

Conclusions

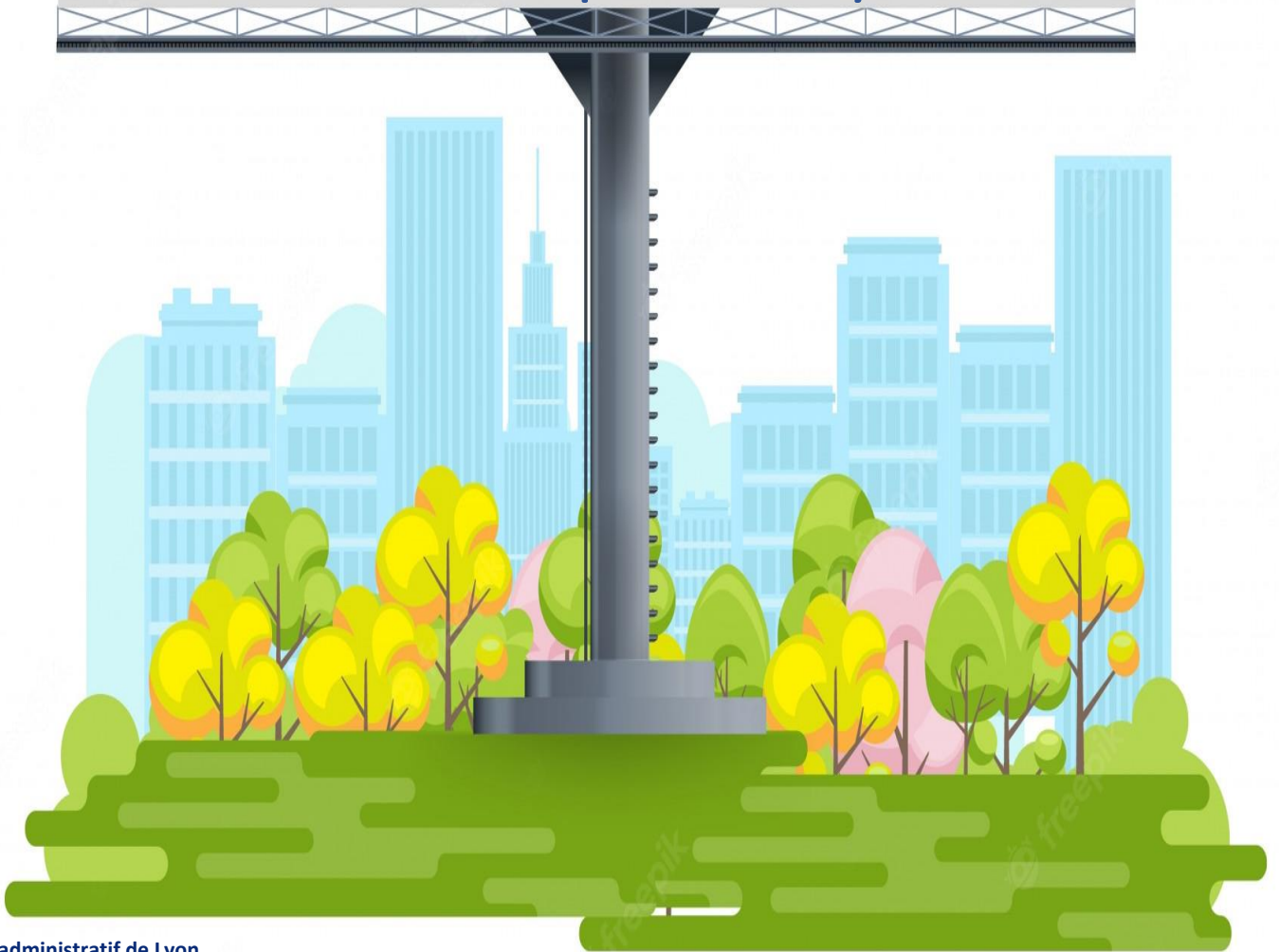
Enquête publique

du lundi 19/09/2022 au mercredi 19/10/2022

Relative au projet d'élaboration du

Règlement local de publicité (RLP)

de la Métropole de Lyon



1	Préambule	3
1.1	Généralités	3
1.2	Objectifs et enjeux	3
1.3	Le projet	4
1.4	Le RLP en quelques chiffres	6
2	Conclusions motivées sur la forme de l'enquête	7
2.1	Sur les concertations préalables	7
2.2	Sur la consultation des PPA, des institutions et des communes.....	7
2.3	Sur la préparation et l'organisation de l'enquête	8
2.4	Sur le déroulement de l'enquête	8
2.5	Sur la gestion des contributions.....	9
3	Conclusions motivées par thème.....	11
	Thème 1 : La publicité extérieure en général.....	11
	Thème 2 : Zonage.....	11
	Thème 2.2 : Principes de zonage.....	11
	Thème 2.2 : Choix de zonage territorialisé.....	12
	Thème 3 : Règles relatives aux dispositions matérielles	12
	Thème 3.1 : Publicités et préenseignes (hors dispositifs lumineux, bâches et mobilier urbain)	12
	Thème 3.2 : Enseignes (hors dispositifs lumineux, bâches et mobilier urbain)	13
	Thème 4 : Dispositifs lumineux (incluant le numérique et les écrans dans les vitrines)	14
	Thème 4.1 : Dispositifs lumineux (hors numériques).....	14
	Thème 4.2 : Dispositifs numériques (dont écrans dans les vitrines)	15
	Thème 5 : Bâches et grands formats	15
	Thème 6 : Mobilier urbain.....	16
	Thème 7 : Effets du RLP sur le patrimoine	16
	Thème 8 : Effets économiques du RLP.....	17
	Thème 8.1 : Sur les professionnels (fabricants/diffuseurs).....	17
	Thème 8.2 : Sur les annonceurs (pour ce qui concerne la mise aux normes de leurs divers affichages et la perte de visibilité de leur établissement).....	17
	Thème 8.3 : Sur les collectivités	17
	Thème 9 : Documents du RLP.....	18
	Thème 9.1 : Rapport de présentation : objectifs et orientations du projet	18
	Thème 9.2 : Règlement	18
	Thème 9.3 : Documents territorialisés	19
	Thème 10 : Procédure d'élaboration	19
	Thème 10.1 : Concertation.....	19
	Thème 10.2 : Dossier d'enquête	19
	Thème 10.3 : Déroulement de l'enquête	19
	Thème 11 : Autre	20
	Thème 12 : Hors champ.....	20
4	AVIS.....	21

1 Préambule

1.1 Généralités

La réglementation nationale de la publicité extérieure et des enseignes dépend du code de l'environnement. Il précise que c'est dans le but d'assurer la protection du cadre de vie que des règles applicables à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes sont établies.

La loi définit un règlement national de publicité (RNP) et précise qu'un règlement local de publicité (RLP) peut restreindre les règles nationales ou, dans quelques cas précis seulement, les assouplir.

C'est dans ce cadre que la présente enquête publique portant sur l'élaboration du RLP de la Métropole de Lyon a été ordonnée par arrêté du président de la Métropole en date du 12/07/2022.

Elle s'est déroulée du 19 septembre 2022 au 19 octobre 2022 jusqu'à 16 heures.

L'élaboration du RLP de la Métropole de Lyon a été prescrite par délibération n° 2017-2521 du conseil métropolitain du 15/12/2017.

Engagé dès 2017 par la Métropole de Lyon, le processus d'élaboration du RLP a été repris par l'actuel exécutif élu en 2020. La concertation préalable a été organisée durant la période janvier 2018 - avril 2019.

