette » alors que le RNP utilise la notion d'immeuble. Le RLP doit se limiter à utiliser des termes définis au sein de la réglementation nationale sur laquelle repose la jurisprudence, et notamment ceux figurant au chapitre 1 de l'annexe de l'instruction du gouvernement du 25 mars 2014 (NOR DEVL1400198J) relative à la réglementation nationale des publicités, des enseignes et des préenseignes.

- **Article 7 : Enseignes scellées au sol en ZP2.** Mettre en cohérence les termes employés : remplacer « le terrain d'assiette » par « l'immeuble où est exercée l'activité signalée » tel que figurant à l'article R. 581-64 du Code de l'Environnement (la notion d'« immeuble » pouvant être précisée).

- Le RLP peut, s'agissant des enseignes, « prévoir des prescriptions relatives aux enseignes restrictives que celles du règlement national » (art. L. 581-18 c.env.) : aucune disposition législative ou réglementaire, aucune décision de jurisprudence ne fait obligation au RLP de n'employer que le vocabulaire des articles 581 du Code de l'Environnement ou le lexique de l'instruction gouvernementale. Dans les restrictions qu'il exprime, il doit s'attacher à employer des notions juridiques et expri-

mer des règles dépourvues d'ambiguïté.

Or, si les règles nationales font usage de la notion d' « *immeuble* », force est de constater que cette notion -sans doute claire du point de vue du droit civil- est particulièrement ambiguë pour le citoyen qui l'assimile volontiers à « *bâtiment* »...

La notion de « *terrain d'assiette* » -quand bien même les auteurs du décret du 30 janvier 2012 n'ont pas jugé opportun d'en faire usage- est une notion juridique parfaitement établie, non seulement dans le droit de l'urbanisme (cf. art. R. 121-41, L. 151-33 et R. 151-21, R. 313-24 et -27, L. 331-40, L. 332-15, R. 431-6, -24 et -26, L. 433-5, R. 433-1 et R. 520-8) ou même dans le Code de l'Environnement (art. R. 122-2 (annexe), R. 125-44, -47 et -59, R. 163-1 et -4, R. 512-39-2 et -46-26, L. 542-10-1, L. 561-3, L. 566-12-2, L. 593-5, -6, -7 et -17, R. 593-16, -30, -41, -42, -61, -67, -73, -76, -77 et -82, L. 596-5 et -11, et R. 596-7 et -16)... Et le juge administratif lui-même ne semble pas avoir la moindre difficulté à utiliser cette notion, y compris en droit environnemental de l'affichage (cf. CAA Douai, 24 mai 2006, n° 05DA01079 ; CAA Nantes, 26 septembre 2006, n° 05NT01474 ; ou CAA Nancy, 31 mai 2010, n° 09NC00984) !

Il n'existe donc strictement aucune raison juridique valable pour que les restrictions locales exprimées par un RLP ne puissent pas utiliser la notion juridique claire de « terrain d'assiette » au profit de la seule référence à l'« *immeuble* » pour autant que cette utilisation ne permette pas aux règles locales de constituer un « *assouplissement* » des règles nationales.

Le RLP limite le format des publicités en ZP2. Considérant l'impact sur le paysage des dispositifs scellés au sol avec un format autorisé maximum de 12 m², mais également la possibilité d'apposer une publicité et une enseigne accolées dos à dos sur un même support, il apparaîtrait judicieux d'adopter un principe identique de limitation de format pour les enseignes scellées au sol.

➤ **Il s'agit d'un choix.** Pour les enseignes numériques scellées au sol, il a été de les limiter à 8 m² comme les dispositifs publicitaires.

