

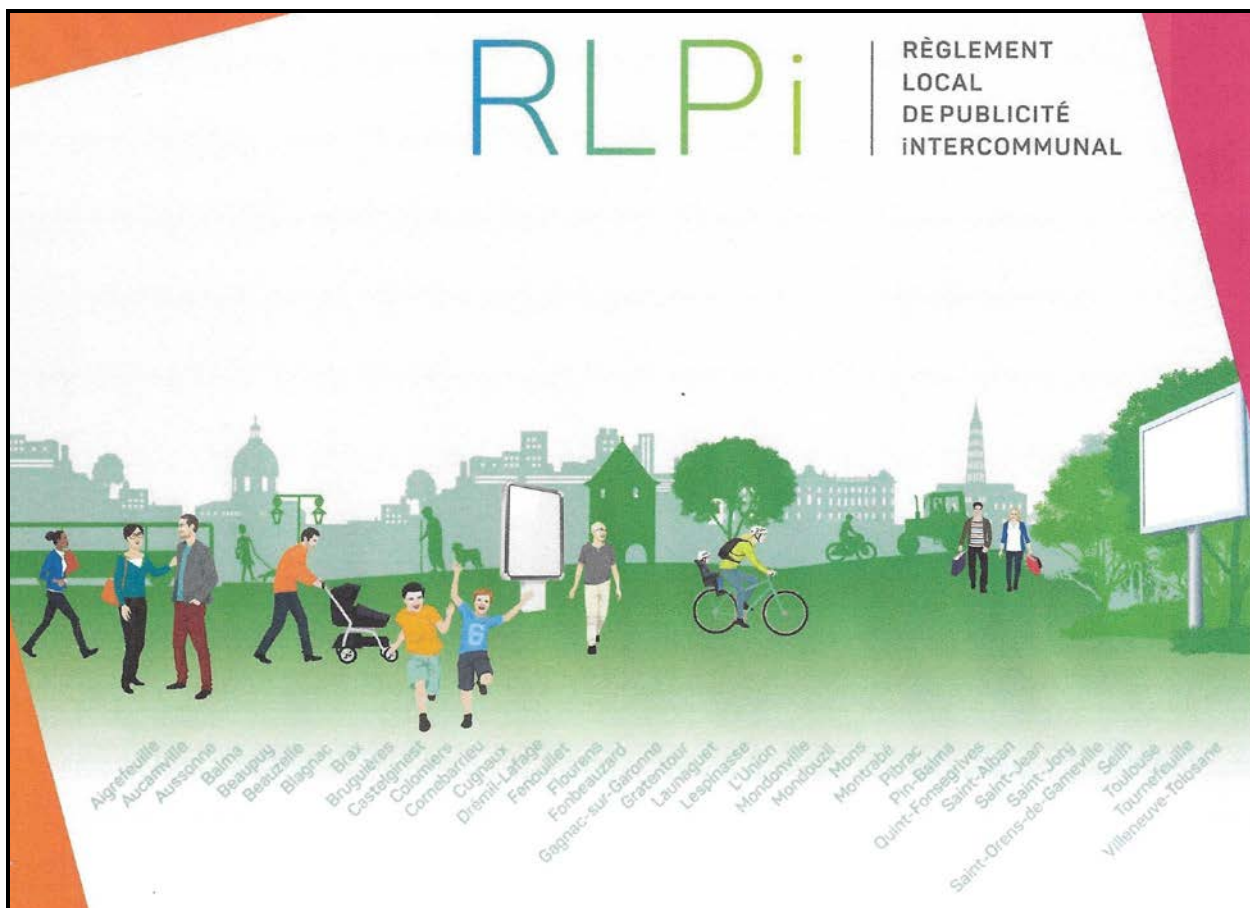
ENQUÊTE PUBLIQUE
du 28 mai au 28 juin 2018

RÈGLEMENT LOCAL DE PUBLICITÉ
INTERCOMMUNAL
TOULOUSE MÉTROPOLE

2^{ÈME} PARTIE

CONCLUSIONS
de la COMMISSION d'ENQUÊTE

◆ Version complétée suite à la demande du Tribunal Administratif
 du 19 octobre 2018 (Article R.123-20 du code de l'environnement) ◆



1) – Objet de l'enquête publique :

La présente enquête publique, réalisée à la demande du Président de TOULOUSE MÉTROPOLE, concerne le projet de Règlement Local de Publicité Intercommunal (RLPi) qui adapte la réglementation nationale de la publicité et des enseignes aux spécificités du territoire de Toulouse Métropole.

Le RLPi est un document qui régira la publicité, les enseignes et les pré-enseignes sur l'ensemble des 37 communes de Toulouse Métropole : Aigrefeuille – Aucamville – Aussonne – Balma – Beaupuy – Beauzelle – Blagnac – Brax – Bruguières – Castelginest – Colomiers – Cornebarrieu – Cugnaux – Drémil-Lafage – Fenouillet – Flourens – Fonbeauzard – Gagnac-sur-Garonne – Gratentour – L'Union – Launaguet – Lespinasse – Mondonville – Mondouzil – Mons – Montrabe – Pibrac – Pin-Balma – Quint-Fonsegrives – Saint-Alban – Saint-Jean – Saint-Jory – Saint-Orens-de-Gameville – Seilh – Toulouse – Tournefeuille et Villeneuve-Tolosane.