A la date de prescription de l'élaboration du RLP métropolitain, 42 communes membres disposaient d'un RLP et 17 étaient soumises au Règlement National de Publicité (RNP).

Suite à la modification du RNP à l'occasion de la loi Grenelle 2 en 2010 et de ses décrets en 2012, les RLP antérieurs sont devenus caducs depuis le 14/07/2022. Depuis cette date, l'ensemble du territoire de la Métropole de Lyon est soumis au RNP et les compétences en matière de police de la publicité sont exercées par le préfet. Lorsque le RLP de la Métropole sera approuvé, l'exercice de la police sera alors repris par la Métropole.

La Métropole est à la fois maître d'ouvrage, porteur du projet, et autorité organisatrice de cette présente enquête publique.

1.2 Objectifs et enjeux

Les orientations du RLP de la Métropole de Lyon s'inscrivent dans les grands objectifs de la Métropole suivants :

- Garantir un cadre de vie de qualité ;
- Assurer l'attractivité de la Métropole et de ses territoires ;
- Améliorer les outils à la disposition des collectivités.

Si le RLP porte des enjeux paysagers visant à :

- La protection du paysage
- La lutte contre les nuisances visuelles,
- La valorisation du cadre de vie,

Il doit également garantir :

- La liberté d'expression
- La liberté de commerce et de l'industrie.

1.3 Le projet

Compte-tenu des objectifs fixés par le RLP et des enjeux identifiés au diagnostic en fonction des contextes urbains et naturels de son territoire, la Métropole a déterminé 9 zones réglementées au RLP :

- Zone 1 : Les espaces de nature ;
- Zone 2 : Le patrimoine remarquable à Lyon et Villeurbanne ;
- Zone 3 : Les centralités de villes, de bourgs et de quartiers ;
- Zone 4 : Les sites paysagers et les tissus résidentiels ;
- Zone 5 : Les axes de déplacement en zones urbaines peu hautes ;
- Zone 6 : Les axes de déplacement en zones urbaines avec plus grande hauteur ;
- Zone 7 : Les sites paysagers de parcs d'activité, commerciaux ou d'équipements ;
- Zone 8 : Les zones d'activités et zones commerciales non denses ;
- Zone 9 : Les quartiers tertiaires, commerciaux et d'équipements denses.

Prescriptions communes à toutes les zones en matière de publicités et préenseignes

Le projet détermine des dispositions communes à toutes les zones en territoire aggloméré en matière de publicité et préenseignes, dont les principales caractéristiques reposent sur :

- L'interdiction de la publicité numérique ;
- L'interdiction de la publicité sur les arbres ;
- L'interdiction de la publicité lumineuse sur toiture ;
- L'interdiction de la publicité sur clôture ou mur de soutènement.
- L'autorisation par dérogation au Code de l'environnement de publicité sur mobilier urbain (sauf zones 1 et 2), aux abords des monuments historiques, des sites patrimoniaux remarquables, des sites inscrits notamment ;
- L'autorisation par dérogation au Code de l'environnement d'affichage libre dans les lieux patrimoniaux (notamment abords des monuments historiques et sites patrimoniaux remarquables) ;
- Un ensemble de précisions matérielles.

Prescriptions communes à toutes les zones en matière d'enseignes

- L'interdiction d'enseignes numériques (sauf pour les pharmacies, les services d'urgence et les établissements culturels) ;
- L'interdiction d'enseignes sur les arbres ;
- Un ensemble de précisions matérielles.

Concernant les prescriptions propres à chacune des zones ou par regroupement de zones :

En matière de publicités et préenseignes

Principalement, deux familles de territoire se distinguent :

1- Les zones les plus ouvertes à la publicité, à savoir les zones 5 et 6 (respectivement axes de déplacement en zone urbaine peu haute et en zone urbaine plus haute), 8 et 9 (respectivement zones

d'activités – commerces peu denses et quartiers tertiaires, commerciaux, d'équipements denses), autorisant notamment :

- La publicité murale (2 à 4 m² selon les zones) ;
- La publicité scellée ou posée au sol (2 à 4 m² selon les zones), avec interdiction du lumineux ;
- La publicité lumineuse autre que les affiches éclairées (2m² en mural uniquement) ;
- La publicité sur mobilier urbain (2 m² à compter du 01/01/2026 et 8 m² jusqu'à cette date), avec interdiction du lumineux ;
- Les bâches publicitaires sur mur aveugle (seulement en zones 8 et 9, maximum 8 m², non lumineux) ;
- Une densité de type 20-60-100 (zones 5, 6) et 20-40-100 (zones 8, 9).

Des dispositions spécifiques, s'appliquent aux communes de Jonage, Poleymieux, Quincieux et St-Germain-au-Mont-d'Or car ne faisant pas partie de l'unité urbaine de Lyon.

2- Les zones les plus restrictives à la publicité à savoir les zones 1 (espaces de nature), 2 (SPR St Jean, Croix-Rousse et Gratte-Ciel), 3 (centralités), 4 (sites paysagers & tissus résidentiels), 7 (zones d'activités paysagères), autorisant seulement la publicité de 2 m² sur mobilier urbain à compter du 01/01/2026 et 8 m² jusqu'à cette date (sauf en 1 et 2 également interdit). La publicité de dimension exceptionnelle, non lumineuse non numérique est autorisée (pour la zone 2, l'autorisation est fixée par dérogation).

En matière d'enseignes

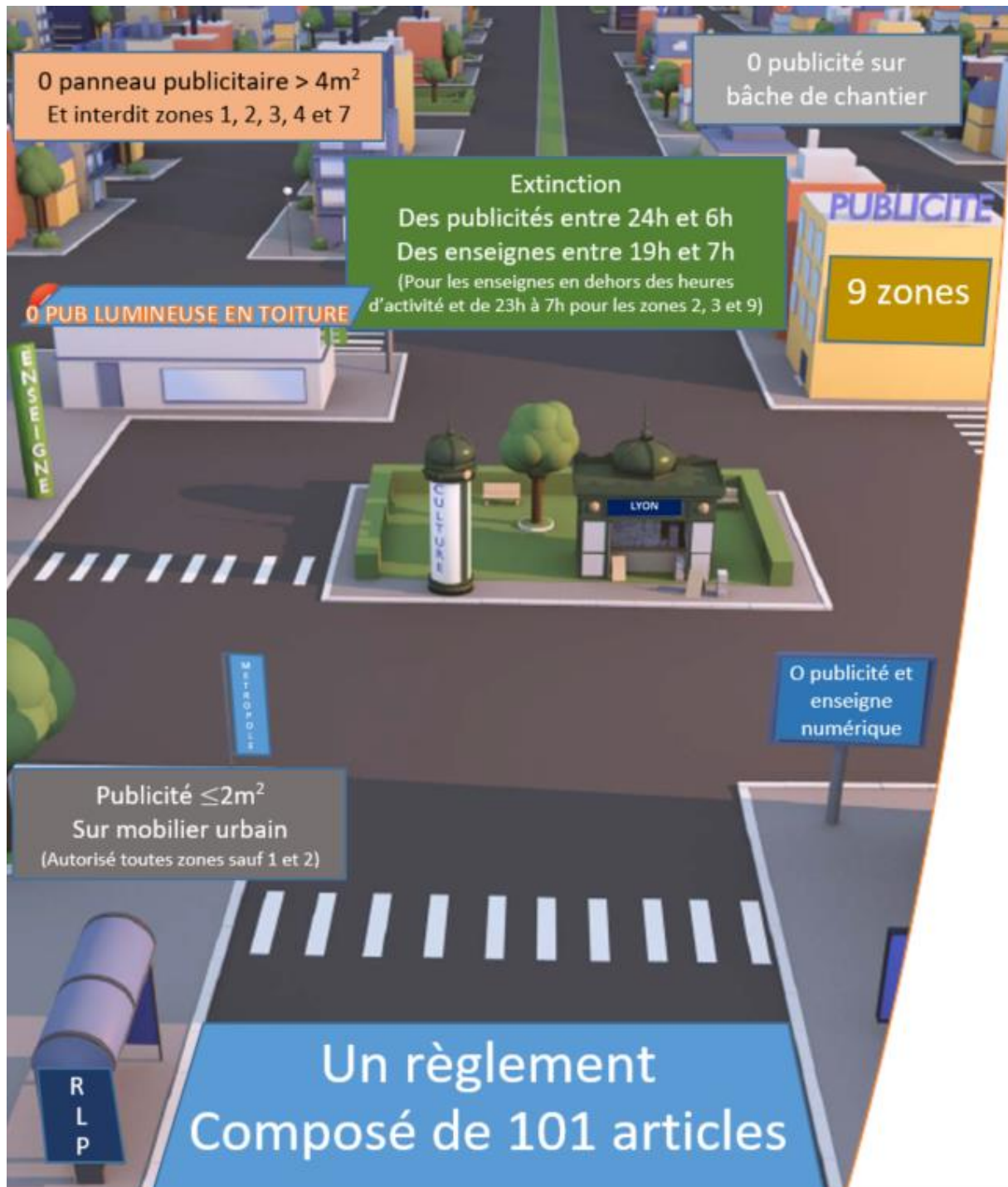
Le projet fixé par la Métropole détermine des dispositions variables selon les zones en matière d'enseignes.