- **Article 7 : Enseignes numériques scellées au sol en ZP2.** *Le Code de l'Environnement ne prévoit pas de dispositions particulières applicables aux enseignes lumineuses de type numériques, à l'inverse des publicités numériques. Le RLP prévoit de limiter en ZP2 le format des enseignes numériques scellées au sol à 8 m² dans les mêmes conditions de format que les publicités numériques figurant à l'article R. 581-41 du Code de l'Environnement.*

Exception faite de leur format, la technologie de ces dispositifs ne diffère pas des mobiliers urbains numériques. Aussi, il est recommandé de limiter dans le temps l'autorisation d'installer des enseignes numériques selon les principes introduits par l'article R. 581-15 du Code de l'Environnement, et de procéder à une instruction administrative de nature similaire à celle appliquée aux dispositifs publicitaires numériques, en tenant compte du cadre de vie environnant et de la nécessité de limiter les nuisances visuelles pour l'homme et l'environnement au sens de l'article L. 583-1, ainsi que des interdictions faites aux publicités et enseignes par l'article R. 418-4 du code de la route.

➤ La recommandation des services de l'État est illégale, dès lors que le RLP ne saurait exprimer la moindre disposition relative aux procédures et aux autorisations exigées par le Code de l'Environnement : le RLP ne peut donc absolument pas limiter à huit ans la durée de validité des autorisations d'enseignes numériques

La prise en compte du cadre de vie environnant et de la nécessité de limiter les nuisances visuelles pour l'homme et l'environnement constituent des éléments pris en compte par le maire, par principe même, lors de la délivrance des autorisations d'enseigne !

Quant à soumettre les enseignes numériques à des dispositions relevant d'autres législations sans justification de « *cadre de vie* », cela constituerait un détournement de pouvoir que le juge administratif a déjà eu l'occasion de sanctionner en matière de RLP (pour des règles édictées pour des préoccupations de sécurité routière).

La rédaction du règlement ne se garantit pas totalement contre une utilisation simultanée de publicité et d'enseigne sur la même face d'un dispositif numérique ; seule la partie concernant le dispositif visé par

la demande d'autorisation permettra d'en déterminer la nature en s'appuyant sur les définitions figurant à l'article L. 581-3 du Code de l'Environnement.

- Dès lors que le RLP soumet les publicités et les enseignes numériques scellées au sol aux mêmes règles, en quoi les paysages seraient-ils altérés en quoi que ce soit parce qu'une enseigne numérique servirait aussi de publicité, ou qu'une publicité numérique servirait aussi d'enseigne ?

Plan de zonage

- La mention « document dispo pour zoom sur www.reims.fr » est apposée sous une forme manuscrite sur le plan de zonage. Cette possibilité de consultation dématérialisée ne peut être proposée que comme un document d'information. Seuls les documents sous forme papier constituent le règlement local de publicité complet, et opposable après son approbation.
- Il est relevé que l'échelle de 1/12 000^e figurant sur le plan transmis pour avis est erronée, en étant plus proche de 1/36 000^e. Le format d'impression du plan de zonage sur support papier doit être lisible et compréhensible.

➤ **L'échelle est la bonne. L'impression à disposition du préfet doit être au mauvais format A3 au lieu de A0.**

- Bien que le format standard ne soit pas imposé par les textes en vigueur, les plans graphiques du RLP sont en général reportés sur un fond cadastral. Le choix d'un fond de type constructions couvrant le territoire ne permet pas d'établir d'éléments de comparaison avec les servitudes du document d'urbanisme en vigueur relevant de l'article R. 581-30 du Code de l'Environnement. Par ailleurs, depuis le 1^{er} juillet 2012, le Code de l'Environnement définit les conditions d'implantation des dispositifs publicitaires au travers de règles de densité faisant appel à la notion d'unité foncière ou d'immeuble (le terme « immeuble » désignant, au sens du code civil, le bâtiment mais aussi le terrain sur lequel peut être implanté un bâtiment). Compte tenu de l'existence de ces éléments de fond, il est demandé d'intégrer aux documents graphiques un fond de plan identique à celui du document d'urbanisme : le fond cadastral.

Les conditions (nationales) d'implantation des dispositifs (...) faisant appel à la notion d'unité foncière » : le plan cadastral n'est pas le plan des « unités foncières » dès lors que celles-ci peuvent être constituées « d'une ou plusieurs parcelles

- Le choix de la couleur de la ZP1 n'apparaît pas judicieux. Il conviendrait d'utiliser une couleur plus marquée.