2) – Présentation du projet :

2.1. – Localisation du site :

Le territoire de Toulouse Métropole comprend 37 communes pour une population de 734 944 habitants (INSEE 2013, Toulouse Métropole en chiffres, 2016) au rythme de croissance moyen de 8 100 habitants par an. Les écarts de population sont importants entre les 37 communes (Toulouse compte 458 298 habitants alors que Mondouzil n'en compte « que » 242). Le développement urbain de la Métropole est très fort depuis 60 ans et les espaces urbanisés avoisinent aujourd'hui 50% du territoire, une urbanisation autour de la commune de Toulouse et des communes de la première couronne telles Aucamville, Blagnac, Colomiers, Tournefeuille et l'Union.

Le territoire est hétérogène en termes de caractéristiques urbaines, architecturales et paysagères.

Notion géographique définie par l'INSEE, l'unité urbaine désigne une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2000 habitants. Sur les 37 communes de la Métropole, 5 d'entre elles ne font pas partie de l'unité urbaine de Toulouse (source INSEE 2011 : Aigrefeuille, Drémil-Lafage, Flourens, Mons et Mondouzil).

Notons aussi que la desserte automobile est assurée par divers niveaux d'infrastructures et plusieurs voies routières constituant des entrées majeures dans la métropole traversent des tissus urbains diversifiés. Il existe également de nombreuses zones d'activités économiques et/ou commerciales ainsi que l'aéroport de Toulouse-Blagnac et les stades qui sont des espaces privilégiés pour l'implantation des publicités.

2.2. – Le projet :

Il s'agit donc d'élaborer un projet de Règlement Local de Publicité Intercommunal à l'échelle de TOULOUSE MÉTROPOLE. Ce document a été prescrit par la délibération du conseil communautaire en date du 9 avril 2015.

Le pourquoi du projet : l'élaboration d'un tel document fait suite aux transferts de compétences, aux modifications dans la réglementation de la publicité extérieure suite à l'entrée en vigueur de la loi ENE de 2010 et à l'obligation d'une mise en conformité des documents précédemment approuvés avant le 13 juillet 2020 sous peine d'un retour au Règlement National de Publicité.

Le RLPi : c'est un document qui édicte des prescriptions à l'égard de la publicité, des enseignes et pré-enseignes visibles de toute voie ouverte à la circulation publique. Ces règles nécessairement plus restrictives que le règlement national, peuvent être générales ou s'appliquer à des zones identifiées.

L'objectif général : il s'agit d'améliorer la qualité du cadre de vie, de mettre en valeur les paysages, tout en préservant la liberté d'expression et en garantissant le bon exercice de l'activité économique. Il s'agira d'un projet adapté au territoire métropolitain et respectueux des spécificités des communes.

L'impact sur le cadre de vie sera limité par la protection du patrimoine naturel, architectural et urbain, par l'amélioration de la qualité de ce cadre de vie dans les secteurs résidentiels et par le renforcement de la lisibilité des entrées de ville et des zones d'activités économiques.

Mais, il s'agit aussi d'harmoniser la réglementation locale en tenant compte toutefois des spécificités économiques et d'adapter la réglementation nationale de la publicité extérieure aux caractéristiques du territoire.

Il est utile de rappeler que le projet de RLPi a fait l'objet d'un long processus (2 ans et 6 mois) constitué d'une part d'échanges entre TOULOUSE MÉTROPOLE, les communes, les Personnes Publiques Associées, les Personnes Publiques Consultées et, d'autre part, les associations et le grand public.

Le projet distingue d'une part les enseignes et, d'autre part, la publicité et les pré-enseignes qui sont assimilées à la publicité.¹

Le RLPi est un véritable outil opérationnel pour les professionnels de l'affichage, les collectivités et les particuliers. Il sert à planifier l'affichage publicitaire sur le territoire.

Le projet de RLPi - le règlement et le zonage :

Le zonage est constitué de 8 zones numérotées de 1 à 8 avec un degré de sévérité dégressif, chacune de ces zones répondant à des enjeux paysagers distincts et hiérarchisés dans le domaine de la publicité et des enseignes.

Compte tenu de l'article L581-7 du code de l'environnement qui interdit la publicité hors agglomération et de l'article R110-2 du code de la route qui définit les limites de l'agglomération (délimitation par des panneaux EB-10 et EB-20 à la suite d'arrêtés municipaux de délimitation d'agglomération), les espaces hors agglomération du territoire de la Métropole ne constituent pas enjeux du RLPi du point de vue de la publicité. Ce seront donc des « zones blanches » sur les plans de zonages.

En préliminaire aux prescriptions applicables à chacune des zones, le règlement édicte des prescriptions communes à l'ensemble des zones ; ce sont des dispositions qui visent :

- à garantir l'insertion des dispositifs dans leur environnement,
- à garantir la qualité des dispositifs,
- à réduire la facture énergétique et à lutter contre la pollution visuelle.