Principalement, deux familles de territoire se distinguent :

1- Les zones aux enseignes de petite taille, à savoir les zones 1 (espaces de nature), 2 (SPR St Jean, Croix-Rousse et Gratte-Ciel), 3 (centralités), 4 (sites paysagers & tissus résidentiels), 5 (axes de déplacement en zone urbaine peu haute), 6 (zone urbaine plus haute) et hors agglomération, pour préserver la qualité patrimoniale du bâti et le tissu urbain,

2- Les zones aux enseignes de plus grande taille, à savoir les zones 7 (zones d'activités paysagères), 8 (zones d'activités – commerces peu denses), 9 (quartiers tertiaires, commerciaux, d'équipements denses).

1.4 Le RLP en quelques chiffres



2 Conclusions motivées sur la forme de l'enquête

2.1 Sur les concertations préalables

La concertation préalable a fait l'objet d'une publicité et s'est déroulée du 22/01/2018 au 08/04/2019 en vue de fournir une information claire sur le projet pendant la durée des études nécessaires à l'élaboration, permettre l'expression du public sur les orientations et encourager la participation à l'élaboration du document.

Pour le public, des documents ont été mis à disposition au fur et à mesure de la phase d'élaboration du projet. Le public a pu s'exprimer sur le cahier de concertation communal présent dans chaque mairie, par courrier électronique et par courrier postal (824 contributeurs dont 658 « courriers électronique type » initiés par Plein la Vue). Une réunion publique a été organisée le 14/03/2019 (127 participants).

Pour les professionnels et les associations de défense du cadre de vie (11 instances), une concertation volontaire a été engagée par la Métropole, constituée d'une réunion plénière (02/05/2018), suivie durant la période juin-juillet-septembre 2018 de travaux en ateliers thématiques sur la base des contributions rédigées par les professionnels et associations (150 observations). Puis une réunion conclusive le 21/03/2019 (11 représentants d'associations, 6 représentants de l'affichage) complétée par une réunion le 22/03/2019 pour les entreprises de l'affichage extérieur non adhérentes à un syndicat professionnel et le syndicat E-visions (indisponible le 21/03/2019) ont été tenues.

La commission relève que la concertation a été conduite par la Métropole certes durant 441 jours mais qu'elle s'est terminée le 08/04/2019 et qu'au regard du contenu des présentations de mars 2019 au public, aux professionnels et aux associations du cadre de vie, le projet de RLP soumis à la présente enquête publique a sensiblement évolué sous la conduite du nouvel exécutif métropolitain élu en juin 2020.

La commission déplore que dans ce contexte, la Métropole ait fait le choix de ne pas compléter la concertation alors même que le premier objectif poursuivi dans cette concertation était de « fournir une information claire sur le projet de RLP métropolitain pendant la durée des études nécessaires à son élaboration ».

2.2 Sur la consultation des PPA, des institutions et des communes

En application de l'article L.153-15 du code de l'urbanisme, à l'issue de la délibération d'arrêt du projet du 13/12/2021 du Conseil Métropolitain, le projet de RLP de la Métropole a été notifié pour avis, aux Maires des 59 communes situées sur le territoire de la Métropole (également notifié aux 9 mairies d'arrondissements de la ville de Lyon), à l'Etat, aux Personnes Publiques Associées, aux collectivités locales limitrophes et à la Commission Départementale Nature Paysages et Sites.

La commission d'enquête note que l'Etat, la CDNPS et la CCI ont émis un avis défavorable. Également 10 communes ont émis un avis défavorable nécessitant un nouvel arrêt de projet, qui est survenu le 27/06/2022. La commission d'enquête relève que le nouveau projet arrêté est strictement identique au précédent, la Métropole considérant que les avis émis ne justifiaient pas à ce stade, de modifier le projet de RLP.

Toutes les observations émises durant cette consultation ainsi que les réponses apportées par la Métropole ont été étudiées par la commission d'enquête, puis intégrées à l'analyse globale par thèmes dans le chapitre 3.

2.3 Sur la préparation et l'organisation de l'enquête

La préparation de l'enquête publique a été réalisée en étroite collaboration entre la commission et la Métropole. C'est ainsi que l'organisation générale, l'élaboration de l'arrêté de prescription, la mise au point technique d'un registre numérique adapté au projet ont fait l'objet de décisions concertées.

L'organisation matérielle de l'enquête a été facilitée par la forte implication de la Métropole, notamment de son service planification, mais aussi des communes qui ont désigné des référents permettant une bonne préparation des permanences et un suivi de l'enquête.

En accord avec la commission, la Métropole a fait le choix d'organiser 13 permanences bien réparties sur le territoire et dans le temps.

Conformément aux dispositions du code de l'environnement, l'avis d'enquête a été publié dans deux journaux largement diffusés sur le territoire métropolitain.

Les communes ont procédé à un affichage réglementaire en mairie, sur les sites communaux les plus pertinents et plusieurs ont utilisé beaucoup de moyens complémentaires pour permettre la plus large information du public, tels que : insertion "d'actualité enquête" sur leur site internet ou sur les réseaux sociaux, annonce des permanences sur les panneaux d'affichage lumineux, utilisation d'applications d'information des citoyens (type « Panneau Pocket »).

Un site internet dédié hébergeant le registre numérique et visé dans l'arrêté d'ouverture ainsi que dans les avis d'enquête a offert au public un certain nombre de fonctionnalités : le lien vers le dossier d'enquête dont les pièces sont visualisables et/ou téléchargeables, la prise de rendez-vous pour les permanences présentiels ; l'accès au formulaire de dépôt des contributions avec ajout éventuel de diverses pièces, l'intégration sous un format scanné des contributions manuscrites des registres papier.