➤ **La lisibilité sera améliorée**

- Le zonage doit permettre de déterminer avec précision l'appartenance d'une parcelle au RLP. Ce dernier est fixé par les seuls documents graphiques, à défaut de précisions apportées dans le volet réglementaire. L'épaisseur du trait de contour de la ZP1 et de la PZ2 figurant sur les documents graphiques est aussi prononcée qu'un immeuble. Dès lors que les limites du zonage ne suivent pas celles du cadastre, et à défaut d'autres indications résultant expressément du règlement ou pouvant être raisonnablement déduites, il y a lieu d'apporter des précisions au plan de zonage pour en définir matériellement les limites exactes pour ne pas faire naître d'erreur d'appréciation et d'imprécisions le rendant inapplicable (TA Nice - 24.6.2004 - SàRL Maci Publicité c/ préfet du Var).

➤ **La lisibilité sera améliorée**

- Les décrets du 14 décembre 1987 et du 8 janvier 1988 confèrent le caractère de route express au réseau routier dénommé « boulevard des Tondeurs » entre les accès à l'autoroute A26 et la RD 151 (route de Witry). Il conviendrait de reporter sur le plan de zonage les effets de cette liaison routière, pour laquelle l'article R. 581-31 du Code de l'Environnement interdit les dispositifs publicitaires si les affiches qu'ils supportent sont visibles de ladite voie et de ses bretelles de raccordement ; la jurisprudence n'établit pas dans cette situation de différence avec le caractère aggloméré ou non-aggloméré. Les règles de recul de l'article R. 581-7 du Code de la Route s'appliquent en l'espèce.

➤ La zone dans laquelle les affiches publicitaires apposées sur des dispositifs scellés au sol ou installés directement sur le sol ne peuvent être visibles (art. R. 581-31 c.env.) à partir du boulevard des Tondeurs ne peut pas être matériellement cartographiée : la visibilité des affiches ne correspond

pas à une « distance » minimale... et elle peut évoluer avec les constructions (édifiées ou démolies...), la végétation... (en tout état de cause, cette interdiction ne constitue pas une « restriction locale » édictée par le RLP : ni le règlement, ni le plan de zonage n'ont à en faire mention de cette règle nationale plus que d'autres...).

Les autres mentions sont particulièrement imprécises :

- « la jurisprudence n'établit pas dans cette situation de différence avec le caractère aggloméré ou non-aggloméré » : en fait, il faut comprendre que, peu importe que la route express soit située en ou hors agglomération, l'interdiction de visibilité des affiches sur des dispositifs scellés au sol ou installés directement sur le sol s'applique (pour autant que ces dispositifs soient eux-mêmes en agglomération puisque la publicité est interdite hors agglomération !);
- « les règles de recul de l'article R. 581-7 du code de la route s'appliquent en l'espèce », il s'agit de l'article « R. 418-7 » (et non « R. 581-7 »...); ces dispositions sont étrangères au Code de l'Environnement... et elles s'appliquent tout autant que les dispositions des articles R. 418-2, -3, -4, -5, -6 et même -8 du code de la route

➤ *Un document graphique reportant l'ensemble des zones d'interdiction est présenté en annexe. Il conviendrait pour des motifs de lisibilité, de reporter sur le plan de zonage les zones d'interdiction absolue de la publicité : sites classés relevant de l'article L. 581-4 du Code de l'Environnement. Cette recommandation est de nature à éviter de devoir superposer plusieurs documents graphiques pour obtenir les contraintes et servitudes d'une zone précise de la commune.*

- *De la même façon que pour les routes express et les sites classés, il convient de reporter sur le plan de zone les interdictions en relation avec le plan local d'urbanisme citées à l'article R. 581-30 du Code de l'Environnement, portant sur les zones naturelles, les espaces boisés classés et les zones à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt notamment au point de vue esthétique ou écologique. Cette mesure assure une mise en cohérence avec les règles d'urbanisme.*

➤ La prise en compte de ces « recommandations » aurait pour effet de mélanger, les restrictions locales du RLP (la délimitation des zones de publicité) et des contraintes résultant de la réglementation nationale qui s'appliquent quelles que soient les dispositions du RLP.