Le zonage est donc constitué de 8 zones numérotées de 1 à 8, les zones 1,2,3,7 et 8 sont des zonages thématiques pour secteurs à enjeux et les zones 4,5 et 6 sont des zones résidentielles

¹ Article L581-3 du code de l'environnement

Publicité : toute inscription, forme ou image destinée à informer le public ou à attirer son attention.

Désigne également les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images.

Enseigne : toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce.

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

afin de soumettre la publicité à des règles plus restrictives que la réglementation nationale, il s'agit de territoires avec des formes urbaines variées.

Les zones thématiques :

- **la zone 1** est constituée par les espaces de nature tels les zones sensibles à la présence de publicité où il est nécessaire de préserver et de valoriser la qualité des espaces à valeur paysagère, mais aussi des secteurs particuliers faiblement construits comme les bases de loisirs, les équipements sportifs et de loisirs considérés comme des espaces de nature ou encore les cours d'eau, les espaces boisés classés, les espaces verts protégés, les zones naturelles et les zones agricoles identifiés au PLUi-H, les sites naturels inscrits ou classés lorsqu'ils sont en agglomération.

- **la zone 2** est constituée des secteurs du patrimoine bâti de la Métropole tels les monuments historiques classés ou inscrits et leurs abords. Les articles L581-4 et L581-8 du code de l'environnement et le code du patrimoine y sont applicables. Il s'agit bien d'assurer une protection renforcée du patrimoine bâti de la métropole tout en ayant examiné des cas particuliers (périmètres de protection, superposition de protection, absence de visibilité depuis l'espace public, éléments identifiés au PLUi-H au titre de l'article L151-19 du code de l'urbanisme,..). La zone 2 recouvre les sites inscrits qui ne sont pas compris dans la zone 1 ou dans la zone 2R.

Justifiée par la demande d'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, **la zone 2R** est une zone 2 renforcée spécifique au périmètre du site patrimonial remarquable de Toulouse. Il s'agit de soumettre à des règles distinctes et plus restrictives qu'en zone 2 la publicité et les enseignes.

- **la zone 3** concerne les centralités. Ce sont des lieux de support d'échanges commerciaux et sociaux, les centralités commerciales de proximité que sont centres-villes, centres-bourgs ou cœur de quartiers à Toulouse qu'il convient de protéger.

- **la zone 7** concerne les zones d'activités économiques et/ou commerciales et est constituée des zones économiques existantes sur le territoire de la Métropole. Ces zones ont des domaines d'activités aux caractéristiques variées, notamment des zones commerciales en agglomération et du périmètre, hors agglomération, à vocation uniquement commerciale de la commune de Flourens. Il s'agit d'encadrer la publicité et les enseignes dans ce secteur.

- **la zone 8** concerne l'emprise aéroportuaire de l'aéroport de Toulouse-Blagnac lequel, inséré dans le tissu urbain de Blagnac, n'est pas hors agglomération. La fréquentation intense de cet aéroport (8 millions de passagers par an) justifie qu'il fasse l'objet d'un zonage spécifique et d'un régime particulier de la publicité et des enseignes.

Les zones résidentielles :

Tenant compte des caractéristiques du territoire de Toulouse Métropole, ces 3 zones ont été identifiées en s'appuyant sur le SCOT en vigueur dans la Grande Agglomération Toulousaine.

- **la zone 4** constitue la zone résidentielle des communes à ambiance rurale, des quartiers résidentiels, d'une part des communes de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie de l'unité urbaine de Toulouse et, d'autre part, des communes de moins de 10 000 habitants de l'unité urbaine aux caractéristiques urbaines comparables aux communes hors unité urbaine. Ces communes pourront accueillir de la publicité et le RLPi confère une sorte d'égalité entre elles au regard de la similitude de leur identité urbaine.

- **la zone 5** constitue la zone résidentielle des communes à ambiance périurbaine. Cette zone est constituée des communes dont la densité urbaine est plus forte qu'en zone 4 ; ces communes sont globalement la première couronne de la Métropole.

- **la zone 6** constitue la zone résidentielle des communes à ambiance urbaine. Ce sont les communes avec une densité urbaine forte, situées au cœur de la Métropole (Toulouse, Colomiers mais aussi Blagnac et Tournefeuille en cas particuliers).

Des communes sont considérées comme « mixte » parce qu'elles comprennent des secteurs résidentiels dont les ambiances relèvent de deux catégories « rurale » et « périurbaine » (Balma, Cornebarrieu, Fenouillet, Quint-Fonsegrives) ou « rurale » et « urbaine » (Tournefeuille) ou encore des communes qui ont un périmètre urbanisé commun (cas de Blagnac et Beauzelle avec la ZAC Andromède).

3) – L'enquête publique :

3.1. – Désignation de la commission d'enquête :

Par la décision N° E17000256/31 en date du 06 décembre 2017 prise à la suite de la demande de Monsieur le Président de Toulouse Métropole reçue le 20 novembre 2017, Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Toulouse désigne une commission d'enquête en vue de procéder à une enquête publique ayant pour objet :

L'élaboration du règlement local de publicité intercommunal de Toulouse Métropole couvrant le territoire de ses 37 communes membres.