La commission considère que la Métropole a pris toutes les dispositions, pour organiser de manière concertée l'enquête et permettre au public d'y participer dans les meilleures conditions.

L'organisation mise en place (nombre de permanences, plages horaires d'ouverture des mairies, registre numérique) a été de nature à permettre au public de prendre connaissance du dossier, à aider le cas échéant le public dans la lecture du dossier d'enquête et à faciliter le dépôt de contributions sous des formes à leur convenance.

2.4 Sur le déroulement de l'enquête

L'enquête publique, a duré 31 jours consécutifs, du lundi 19/09/2022 à 9h00 au mercredi 19/10/2022 à 16h00.

Le public disposait de quatre moyens pour déposer ses contributions :

- un registre papier « traditionnel », déposé dans chacune des communes de la Métropole, dans les 9 mairies d'arrondissement de la ville de Lyon ainsi qu'à l'Hôtel de la Métropole ;
- un registre numérique disponible sur le site internet dédié.

- une adresse postale pour transmettre directement une contribution courrier ;
- une adresse courriel pour déposer une contribution électronique.

Les commissaires enquêteurs ont pu tenir les permanences présentielle sans connaître d'incident particulier. Ils ont reçu 18 personnes ou groupes de personnes et ont pu conduire 10 entretiens, dans des conditions d'accueil satisfaisantes (salles adaptées, accueil bien organisé...).

Le registre numérique a connu un succès incontestable grâce à son accessibilité permanente.

Les collectifs opposés à la publicité "plein la vue" et "cyberacteur" ont à eux deux mobilisé 1458 contributeurs qui ont repris en totalité ou partie un texte rédigé par l'un ou l'autre collectif par un "copier-coller". Ces contributions ont été prises en compte par la commission comme s'agissant d'un procédé pétitionnaire ou quasi-pétitionnaire. Un mode pétitionnaire ou quasi-pétitionnaire lancé à l'initiative des professionnels de la publicité extérieure a de son côté mobilisé 56 contributeurs.

Les registres papier ont été clos le 26 octobre 2022.

Compte-tenu du nombre d'observations et afin de permettre à la commission de conduire les analyses et rédiger son rapport et ses conclusions dans des conditions satisfaisantes et conformément aux dispositions de l'article L. 123-15 du code de l'environnement, un report des délais de remise des documents a été sollicité auprès du président de la Métropole par courrier du 21/10/2022. Par son courrier en date du 24 novembre 2022, la Métropole a précisé être en mesure d'adresser à la commission ses réponses aux observations unitaires et aux questions posées dans le procès-verbal de synthèse au plus tard le 15 décembre 2022.

Finalement, la Métropole ayant achevé d'adresser à la commission ses avis sur les observations unitaires du public le 22 décembre 2022, la commission a remis son rapport et ses conclusions le 13 janvier 2023, à l'occasion d'une réunion tenue dans les locaux de la Métropole.

Le 13 janvier 2023, ces mêmes deux documents ont également été adressés au tribunal administratif de Lyon, par courrier électronique.

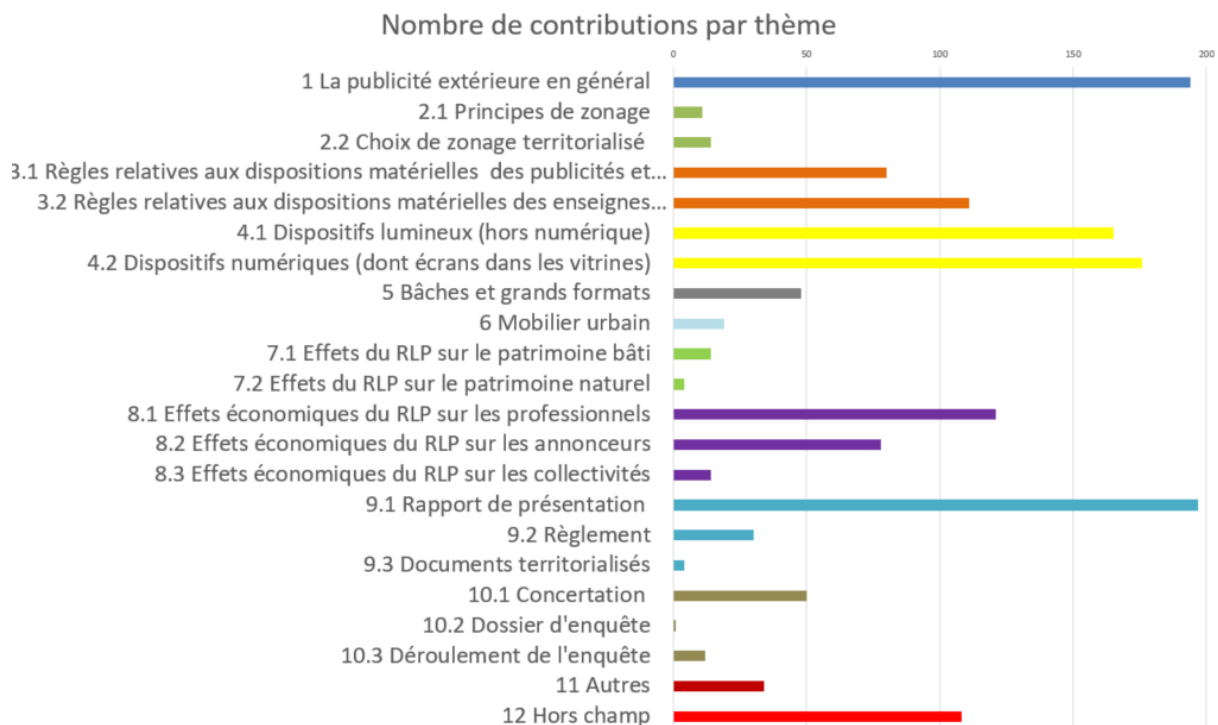
La commission considère que l'enquête publique s'est déroulée conformément à l'arrêté de prescription, dans des conditions satisfaisantes et sans connaître d'incident particulier.

La commission estime que le public a pu s'informer et s'exprimer largement et selon des dispositions nombreuses et diversifiées.

2.5 Sur la gestion des contributions

La commission a fait le choix de décomposer les 2213 contributions du public en 3016 observations unitaires. Cette opération a été rendue possible par l'outil informatique mis à disposition de la commission par le prestataire du registre numérique. Une même décomposition en 187 observations unitaires a été faite pour les contributions des PPA.

Les 3016 observations ont été thématiques suivant la répartition ci-après :



La commission a procédé à l'analyse de ces observations sous deux aspects :

- une analyse thématique selon les thèmes choisis, au regard des enjeux de la réglementation de la protection du cadre de vie et du projet arrêté par la Métropole ;
- une analyse individuelle.

Ces analyses ont servi de support à l'élaboration du procès-verbal de synthèse. Complété de questions particulières de la commission. Transmis par courrier électronique le 4 novembre 2022, il a été remis en main propre à monsieur Philippe Guelpa-Bonaro et commenté le jeudi 10 novembre 2022 dans les locaux de la Métropole. La Métropole a communiqué à la commission ses réponses aux questions posées dans le procès-verbal de synthèse le 02/12/2022.

La Métropole a achevé la transmission de ses réponses aux observations unitaires du public, le 22/12/2022.

3 Conclusions motivées par thème

Les conclusions motivées sont présentées par thèmes, définis au regard des enjeux de la réglementation de la protection du cadre de vie et du projet de RLP soumis à la présente enquête.