Alors même que le Code de l'Environnement n'a pas jugé utile de le prévoir, le projet de RLP comporte une annexe qui doit, à titre d'information, permettre à chacun de prendre connaissance des « lieux » d'interdiction légale et réglementaire de la publicité, tels qu'ils résultent de la réglementation (au même titre qu'un PLU comporte en annexe les « servitudes d'utilité publique » qui ont leur existence juridique propre, indépendante du PLU... Non seulement le report de ces « informations » sur le plan de zonage imposerait, dès lors que ces lieux d'interdiction évolueraient (modification des périmètres d'abords de monuments historiques ou de site patrimonial remarquable, nouveau monument historique ou site classé, modification du PLU, etc.) d'engager une procédure (coûteuse -enquête publique- et inutile -puisque l'interdiction a son existence propre-) de « modification » du RLP, alors que des changements apportés à une annexe du RLP font l'objet d'un « simple » arrêté de « mise à jour », mais il n'y aurait aucune raison de ne reporter les seuls « sites classés » qui ne sont pas les seuls lieux ou supports d'interdiction « absolue » de publicité : le plan devrait aussi cartographier chaque arbre (art. L. 581-4, I, 4°) mais aussi, tous les supports interdits de publicité (sans possibilité d'assouplissement local...) mentionnés à l'article R. 581-22 (plantations, candélabres d'éclairage public, équipements de circulation, clôtures et façades non aveugles, etc.)

➤ **Limites d'agglomération**

- *Les limites d'agglomération figurant au RLP ont été fixées par arrêté du maire. Le choix de représenter en cartographie les limites d'agglomération sans fond de carte précis ni indication de voies et de rues rend pratiquement impossible la vérification de la conformité des limites reportées. (...) La lisibilité du document doit par ailleurs être améliorée pour être compréhensible.*

➤ Les services de l'État paraissent se méprendre quant à la nature juridique de l'annexe relative aux limites d'agglomération que doit comporter le RLP et mettent en cause les décisions qui ont pu être prises par le maire de REIMS à qui il appartient de « fixer les limites d'agglomération » en application de l'article R. 411-2 du Code de la Route et dans le cadre de la définition de l'agglomération donnée par l'article R. 110-2 du même code. Si les services de l'État estiment que les limites fixées par le maire sont incorrectes ou incomplètes, il leur appartient de saisir l'auteur de ces décisions : le

RLP ne fait qu'annexer le ou les arrêtés municipaux correspondants sans préjuger de la légalité de ces arrêtés.

- Si, à la suite des remarques que lui auraient adressées le Préfet, le Maire de REIMS venait à modifier ou à compléter son ou ses arrêtés fixant les limites de l'agglomération, l'annexe correspondante du RLP serait tout simplement « mise à jour » par un arrêté du président de la communauté urbaine.

Dans l'attente d'éventuels compléments ou modifications, le « porteur du projet » de révision du RLP la communauté urbaine du GRAND REIMS ne saurait s'immiscer dans les compétences propres du Maire de REIMS pour « affiner » les limites de l'agglomération qu'il appartient au maire de fixer.

- Le document graphique qui accompagne le ou les arrêtés municipaux qui fixent les limites de l'agglomération doit « représenter les limites de l'agglomération » telles qu'elles sont fixées par le ou les arrêtés : il doit permettre de repérer la position de ces limites fixées, mais n'a aucun effet juridique direct s'agissant des règles locales qui sont définies à l'intérieur des zones de publicité que le RLP délimite.

- Certaines limites apparaissent avoir été omises de cet exercice : rue Fernand Brunet en finage de Bezzannes, rue Gutenberg et rue André Huet en finage de Saint-Brice-Courcelles, et la bretelle de sortie A34 vers giratoire du Commandant F. Warnier.

- L'article R. 581-1 du Code de l'Environnement précise : « Par voies ouvertes à la circulation publique au sens de l'article L. 581-2, il faut entendre les voies publiques ou privées qui peuvent être librement empruntées, à titre gratuit ou non, par toute personne circulant à pied ou par un moyen de transport individuel ou collectif. » Le carrefour de la rue des Écoles et de l'avenue John Kennedy constitue par conséquent une limite d'agglomération qu'il convient de reporter.