Sont ainsi désignés :

Président :

Monsieur **René JEANNE** ;

Membres titulaires :

Monsieur **Didier CANCE** ;

Monsieur **Claude OLIVIER** ;

Monsieur **Jean-Claude BARTHES** ;

Monsieur **Christian RESSEGUIER**.

3.2. – Cadre juridique :

Les principaux textes qui régissent la présente enquête publique sont :

Le code de l'environnement et principalement les articles L581-14 à L581-14-3 et R581-72 à R581-80 pour le règlement local de publicité et les articles L123-1 à L123-18 et R123-1 à R123-27 pour le déroulement de l'enquête publique ;

Le code de l'urbanisme dans ses articles L103-2 à L103-6, L132-1 à L132-13, L153-11 à L153-22 et R153-1 à R153-22, l'article L581-14-1 du code de l'environnement renvoyant au code de l'urbanisme pour les modalités d'élaboration, de révision ou de modification du règlement local de publicité ;

4) – Argumentaire :

4.1. – Le projet :

Toulouse Métropole regroupe 37 communes. Parmi celles-ci, 26 disposaient déjà d'un règlement local de publicité bien souvent assez ancien (9 ont été établis avant le 1^{er} janvier 2000) et donc antérieur à la loi du 12 juillet 2010 et de ses décrets d'application. Conformément au

décret du 30 janvier 2012, ils devaient tous être mis en conformité avant le 13 juillet 2020 sous peine de revenir au règlement national de publicité bien souvent moins contraignant.

Il est donc tout à fait judicieux de faire un règlement local de publicité pour l'ensemble des communes de la métropole tout en respectant les spécificités des territoires, en retenant et en transposant certains dispositifs qui semblaient intéressants et qui donnent satisfaction.

4.2. – Le dossier :

Assez volumineux mais d'une lecture assez facile, le dossier comporte l'ensemble des éléments indispensables prévus par la réglementation pour ce type de dossier. Le rapport de présentation établit un bon diagnostic des enjeux à respecter pour les différents secteurs géographiques et les différentes ambiances qui constituent la spécificité de la métropole. Les nombreuses photographies de dispositifs publicitaires donnent une idée assez précise de la situation actuelle tant pour le nombre que pour la présentation et l'état des dispositifs. Plusieurs simulations sur les axes importants permettent d'apprécier les effets attendus du projet de RLPi, prouvant ainsi son utilité.

Après la correction de quelques erreurs matérielles dûment signalées avant même le début de l'enquête publique et donc prises en compte par Toulouse Métropole, le règlement semble assez clair et ne devrait pas induire de difficultés majeures pour son application par les collectivités et les particuliers.

En dehors du plan général qui donne une idée globale de la répartition des différentes zones mais est nécessairement trop petit pour être précis, sa déclinaison en une carte pour chaque commune (exception faite pour Toulouse qui compte 7 cartes) comportant une échelle différente et un format différent (A1 ou A3) en fonction de la superficie de la commune permet une lecture précise du découpage des zones. C'est encore plus vrai avec la version numérique qui permet de l'identifier aisément jusqu'au niveau de la parcelle.

Le projet de RLPi a fait l'objet d'une concertation assez large entre le 09 avril 2015 et le 31 mai 2017 avec notamment 2 réunions publiques (environ 90 personnes) et 3 ateliers regroupant les représentants socio-professionnels et associatifs (plus d'une centaine de personnes au total).

4.3. – Le déroulement de l'enquête publique :

L'enquête publique s'est déroulée sur une période de 32 jours, du lundi 28 mai 2018 au jeudi 28 juin 2018. En plus de la publicité réglementaire qui a été faite dans les délais imposés, Toulouse Métropole a déployé un important programme de communication (affiches, flyers, article sur le Web, insertions dans la presse et les bulletins d'information) sur l'ensemble des 37 communes qui composent la métropole.

Outre les registres « papier » mis en place dans 11 communes et au siège de Toulouse Métropole (accompagnant chacun un dossier complet) et l'adresse internet prévus par le code de l'environnement, un registre numérique était à la disposition du public sur le site internet de Toulouse Métropole (avec le dossier complet au format numérique) pour recevoir les observations, suggestions ou remarques.

La commission d'enquête a assuré 38 permanences de 3 heures et a reçu 10 personnes, toutes issues de professionnels de la publicité ou d'associations de défense de l'environnement. Elle regrette que, malgré les efforts importants consentis par Toulouse Métropole pour faire connaître le déroulement de cette enquête publique et inciter à participer massivement, aucune personne ne soit venue à titre individuel pour parler du projet et donner son sentiment sur sujet

qui, directement ou indirectement, concerne tout le monde et comporte un impact non négligeable sur l'environnement.

4.4 - Les principales incidences du projet :

Les objectifs affichés par Toulouse Métropole dans son projet de RLPi portent essentiellement sur la lutte contre les nuisances visuelles liées à la publicité extérieure afin de favoriser la mise en valeur du paysage naturel, historique et urbain, et de participer aux efforts d'économie d'énergie.