Thème 1 : La publicité extérieure en général

Ce thème porte sur la philosophie de la publicité extérieure en général, par rapport au cadre de vie tout particulièrement. S'il ne concerne pas explicitement le RLP arrêté, ce thème est abordé dans les 2 pétitions "anti-pub" déposées par au total environ 1500 contributeurs, et fait également l'objet de près de 200 observations individuelles de la part du public.

La commission souligne à travers ce thème mobilisateur, un fort clivage entre ceux qui considèrent la publicité extérieure comme une nuisance voire une agression et ceux qui considèrent la publicité extérieure comme indissociable de l'activité économique et du commerce.

Si la réglementation relative à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes relève dans le code de l'environnement de la protection du cadre de vie, **la commission souhaite rappeler** que le premier article de cette réglementation (art. L 581-1) pose le principe de liberté suivant "chacun a le droit d'exprimer et de diffuser informations et idées, quelle qu'en soit la nature, par le moyen de la publicité, d'enseignes et de préenseignes, conformément aux lois en vigueur et ..."

Thème 2 : Zonage

Thème 2.2 : Principes de zonage

Ce thème porte sur le nombre de zones et le découpage général opéré. Il est l'objet d'un nombre réduit d'observations du public. Le nombre trop important de zones et les difficultés de lecture sont les principaux griefs exprimés nuisant à la compréhension du document.

En dehors des agglomérations, la publicité est interdite, sauf quelques dérogations. En territoire aggloméré, selon des seuils de population d'agglomération et d'unité urbaine, des dispositions différentes s'appliquent à la publicité. Plusieurs situations concernent le territoire de la Métropole de Lyon. En tenant compte de ces éléments et pour porter son projet, la Métropole a fixé pour la zone agglomérée des 59 communes qui la constituent, 9 zones de réglementation.

La commission retient qu'avant d'arrêter 9 zones, le projet issu des premières études prévoyait 16 zones. En conséquence, un réel effort de simplification semble avoir été accompli en amont, au bénéfice de la compréhension du document.

La commission souligne la prédominance territoriale de la zone 4 (58,42% de la zone agglomérée) ce qui devrait à terme faciliter l'application du document.

La commission considère que le projet présenté s'inscrit dans la continuité du diagnostic que la Métropole a établi. Le projet assure la prise en compte en territoire aggloméré des contextes urbains et naturels identifiés au rapport de présentation.

Bien que la Métropole n'ait pas précisé concrètement la manière dont elle envisage de traiter les façades en limite de zone et les bâtiments / activités coupés par une limite de zones, **la commission**

considère que ces éléments peuvent être assez facilement précisés dans le document sans qu'ils soient de nature à remettre en cause le projet.

La commission estime par conséquent que la définition de 9 zones en territoire aggloméré s'inscrit pleinement dans la continuité du diagnostic, détaillant finement les contextes naturels et urbains et identifiant pour chacun d'eux, les enjeux du cadre de vie qui les concernent. Elle observe qu'effectivement les 30667 ha de zone agglomérée de la Métropole présentent une importante diversité qu'il est judicieux d'avoir pris en compte dans le projet.

Thème 2.2 : Choix de zonage territorialisé

Ce thème traite des choix locaux de zonage. Une vingtaine d'ajustements ponctuels de zonages a été sollicitée.

La commission note que le RLP n'interdit pas la publicité spécifiquement à proximité des écoles, principalement localisées dans les centres des communes, bourgs ou villages ou les tissus résidentiels, où la publicité sur mobilier urbain est autorisée.

La commission considère que plusieurs choix de zonage, bien que contestés, sont concordants avec les zones justement fondées dans le projet.

La commission souligne que les corrections / ajustements de zonage demandés que la Métropole s'engage à prendre en compte ou à étudier semblent adaptés à la situation de terrain.

Thème 3 : Règles relatives aux dispositions matérielles

Les règles relatives aux dispositions matérielles des publicités, enseignes et préenseignes analysées dans le thème 3 (hors dispositifs lumineux, bâches & grands formats et mobilier urbain) recouvrent les notions de taille, hauteur, support, emplacement, fixation ou encore densité.

Thème 3.1 : Publicités et préenseignes (hors dispositifs lumineux, bâches et mobilier urbain)

Les sujets de la taille des panneaux publicitaires et de leur densité sont les règles matérielles qui ont le plus mobilisé.

La demande assez généralisée des particuliers tend à une réduction de la place de la publicité, en taille et en nombre, demande reprise par les associations de la protection du cadre de vie, détaillant des demandes précises.

A contrario, les professionnels, le Préfet et quelques institutions considèrent que les dispositions matérielles relatives à la publicité et aux préenseignes tendent à des possibilités extrêmement réduites d'installer des publicités ou préenseignes scellées au sol ou apposées sur support. Ils précisent des demandes argumentées d'assouplissement.

Concernant la taille des publicités scellées au sol ou apposées sur support

La commission note que les dispositifs publicitaires au sol ou sur support sont autorisés dans les zones 5, 6, 8, 9, soit 19,47% du territoire aggloméré.

En retenant pour les dispositifs précités, une dimension maximale de 2 m² en zones 5 et 9 et de 4 m² en zones 6 et 8 alors qu'ils pourraient réglementairement atteindre 12 m², **la commission souligne** que :

- Le projet est restrictif ce qui répond à une attente sociétale ;
- L'évolution du format de certains déplacements urbains se prêtent à une diminution de la taille des publicités mais cette évolution ne concerne pas l'intégralité du territoire de la Métropole ;
- La lisibilité des publicités dans certaines zones à grands axes de circulation ou dans certaines zones d'activités où l'espace public présente d'importantes dimensions et éloigne d'autant ces dispositifs publicitaires n'est pas certaine.

La commission déplore l'évolution survenue depuis la fin de la concertation, étape à laquelle le RLP envisagé prévoyait une gradation de la place de la publicité en fonction de la ville environnante avec des formats de 2 à 8 m².

Concernant la densité des publicités scellées au sol ou apposées sur support

La commission constate que les règles retenues dans le projet pour la densité sont appuyées sur des hypothèses très restrictives alors même que des hypothèses moins restrictives apparaissent déjà beaucoup plus sévères que le RNP et généralement plus strictes que les RLP communaux antérieurs.

Sans remettre en cause les zones d'interdiction et sans ouvrir la publicité entre 0 et 20 m, ce qui serait très permissif et ne s'inscrirait pas dans l'économie générale du projet, **la commission considère** que certains ajustements, pourraient proposer judicieusement un meilleur compromis tout en restant sur un projet globalement restrictif.

La commission regrette que la Métropole n'ait pas précisé les ajustements qu'elle évoque dans son mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse ce qui ne lui permet pas d'apprécier leur incidence sur l'économie générale du projet.

Thème 3.2 : Enseignes (hors dispositifs lumineux, bâches et mobilier urbain)

Globalement les observations émises durant l'enquête, tant des professionnels ou annonceurs, que des particuliers contestent des dispositions trop radicales (règles restrictives, dimensions trop réduites, coût de la non-conformité, perte de visibilité, impact environnemental).

A contrario, quelques observations considèrent les dispositions envisagées insuffisantes.

La commission souligne le rôle fondamental des enseignes pour l'activité économique locale par la visibilité qu'elles apportent à un commerce ou à une entreprise **et constate** malheureusement l'absence de connaissances chiffrées sur le parc non-conforme concerné par le projet.