- Le document graphique annexé au RLP ne correspond pas au plan des espaces agglomérés, mais il « représente les limites d'agglomération fixées par arrêté du maire » : si aucun arrêté ne fixe de limite en bordure de telle ou telle voie, le plan ne peut pas « représenter » une limite que le maire n'a pas fixée .

- Le Conseil d'État fait prévaloir la « réalité physique » de l'agglomération (CE, sect., 02/03/1990, Sté Publi-System, req. n° 68134). Après vérification, le lieu-dit de la Saboterie, situé route de Cernay au nord de la RD 980, est un « espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés ». Il constitue donc une agglomération, conformément à la définition donnée à l'article R. 110-2 du Code de la Route. En revanche, cette agglomération se trouve séparée par une zone non bâtie, distincte et indépendante de l'agglomération principale de REIMS.

- Si des espaces agglomérés -dont les limites auraient ou non été fixées par arrêté du Maire devaient ne pas être inclus dans les zones de publicité délimitées par le RLP, elles relèveraient simplement de la réglementation nationale. Si ces espaces agglomérés sont, comme le relèvent les services de l'État, physiquement « distincts et indépendants » de l'agglomération principale de Reims, les possibilités d'affichage correspondent au régime de la publicité en fonction de la population de l'agglomération en question (le cas échéant, moins de 10 000 habitants).

- Les limites de l'agglomération définies pour l'avenue Nationale (D944) ne répondent pas aux règles définies par l'article R. 110-2 du code de la route et à la jurisprudence portant sur la « réalité physique » des lieux qui révèle une limite physique se situant bien en dessous de la limite formée par le canal de la Marne à l'Aisne ; cette analyse doit être affinée par le porteur du projet, en cohérence avec la jurisprudence.

- S'il appartient au Préfet et non pas à la communauté urbaine du GRAND REIMS de mettre en cause auprès du Maire de REIMS l'erreur de droit commise dans la fixation de telle ou telle limite de l'agglomération, il est en revanche de la responsabilité de la communauté urbaine de ne pas incorporer à une zone de publicité des espaces hors agglomération.

- En l'espèce, s'il s'avère effectivement, comme le relèvent les services de l'État, que le tronçon nord de la RD 944 n'est pas « physiquement » situé en agglomération, le RLP ne devrait pas y délimiter de ZP2 jusqu'aux limites de l'agglomération que le maire y aurait irrégulièrement fixées

Affichage d'opinion

- *L'arrêté municipal qui est joint ne définit pas les surfaces d'affichage pour chaque dispositif implanté. La surface d'affichage minimale à réserver sur le territoire communal en application de l'article R. 581-2 du Code de l'Environnement est de 102 m².*
- *En l'absence de document graphique annexé à l'arrêté municipal, le respect de l'interdistance des dispositifs de tout point situé en agglomération, cité à l'article R. 581-3 du Code de l'Environnement, ne peut être appréciée.*
 - Le RLP alors qu'aucun texte ne l'y contraint a estimé utile d'annexer à titre d'information l'arrêté par lequel le Maire de REIMS a, en application de l'article L. 581-13 du Code de l'Environnement, déterminé les emplacements destinés à l'affichage d'opinion et à la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif.
Cette annexe ne tend en aucune manière à permettre au Préfet ou à quiconque de contrôler la légalité de l'arrêté préfectoral déterminant ces emplacements. Si le préfet estime que cet arrêté municipal serait incomplet ou irrégulier, il lui appartient, le cas échéant, de mettre le maire de Reims en demeure de déterminer des emplacements réglementaires et, faute pour le Maire de rectifier son arrêté dans les trois mois, de déterminer lui-même des emplacements réglementaires (*art. L. 581-13, 3^e al., c.env.*).
Au final, si le Préfet devait estimer que le souci de bonne information concernant les dispositions en matière d'affichage et de publicité est préjudiciable, le RLP pourrait s'abstenir de mettre cet arrêté en annexe