Les dispositifs publicitaires, par leur dimension, leur implantation, leur intensité lumineuse et leur prolifération, génèrent une pollution visuelle qui peut avoir un impact important sur le cadre de vie et l'environnement. Néanmoins la publicité peut aussi être utile en matière de développement économique et d'emploi.

4.4.1. – Impact sur les espaces de nature :

Les espaces de nature sont particulièrement sensibles à la présence publicitaire. Sont concernés les sites naturels inscrits ou classés, les abords de cours d'eau, les espaces boisés classés, les espaces verts protégés, les zones agricoles et naturelles identifiées au PLUi-H ainsi que les bases de loisirs et les jardins publics.

Toulouse Métropole a souhaité que ces espaces fassent l'objet d'un haut niveau de protection avec des règles les plus strictes où de manière générale toute forme de publicité y est interdite y compris sur mobilier urbain. En ce qui concerne les enseignes qui ne peuvent faire l'objet d'une interdiction même dans les lieux préservés de toute publicité, les mesures prises visent à limiter l'impact dans ces espaces de nature en interdisant les plus attentatoires au paysage comme les enseignes en toiture ou les enseignes numériques, et en limitant le format des enseignes scellées au sol à 2 m². Ces espaces correspondent à la zone 1 identifiée dans le projet de RLPi.

La commission estime que l'interdiction de toute forme de publicité y compris sur le mobilier urbain et les restrictions apportées pour l'installation des enseignes répondent bien à l'objectif de protection dont doivent impérativement bénéficier les espaces de nature tels qu'ils sont définis dans le rapport de présentation.

4.4.2. – Impact sur les secteurs du patrimoine :

Sont concernés le patrimoine bâti constitué par les monuments historiques classés ou inscrits de la Métropole qui constitue une zone très sensible à la présence publicitaire aux abords des sites remarquables notamment pour le tourisme.

Toulouse Métropole a considéré que la protection de ce patrimoine bâti devait constituer une orientation majeure du RLPi avec la nécessité, pour la mise en valeur de ce patrimoine, de traiter de façon spécifique la publicité et les enseignes.

Le code de l'environnement interdit toute publicité sur ces monuments historiques sans qu'un RLP puisse en lever l'interdiction. Pour ce qui est des abords des monuments historiques la publicité y est aussi interdite et l'installation d'enseignes nécessite l'accord préalable de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF).

Le projet de RLPi a identifié la zone 2 qui regroupe les secteurs de patrimoine bâti sur la base du périmètre de protection de l'ensemble des monuments historiques classés ou inscrits de la Métropole dans un rayon de 500 m. Le code de l'environnement (article L581-8) permet à un RLP de réintroduire de la publicité dans ce périmètre c'est ce qu'a prévu le RLPi (en

particulier sur le mobilier urbain en raison de ses finalités d'intérêt général) tout en prévoyant un régime spécifique, très encadré et protecteur. Compte-tenu du patrimoine historique exceptionnel de la ville de Toulouse et l'ambition de cette dernière de voir reconnaître son classement au patrimoine mondial de l'UNESCO, Toulouse Métropole a considéré que le projet de RLPi justifie la création d'une zone de patrimoine bâti renforcée (zone 2R) constituée du site remarquable (SPR) dans laquelle les règles en matière de publicité et d'enseignes sont distinctes et plus restrictives qu'en zone 2.

Compte tenu de la richesse architecturale et patrimoniale des secteurs concernés et du souhait clairement exprimé de la ville de Toulouse de voir son riche patrimoine historique classé par l'UNESCO, il était nécessaire que ces zones bénéficient de dispositions nettement plus contraignantes que celles figurant au règlement national de publicité. Les dispositions prévues par Toulouse Métropole vont nettement dans ce sens tant pour la publicité que pour les enseignes.

4.4.3. – Impact sur les autres espaces :

Dans les autres zones identifiées Toulouse Métropole a considéré que le projet de RLPi devait participer à la préservation du cadre de vie et de l'environnement en prévoyant des règles de densité et de limitation de formats tant pour la publicité que pour les enseignes.

Il est donné à titre d'exemple, dans les secteurs de centralités (zone 3), les règles d'implantation sont un peu plus souples qu'en secteur patrimonial, mais restent strictes pour préserver la qualité de vie de ces lieux d'animation.

Il est à noter que le projet de RLPi a voulu adapter la réglementation aux caractéristiques des communes ce qui a pour effet d'avoir des règles plus protectrices dans les zones résidentielles des communes à ambiance rurales qui bénéficient d'une forte qualité paysagère et d'une plus faible densité urbaine. Les règles d'implantation publicitaires sont ainsi un peu plus permissives dans les zones résidentielles des communes à ambiance péri-urbaine et le régime applicable est plus tolérant dans les zones résidentielles des communes à ambiance urbaine, tout en précisant qu'elles sont plus strictes que la réglementation nationale.

Enfin, il ne semble pas à la commission que le fait de découper le territoire de Toulouse Métropole en huit zones soit discriminatoire compte tenu de la superficie concernée et des différences notables du contexte géographique et environnemental des différentes communes. De plus, les communes ont été associées directement ou indirectement (par le biais de leurs représentants au conseil de la Métropole) à tout le processus décisionnel du projet. En fonction de leur zone de rattachement, certaines communes ont pu choisir librement le format maximal de la publicité et des enseignes sur leur territoire.