La commission reconnaît que les dispositions du projet sur les enseignes assurent une certaine homogénéité de règles sur le territoire et **considère** que la dimension d'intégration de l'enseigne dans son environnement prévue par le projet participe utilement à la protection du cadre de vie.

La commission indique que :

- Le RNP (règlement national de publicité) encadre déjà assez fortement les enseignes,
- Le RNP est applicable et mérite d'être d'ores et déjà respecté,

Et en l'absence de connaissances chiffrées sur le parc d'enseignes non-conformes, il aurait été préférable d'appliquer les dispositions de la réglementation nationale.

Thème 4 : Dispositifs lumineux (incluant le numérique et les écrans dans les vitrines)

Le thème regroupe les observations relatives aux dispositifs lumineux de manière générale comprenant enseignes, publicités et préenseignes.

Au sein de ces dispositifs, ceux relevant d'une technologie numérique ont été analysés de manière séparée compte-tenu de leur énoncé individualisé présenté dans le règlement aux articles P1C1.8 (publicités et préenseignes) et P2C1.7 (enseignes) et de la récurrence de ce sujet spécifique dans les observations.

Thème 4.1 : Dispositifs lumineux (hors numériques)

Le sujet des dispositifs lumineux est clivant et il est à l'origine d'une importante participation durant l'enquête publique.

En effet, la consommation énergétique qu'ils engendrent dans un contexte d'exigence de sobriété additionné aux effets sur la biodiversité, à la pollution visuelle et à la pollution pour leur fabrication et leur élimination sont mis en avant. En revanche, de nombreuses dispositions permettent de limiter leur impact.

La notion de publicité lumineuse est complexe à appréhender :

- La publicité lumineuse est la publicité à la réalisation de laquelle participe une source lumineuse spécialement prévue à cet effet (Code de l'environnement R. 581-34) ;
- Cependant, les dispositifs supportant des affiches éclairées par projection ou par transparence sont soumis aux dispositions de la publicité non lumineuse, sauf les horaires d'extinction ;
- La réglementation nationale fixe que la publicité sur toiture n'est que lumineuse.

L'éclairage des vitrines ne relève pas de la réglementation relative à la publicité, enseignes, préenseignes.

La commission souligne que le grand nombre de type de dispositifs lumineux et la diversité et l'écriture des dispositions les concernant au RLP, induisent des difficultés à apprécier la ligne directrice du projet sur le volet du lumineux. La Métropole a pu clarifier efficacement avec une synthèse sous forme de tableau dans son mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse.

La commission analyse que le RLP arrêté est significativement restrictif au regard des règles nationales :

- La publicité sur dispositifs scellés au sol ou sur support, éclairée par transparence ou projection n'est autorisée que dans 4 zones avec une surface maximum de 2 m² ou 4 m² selon les zones ;
- La publicité lumineuse en toiture est interdite sur l'ensemble du territoire ;
- Toute la publicité avec source lumineuse est éteinte de minuit à 6H ;
- Les enseignes lumineuses sont éteintes de 19H à 7H lorsque l'activité signalée a cessé sauf en zones 2, 3 et 9 où l'extinction intervient à 23H.

En revanche, **la commission considère** qu'une incohérence est introduite par le RLP en autorisant sauf en zones 1 et 2, la publicité sur mobilier urbain sous forme d'affiche éclairée par transparence et par projection sur tout le territoire aggloméré.

De plus, **la commission estime** qu'une meilleure cohérence aurait pu être atteinte concernant l'extinction d'une part de la publicité lumineuse et d'autre part des enseignes.

Thème 4.2 : Dispositifs numériques (dont écrans dans les vitrines)

Concernant le cas particulier des dispositifs numériques au sein des dispositifs lumineux, les mêmes arguments favorables ou défavorables sont soutenus et renforcés par d'autres :

- En cas d'opposition : agression, captation de l'attention (en particulier effets indésirables pour la circulation routière), atteinte à la santé (en particulier troubles neurologiques) ;
- En cas de soutien : rapidité de diffusion d'information au bénéfice du consommateur /du citoyen, facilité de mise en œuvre des annonces, possibilité pour un unique support de diffuser un grand nombre de messages, réduisant d'autant le nombre de dispositifs nécessaires et leurs impacts indirects associés, avec des améliorations constantes de ces dispositifs et de nombreux paramètres susceptibles d'être réglementés (horaires de fonctionnement, mode fixe ou défilant, luminance, déclenchement sur détecteur de présence....).

Le RLP en projet interdit totalement la publicité et les enseignes numériques (sauf pharmacies, services d'urgence et établissements culturels).

En revanche, le RLP projeté soumis à l'enquête publique ne réglemente pas les dispositifs numériques dans les vitrines alors que la loi l'y autorise depuis l'été 2021.

La commission déplore l'évolution survenue depuis la fin de la concertation, étape à laquelle le RLP envisagé prévoyait d'autoriser la publicité numérique extérieure avec un encadrement strict ; **la commission est consciente** des effets négatifs du numérique, **mais** elle **considère** aussi que les dispositifs numériques constituent des équipements pertinents pour la publicité.

La commission déplore encore que la Métropole indique étudier la possibilité d'intégrer la réglementation des dispositifs numériques, situés dans les vitrines et baies commerciales dans le cadre de sa réponse au procès-verbal de synthèse, sans apporter de précisions. Ces éléments ne lui permettent pas d'apprécier les effets et la cohérence du RLP s'il était ajusté sur ce point.

Enfin, **la commission considère** aussi un manque de cohérence entre le traitement de la publicité numérique et le traitement des panneaux numériques pour la diffusion d'informations municipales qui ne seront pas interdits par le RLP (précision envisagée dans le règlement ajusté en vue de l'approbation du RLP).

Thème 5 : Bâches et grands formats

Ce thème traite des dispositions du RLP sur les bâches et grands formats, temporaires et permanents, de chantier, de manifestations exceptionnelles.

La publicité sur bâche de chantier est intégralement interdite et les bâches publicitaires de 8 m² maximum sont autorisées dans les zones 8 et 9 par le RLP projeté.

La publicité événementielle de taille exceptionnelle n'est pas réglementée de manière plus restrictive dans le RLP arrêté qu'au RNP.

Conclusions motivées par thème

La commission estime que l'écart entre l'interdiction de publicité sur bâche de chantier au RLP alors que les bâches de chantiers sur Monuments Historiques demeurent car celles-ci relèvent d'une autre réglementation sera difficile à comprendre pour l'utilisateur de l'espace public.

La commission s'interroge sur la lisibilité des publicités sur bâches de 8 m² maximum dans les zones où elle est autorisée, tandis que le RNP ne fixe pas de taille limite.

Thème 6 : Mobilier urbain

Le mobilier urbain entend les abris destinés au public (abris-bus par exemple), le mobilier d'information (souvent appelé sucettes pour les petits formats), les kiosques à journaux, les colonnes porte-affiche et les mâts porte-affiche.

Une forte réduction de l'affichage sur le mobilier urbain est plébiscitée.

La commission relève que la publicité sur mobilier urbain est admise dans les zones 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 9 (soit 87,01% du territoire aggloméré), tandis que celle scellée au sol ou sur support n'est admise que sur 19,47% du territoire aggloméré et alors que le RLP retient qu'il convient de limiter l'impact des dispositifs publicitaires pour laisser une plus grande place aux enseignes, reflet de la fonction principale des centralités (zone 3). Elle **relève** encore que la publicité sur mobilier urbain sera autorisée par régime dérogatoire en zone de protection relative (notamment abords des monuments historiques).