4.4.4. – Impact sur la réduction de la consommation énergétique :

La lutte contre le gaspillage énergétique est prise en compte dans le projet de RLPi. Le Règlement National de Publicité (RNP) institue dans les communes comprises dans les unités urbaines de moins de 800 000 habitants l'obligation d'extinction nocturne de la publicité lumineuse de 1 h à 6 h. Dans les unités urbaines de plus de 800 000 habitants, c'est le règlement local qui doit fixer ces horaires.

Le projet de RLPi porté par Toulouse Métropole renforce la période d'extinction nocturne obligatoire qui est portée de 23 h à 7 h pour la publicité et les enseignes lumineuses. De plus il est prévu une disposition du règlement qui permet lors de l'instruction d'une autorisation de veiller à ce que l'intensité lumineuse des dispositifs ne soit pas préjudiciable au cadre de vie ; cette dernière disposition étant vraisemblablement plus difficile à quantifier.

La publicité et les enseignes lumineuses ont été citées à de nombreuses reprises dans les différentes contributions émises par les particuliers tant pour la pollution visuelle que pour le gaspillage énergétique. La décision de Toulouse Métropole d'étendre la période d'extinction au créneau de 23 h à 07 h aussi bien pour la publicité que pour les enseignes et cela sur tout le territoire devrait apporter un gain énergétique appréciable et contribuer à limiter la pollution visuelle. De plus, son avis favorable émis à la proposition de Paysage de France de lier l'extinction de la publicité et des enseignes lumineuses à celui de l'éclairage public, même si le gain obtenu sera nécessairement plus limité, va malgré tout dans le sens de la protection de l'environnement.

4.4.5. – Impact sur les dispositifs numériques (Publicité et enseignes) :

La publicité numérique considérée comme publicité lumineuse peut avoir un impact important sur l'environnement et le cadre de vie. Elle est soumise à autorisation préalable du maire et son format est limité à 8 m² si l'agglomération comporte plus de 10 000 habitants. Elle est interdite dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants qui ne font pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants (cas des communes de Mondouzil, Mons, Flourens, Dremil-Lafage et Aigrefeuille).

Afin de limiter les nuisances visuelles que peut avoir ce type de publicité, Toulouse Métropole a souhaité soumettre la publicité numérique à des prescriptions plus restrictives que le RNP. Dans ces conditions le projet de RLPi interdit ce type de publicité dans les secteurs particulièrement sensibles (zone 1, zone 2 R et zone 4), limitée au mobilier urbain (2 m²) en zone 2, 3 et 5 et autorisée en zone 6, 7 et 8 (8 m²).

En ce qui concerne les enseignes numériques, le projet de RLPi en interdit l'usage dans les zones 1, 2, 2 R, 3 et 4. Elles sont limitées à un dispositif mural de 2 m² au plus en zone 5 et 6. Elles sont autorisées en zone 7 en tant que procédé d'animation des zones commerciales ou d'activité à condition de ne pas dépasser 6 m² lorsqu'elles sont scellées au sol ou 8 m² lorsqu'elles sont murales. Dans l'emprise de l'aéroport de Toulouse-Blagnac, le format autorisé est de 12 m² scellé au sol ou mural.

Dans ce domaine également, le projet va bien dans le sens de la protection de l'environnement et se montre, au global, nettement plus restrictif que le RNP que ce soit pour les enseignes (non abordées dans le RNP) que pour la publicité puisque les dispositifs numériques se voient interdits sur une grande partie du territoire de la Métropole.

4.5. – Avis des organismes et services consultés

4.5.1. – Avis des communes membres de Toulouse Métropole :

Les conseils municipaux des 37 communes de Toulouse Métropole se sont prononcées entre le 6 novembre 2017 et 23 décembre 2017 sur le projet de RLPi arrêté par le conseil communautaire. Toutes ont émis un avis favorable et, pour 25 d'entre elles, cet avis ne comporte ni réserve ni recommandation. Pour les autres, les recommandations vont de la simple demande de modification d'erreurs matérielles à des changements mineurs du règlement ou de la cartographie mais ne portant pas atteinte à la philosophie générale du projet. À noter que pour 31 communes, le résultat du vote a été atteint à l'unanimité.

4.5.2. – Avis des personnes publiques ou organismes consultés :

La chambre des métiers et de l'artisanat de la Haute Garonne et TISSEO ont émis un avis favorable sans remarque particulière.

La chambre de commerce et d'industrie émet un avis favorable accompagné d'un ensemble d'observations portant notamment sur les éventuelles incidences du projet sur la visibilité des commerces et leur activité.

La préfecture de la Haute-Garonne, par l'intermédiaire de la direction départementale des territoires, émet un avis favorable avec deux réserves portant sur une délimitation précise du zonage et une analyse plus pertinente des nuisances générées par les publicités ou enseignes lumineuses voire numériques.