La commission considère que les dispositions citées ci-dessus présentent une permissivité à la publicité sur mobilier urbain qui ne s'inscrit pas dans la cohérence globale du RLP.

La commission estime également que l'implantation sur l'espace public du mobilier urbain ne peut constituer une garantie de la protection du cadre de vie.

Thème 7 : Effets du RLP sur le patrimoine

Ce thème traite des effets du RLP projeté sur le patrimoine bâti et naturel, en zone agglomérée, entendu au sens des monuments historiques (MH) classés ou inscrits, des sites classés ou inscrits, des sites patrimoniaux remarquables, les immeubles esthétiques, les espaces boisés classés (EBC)...

La commission note que le RLP prévoit par régime dérogatoire au Code de l'environnement que la publicité sur mobilier urbain soit autorisée en agglomération en zone de protection relative (abords des monuments historiques, sites patrimoniaux remarquables...). Elle **constate** aussi que le projet choisit de réglementer la publicité aux abords des espaces boisés classés (EBC) : interdiction de publicité à moins de 20 m des EBC sauf selon les zones pour la publicité sur mobilier urbain.

Bien que les abords de monuments historiques affectent des emprises importantes, en particulier sur Lyon, **la commission considère** que les dispositions dérogatoires citées ci-dessus présentent une permissivité qui ne s'inscrit pas dans la cohérence globale du RLP.

Thème 8 : Effets économiques du RLP

Thème 8.1 : Sur les professionnels (fabricants/diffuseurs)

Ce thème traite les effets économiques du RLP sur les professionnels de la publicité extérieure, fabricants et diffuseur, ainsi que sur les propriétaires de fonciers et copropriétés accueillant des supports publicitaires. La quasi-totalité des 130 observations émises sur ce thème expriment des inquiétudes sur la pérennité des entreprises de la filière de la publicité, en pointant en particulier la fragilisation des emplois locaux concernés. Le manque à gagner des propriétaires de fonciers et des copropriétés accueillant des supports publicitaires est également dénoncé.

Si **la commission analyse** qu'un dispositif publicitaire ne doit pas être considéré comme un dispositif pérenne, qui créerait un droit acquis, elle **considère** qu'une étude sur les conséquences sociales et économiques, notamment sur l'activité de la filière de l'affichage extérieur et des emplois locaux associés aurait été de nature à mieux éclairer l'ensemble des parties prenantes. Une telle étude aurait ainsi permis de disposer d'une évaluation quantifiée permettant d'objectiver les impacts et ainsi d'anticiper et accompagner les éventuelles conséquences sociales, au-delà des considérations liées directement à l'amélioration du cadre de vie.

En conséquence, **la commission regrette** l'absence d'une telle étude qui lui aurait permis de mieux apprécier les impacts économiques et sociaux du RLP.

Thème 8.2 : Sur les annonceurs (pour ce qui concerne la mise aux normes de leurs divers affichages et la perte de visibilité de leur établissement)

A travers ce thème, de l'ordre de 80 observations ont été déposées, exprimant essentiellement des inquiétudes sur :

- La raréfaction des panneaux publicitaires, entraînant une augmentation des tarifs,
- Une perte de visibilité,
- Les surcoûts qui seront générés par la mise en conformité des enseignes avec le RLP.

La commission entend le fait que le délai maximal de 6 ans pour mettre les enseignes en conformité prévu par le législateur est une disposition qui permettra aux commerces et entreprises concernées de lisser les dépenses associées.

Pour rappel (cf thème 3.2), **la commission** d'enquête **considère** qu'il aurait été préférable, en matière de réglementation des enseignes, d'appliquer les dispositions de la réglementation nationale.

La commission s'interroge également sur les inutiles gaspillages que pourraient générer le remplacement d'enseignes de belle qualité et/ou présentant un caractère singulier ou historique et bien intégrées dans leur environnement.

La commission analyse que la limitation des dispositifs publicitaires, principe du RLP arrêté, améliorera la visibilité des enseignes des entreprises et des commerces locaux.

Thème 8.3 : Sur les collectivités

A travers ce thème, une trentaine d'observations abordent la perte de revenus liés à la TLPE pour les communes.

La commission considère que les restrictions apportées par le RLP engendreront une réduction drastique du nombre de panneaux publicitaires et de leur taille et de facto des réductions des recettes pour les communes, liées à la TLPE. La commission analyse par ailleurs que cet impact potentiel sur les recettes de TLPE est très contrasté entre communes.

Thème 9 : Documents du RLP

Thème 9.1 : Rapport de présentation : objectifs et orientations du projet

Ce thème traite des généralités du fond du document incluant les avis généraux au projet de RLP favorable ou défavorable exprimés (notamment 61 avis des PPA).

Si le principe d'instaurer des règles visant à une cohérence sur l'ensemble du territoire métropolitain dans l'objectif de protéger le cadre de vie, lutter contre le gaspillage énergétique et réduire la pollution lumineuse fait consensus, le RLP projeté fait l'objet de profondes réserves au motif que le cumul des règles et restrictions conduit à un projet qui ne répond pas à l'objectif de concilier la protection du cadre de vie avec la liberté d'expression et les nécessités économiques du territoire.

La commission considère que le projet arrêté est dans son ensemble restrictif, ce qui participe à l'amélioration du cadre de vie et constitue une attente générale du public ainsi que des communes. Ces éléments sont susceptibles de séduire le citoyen pour habiter et travailler dans la Métropole.

Pour autant, **la commission estime** que l'impact positif du RLP arrêté sur l'attractivité pour les entrepreneurs et donc sur l'activité économique et sur la dimension sociale du projet n'est pas démontré et qu'au regard des deux objectifs principaux annoncés dans l'arrêté prescrivant l'enquête et les documents de la procédure, le RLP participe davantage à préserver le cadre de vie qu'à développer l'attractivité économique de la Métropole.

Par ailleurs, **la commission partage** l'idée que la réglementation des enseignes contribue à une harmonisation qualitative et que la réglementation des publicités diminue la cacophonie visuelle créée par des formats publicitaires qui masquent le message promotionnel de proximité qu'est l'enseigne.

Thème 9.2 : Règlement

Ce thème traite de la rédaction du document « règlement » constituant une pièce primordiale du Règlement Local de Publicité projeté.

Les observations concernent d'une part son caractère restrictif et d'autre part, son caractère complexe. Le caractère très ou trop restrictif général du règlement est certes mentionné de manière globale mais il est surtout détaillé de manière précise sur des objets identifiés, abordés dans d'autres thèmes (tailles de panneaux, mobilier urbain, bâches de chantier ...). La complexité du règlement soulève des difficultés de compréhension et d'interprétation.

La commission admet que la complexité du règlement est largement induite par le nombre de zones défini mais pour lequel la commission a validé une certaine logique avec le diagnostic du territoire qui prend en compte finement les contextes variés de la Métropole.

La commission concède que les outils d'aide à l'application du règlement et l'ajustement de la formulation de certaines règles permettraient d'améliorer la compréhension du document (un

ajustement de formulation, c'est-à-dire simplement de terminologie n'est pas de nature à porter atteinte à l'économie générale du projet).

Thème 9.3 : Documents territorialisés

Ce thème traite des documents territorialisés du RLP, qui présentent les limites d'agglomération, les limites de zonage et quelques repérages précis, dont les monuments historiques.

La commission invite la Métropole à envisager la fourniture d'un plan de zonage d'ensemble pour disposer d'une vue globale du zonage outre les plans réglementaires au 1/5000ème.

Thème 10 : Procédure d'élaboration

Thème 10.1 : Concertation

Il ressort de la cinquantaine d'observations du public qu'une forte majorité déplore le manque de concertation, ce mécontentement étant partagé par les contributeurs « favorables » ou « défavorables » au règlement. Les griefs portent essentiellement sur le délai trop important entre la concertation et l'enquête publique et sur l'écart entre les principes retenus lors de la concertation et le projet de règlement.

La commission considère que le délai de 3 ans et 5 mois qui s'est écoulé entre la concertation et la mise à l'enquête publique du projet est trop long. Elle **note** également que certaines orientations retenues à l'issue de la concertation, ont été modifiées dans le projet final.

La commission estime donc que la concertation préalable achevée en avril 2019 aurait mérité d'être complétée.

Thème 10.2 : Dossier d'enquête

La complétude des pièces et la forme des documents du dossier d'enquête ont fait l'objet d'une demande par trois contributeurs en vue de disposer d'un plan à l'échelle de la Métropole et d'un glossaire.

La commission recommande à la Métropole d'établir le glossaire et **l'invite** à fournir des plans d'ensemble des projets lors de ses prochaines enquêtes publiques.

Thème 10.3 : Déroulement de l'enquête

Ce thème traite des publicités de l'enquête publique, des permanences, de l'accès aux pièces et du dépôt des contributions. Sur la douzaine d'observations déposées sur le sujet, certaines reprochent le manque de publicité et d'autres auraient souhaité disposer du dossier avant l'enquête.

La commission a vérifié que les dispositions légales de publicité ont été respectées et **souligne** que des moyens supplémentaires d'information du public ont été mis en œuvre par les mairies et la Métropole.

Conclusions motivées par thème

La commission considère que compte tenu du volume du dossier, les professionnels avaient le temps d'étudier le projet pendant les 31 jours d'enquête **et précise** que le dossier ne peut pas être légalement mis à disposition du public en dehors de cette période.

Thème 11 : Autre

Ce thème traite une quarantaine d'observations qui concernent le projet et qui n'ont pas été affectées à l'un des thèmes traités ci-avant. Ces observations questionnent principalement sur :

- Les panneaux d'affichage d'opinions et d'informations relatives aux activités des associations sans but lucratif, dont l'intérêt est rappelé et leur dégradation ou suppression régulière dénoncées ;
- L'assujettissement à la publicité de la mise en libre-service de vélos ;
- La publicité aux abords des écoles.

Considérant les inquiétudes exprimées sur les panneaux d'affichage d'opinions et d'informations, **la commission recommande** à la Métropole d'établir en associant les communes, un état des lieux et d'engager les éventuelles actions de mise à niveau nécessaires.

Par ailleurs, **la commission considère** que les restrictions prévues par le RLP sur les panneaux publicitaires autorisés sur les terrains privés limiteront significativement la publicité aux abords des écoles, sans toutefois l'interdire. **La commission souligne** que les dispositions prévues dans le RLP sur le mobilier urbain ne contribueront pas à cet effet de limitation.

Thème 12 : Hors champ

Ce thème traite des observations abordant des sujets non directement liés au RLP.

De l'ordre d'une centaine, ces observations abordent majoritairement les sujets suivants :

- L'application des règles du RLP aux vitrines des commerces ;
- La publicité dans les stations de métro, les gares et autres lieux publics ;
- La réglementation des produits et services autorisés ou non pour la publicité.

La commission rappelle que l'éclairage des vitrines, la publicité non visible depuis une voie non ouverte à la circulation publique et le contenu de la publicité ne sont pas de nature, conformément à la réglementation, à être encadrés par un RLP.

4 AVIS

Compte-tenu des analyses établies dans son rapport et dans les réponses de la Commission aux observations individuelles, dont la synthèse est rappelée en amont dans ce document "Conclusions" :

La commission considère que les mesures restrictives portant sur les panneaux publicitaires, tant par leurs dimensions que par leur densité, sont de nature à améliorer le cadre de vie, et répondent ainsi à une attente largement exprimée par le public. La commission analyse également que la limitation des dispositifs publicitaires améliorera la visibilité des enseignes des entreprises et des commerces locaux.

Par ailleurs, la commission estime pertinente la définition de 9 zones en territoire aggloméré qui s'inscrit pleinement dans la continuité du diagnostic, détaillant finement les contextes naturels et urbains et identifiant pour chacun de ces territoires, les enjeux de cadre de vie qui les concernent, le règlement, malgré une certaine complexité, en découle avec cohérence.

A contrario,

- La commission estime que les modifications apportées sur certaines orientations retenues à l'issue de la concertation préalable achevée en avril 2019 auraient justifié que la concertation soit complétée.
- La commission estime que les mesures peu restrictives (zones éligibles, régime dérogatoire en zone de protection relative, publicité éclairée par projection et transparence) appliquées à la publicité sur mobilier urbain, créent un déséquilibre dans le projet.
- La commission considère que les dispositions en zone d'interdiction relative, dérogatoires au Code de l'environnement présentent une permissivité qui ne s'inscrit pas dans la cohérence globale du RLP.
- Consciente des nombreux effets négatifs du numérique, la commission s'étonne néanmoins de l'interdiction de son utilisation pour les panneaux publicitaires, les préenseignes et enseignes. Elle estime en effet que de nombreux paramètres permettent de l'encadrer efficacement pour en réduire les effets négatifs. Elle indique également qu'il s'agit d'une technologie présentant de réels atouts en matière de rapidité de diffusion, de facilité de mise en œuvre et de possibilité pour un unique support de diffuser un grand nombre de messages.
- La Métropole indique étudier la possibilité d'intégrer la réglementation des dispositifs numériques, situés dans les vitrines, sans apporter de précisions, ce qui ne permet pas à la commission d'apprécier les effets et la cohérence du RLP s'il était ajusté sur ce point.
- La commission considère aussi un manque de cohérence entre le traitement de la publicité numérique et le traitement des panneaux numériques pour la diffusion d'informations municipales qui ne seront pas interdits par le RLP.
- En l'absence de connaissance chiffrées sur le parc d'enseignes non-conformes, la commission estime qu'il aurait été préférable, en matière de réglementation des enseignes, d'appliquer les dispositions de la réglementation nationale, qu'il conviendrait déjà de faire respecter.
- La commission estime que certains ajustements sur les règles de densité, sans remettre en cause les zones d'interdiction, pourraient proposer un meilleur compromis tout en restant sur un projet

globalement restrictif et regrette que la Métropole n'ait pas précisé les ajustements qu'elle évoque ce qui ne permet pas à la commission d'apprécier leur incidence sur l'économie générale du projet.

- La commission estime qu'une meilleure cohérence aurait pu être atteinte concernant l'extinction d'une part des publicités lumineuses et d'autre part des enseignes lumineuses.
- La commission estime que l'écart entre l'interdiction de publicité sur bâches de chantier au RLP alors que les bâches de chantier sur Monuments Historiques demeurent car celles-ci relèvent d'une autre réglementation, sera difficile à comprendre pour l'usager de l'espace public.
- La commission regrette l'absence d'étude sur les conséquences économiques et sociales qui aurait permis de disposer d'une évaluation quantifiée permettant d'objectiver les impacts et ainsi d'aboutir à un projet restrictif mais équilibré.

En conséquence de quoi, la commission émet à l'unanimité un **avis défavorable**.

A Lyon le 13 janvier 2022

Président de la commission



Philippe BERNET

La commissaire enquêtrice



Karine BUFFAT-PIQUET

Le commissaire enquêteur



Roland DASSIN