4.5.3. – Avis de la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites (CDNPS) :

Dans sa formation « publicité » et donc comportant des représentants de professionnels de la publicité et des représentants d'associations de protection de l'environnement, la CDNPS a rendu un avis favorable avec les réserves énoncées par la DREAL et la DDT de Haute-Garonne avec 8 voix pour et 2 contre. À noter l'avis favorable des représentants de 2 professionnels de la publicité et l'avis défavorable d'un professionnel de la publicité et de l'association de protection de l'environnement.

4.6. – Participation du public :

Pendant les 32 jours de l'enquête publique et au cours des 38 permanences assurées, la commission d'enquête a reçu 10 personnes, toutes professionnelles de la publicité. Pendant la même période, 96 contributions ont été recueillies principalement par le registre dématérialisé mis en place par Toulouse Métropole (82 contributions). Ces observations ont été formulées par 73 particuliers ; 9 entreprises et 3 associations, le même auteur ayant pu participer 2 fois.

De manière fort logique et à 2 exceptions près (une entreprise qui demande à passer en zone 7 au lieu de zone blanche et un particulier qui émet un avis favorable à la publicité en raison d'une source de revenus non négligeable), toutes les autres contributions sont défavorables au projet pour des raisons diamétralement opposées :

- les entreprises estiment que le projet va trop loin et risque de perturber grandement l'activité industrielle, commerciale et artisanale ;
- les associations de défense de l'environnement et les particuliers qui, au contraire, pensent qu'il ne va pas assez loin, certains préconisant même une suppression pure et simple de la publicité à l'instar de la ville de Grenoble.

La commission estime que les 2 positions sont tout à fait défendables mais que, en ce domaine, il est nécessaire de progresser mais dans la mesure. On ne peut pas passer du jour au lendemain d'un extrême à l'autre sur un tel territoire sans répercussions. L'avis de la commission sur chacun des points évoqués dans les contributions figure dans le rapport concernant la présente enquête, paragraphe IV – Examen des observations présentées. Globalement, elle approuve les positions adoptées par Toulouse Métropole dans son mémoire en réponse. Les quelques assouplissements retenus ne sont pas de nature à modifier la philosophie générale du projet et ne devraient pas avoir une grande incidence sur le gain attendu en terme de qualité de vie et de protection de l'environnement.

4.7. – Bilan environnemental :

Même si on peut penser qu'il est toujours possible voire souhaitable d'aller plus loin dans le domaine de la protection de l'environnement, le projet présenté par Toulouse Métropole, qui reprend certaines dispositions des règlements locaux de publicité déjà en vigueur sur différentes communes de son périmètre d'action et qui donnent satisfaction, constitue une bonne avancée dans ce domaine

Les avantages et inconvénients du projet :

● Les inconvénients du projet:

Comme rappelé dans les réponses de la commission d'enquête aux observations formulées par les particuliers (rapport - page 43), la nature et la complexité du sujet abordé n'ont pas mobilisé le "grand public" compte tenu de l'ampleur de l'enquête, et de ce fait les contributions susceptibles de faire évoluer le projet de RLPi proviennent essentiellement des professionnels de la publicité et des associations de défense du cadre de vie.

Il faut rappeler que l'élaboration d'un plan local de publicité a pour vocation et finalité d'adopter des règles plus restrictives que la règle nationale et qu'en conséquence, les mesures préconisées impactent directement et prioritairement les professionnels de la publicité et à un degré différent, dans leur environnement quotidien, les personnes considérées à titre individuel ou représentées par des associations de défense de l'environnement.

Pour les publicitaires, cela se traduit, à l'issue de l'adoption du PLUi par la collectivité, par les mesures à prendre, dans les délais réglementaires prescrits, pour la mise en conformité ou la dépose des dispositifs publicitaires, l'amplitude des dispositifs concernés faisant l'objet par ailleurs d'estimations différentes par les parties, publicitaires d'une part et Toulouse Métropole de l'autre.

Pour les particuliers, les prises de positions généralistes à orientation bien souvent négative sinon radicale, ne trouvent pas nécessairement leur traduction dans le dispositif législatif et réglementaire du code de l'environnement sur lequel repose le cadre juridique des RLP et ne sont pas forcément exploitables pour contribuer à améliorer le projet de Toulouse Métropole.

● Les avantages du projet :

Le projet de RLPi répond indéniablement à l'objectif affiché par la métropole de préserver les espaces particulièrement sensibles à la présence publicitaire et de valoriser en substance leur qualité paysagère ou urbaine, ce qui se traduit notamment par :

- * l'interdiction de la publicité dans les espaces de nature en agglomération, l'intégration en zone 1 "espaces de nature" des espaces boisés classés (EBC) des espaces verts protégés (EVP), des zones naturelles et agricoles identifiées au PLUiH, ceci malgré la demande insistante des professionnels de la publicité portant en particulier sur le mobilier urbain.
- * le nombre de dispositifs limités susceptibles d'être installés sur une unité foncière.
- * des mesures spécifiques et adaptées au contexte pour le patrimoine bâti du centre-ville de Toulouse qui répondent aux objectifs de protection renforcée des abords des monuments historiques et à la présence du site patrimonial remarquable (SPR) de l'écusson historique de la ville.
- * le choix pertinent, validé par les communes concernées, de traiter les axes de circulation sur des voies structurantes et les entrées de ville en fonction de leur caractéristique propre et selon les enjeux paysagers traversés.
- * la volonté affirmée de lutter contre le gaspillage énergétique au travers de deux initiatives intéressantes, par augmentation de l'amplitude horaire d'extinction des publicités et des enseignes lumineuses d'une part et en préconisant, en l'absence de texte référent, de veiller à ce que l'intensité lumineuse des dispositifs ne soit pas préjudiciable au cadre de vie.
- * la mise en place d'un dispositif de publicité harmonisé au niveau intercommunal.
- * la possibilité pour le maire d'intervenir directement sur les dispositifs de publicité en exerçant le pouvoir de police de la publicité.

- * L'annexion du RLPi, une fois approuvé, au plan local d'urbanisme des communes concernées, la procédure d'élaboration, de révision ou de modification de ces deux documents étant identique.

Bilan :

Cette comparaison amène les appréciations suivantes :

L'article L 581-2 du code de l'environnement rappelle que les règles applicables à la publicité, aux enseignes et préenseignes ont pour finalité d'assurer la protection du cadre de vie.

Les orientations et mesures contenues dans le RLPi arrêté sont de toute évidence de nature à s'inscrire dans cette optique.

Le projet n'étant pas hermétique, Toulouse Métropole, dans son mémoire en réponse, prend en compte un certain nombre de demandes d'assouplissement et de contributions présentées par les professionnels, institutionnels, sociétés ou associations de défense du cadre de vie, en conformité avec le code de l'environnement et en adéquation avec les orientations définies.

Il est incontestable que les dispositions prises pour limiter, encadrer voire interdire la publicité en fonction des particularités des huit zones définies dans le projet porté par Toulouse Métropole vont dans le sens d'une amélioration de la situation existante, telle qu'elle résulte du diagnostic conduit par la collectivité et de l'analyse des règlements locaux de publicité.

A cet effet, le projet de RLPi respecte les dix orientations définies au préalable sur la publicité et les enseignes selon les enjeux répertoriés, avec :

- la suppression de la publicité dans les zones naturelles en secteur aggloméré, la préservation des lieux remarquables et la protection des centres-villes, la limitation des formats publicitaires, l'encadrement des publicités numériques, la garantie d'une meilleure insertion paysagère des dispositifs publicitaires, la qualité des matériaux utilisés.
- la réduction des enseignes scellées au sol, l'intégration des enseignes murales dans l'architecture des bâtiments en fonction des caractéristiques des centres-villes et un encadrement plus poussé dans les centres commerciaux, l'interdiction des enseignes en toiture en tenant compte des caractéristiques urbaines des secteurs concernés et l'encadrement également des enseignes numériques.

Toulouse Métropole donne ainsi, dans le nouveau dispositif de publicité que la collectivité propose de mettre en œuvre à l'échelon intercommunal, des réponses concrètes, significatives et cohérentes à la pollution visuelle pouvant résulter d'un affichage commercial qui serait un facteur de dégradation du cadre de vie et des paysages.

Au final, le projet de RLPi présenté par Toulouse Métropole, au regard du bilan comparatif entre les inconvénients et les avantages de l'opération, apporte, de façon globale, une réponse équilibrée qui paraît raisonnable entre la préservation des intérêts économiques et commerciaux des professionnels de la publicité, le maintien du dynamisme des acteurs locaux, l'expression et la diffusion des informations et des idées, et la protection de l'environnement.

5) – Avis de la commission d'enquête :

La commission d'enquête considère que l'examen du projet de RLPi permet de constater que Toulouse Métropole a recherché à limiter l'impact des dispositifs publicitaires sur le cadre de vie et l'environnement en cohérence avec les protections du patrimoine naturel et bâti

contenues dans le projet de PLUiH, sans ignorer la liberté d'expression et le bon exercice de l'activité économique. Les mesures prévues dans le projet de RLPi, adaptées aux différents territoires qui composent la Métropole, ont bien pour objectif d'améliorer de manière notable la situation existante en luttant contre les nuisances visuelles liées à la publicité extérieure.

Compte tenu des appréciations formulées supra, ayant considéré la qualité des réponses apportées aux observations ainsi que les avantages et inconvénients du projet de règlement soumis à l'enquête publique, la commission d'enquête émet un

AVIS FAVORABLE

Au projet de règlement local de publicité intercommunal présenté par Toulouse Métropole couvrant le territoire de ses 37 communes membres.

Toutefois, cet avis comporte 2 recommandations :

- Procéder à la correction des erreurs matérielles signalées avant l'enquête publique ;
- Respecter les propositions faites par Toulouse Métropole dans son mémoire en réponse.


Fait à Albi le 12 novembre 2018

La commission d'enquête publique

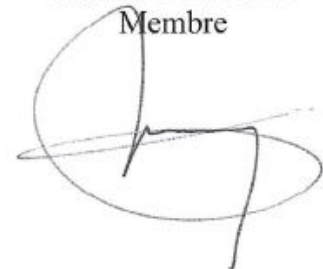
René JEANNE
Président



Didier CANCE
Membre



Claude OLIVIER
Membre



Jean-Claude BARTHES
Membre



Christian RESSEGUIER
Membre

