

N° 563

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 juillet 2009

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi portant **engagement national pour l'environnement** (urgence déclarée),*

Par M. Ambroise DUPONT,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Legendre, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Michel Thiollière, Serge Lagache, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Placade, *vice-présidents* ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Jean-Pierre Bel, Claude Bérît-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Gérard Collomb, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Michel Mercier, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Sénat :** 155 et 552 (2008-2009)



## SOMMAIRE

Pages

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION .....	5
INTRODUCTION .....	7
I. L'IMPÉRATIF DE PROTECTION DU PATRIMOINE ET LES OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : DES LOGIQUES À CONCILIER .....	9
II. MAÎTRISER LA « PRESSION PUBLICITAIRE » : UN ENJEU POUR LA QUALITÉ DES PAYSAGES ET DU CADRE DE VIE .....	13
EXAMEN DES ARTICLES .....	17
• <i>Article additionnel avant l'article 14</i> <b>Prise en compte des objectifs liés au développement durable dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)</b> .....	17
• <i>Article 14</i> <b>Réforme de la procédure de recours contre l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)</b> .....	18
• <i>Division additionnelle avant le Titre II</i> <b>Insertion d'un chapitre III intitulé « Publicité extérieure, enseignes et préenseignes »</b> .....	25
• <i>Article additionnel après l'article 15 bis</i> <b>Prescriptions en matière de densité et de publicité lumineuse</b> .....	25
• <i>Article additionnel après l'article 15 bis</i> <b>Règlements locaux de publicité</b> .....	27
• <i>Article additionnel après l'article 15 bis</i> <b>Préenseignes dérogatoires</b> .....	31
• <i>Article additionnel après l'article 15 bis</i> <b>Aménagement des entrées de ville</b> .....	33
• <i>Article 99</i> <b>Composition du groupe de travail sur le projet de réglementation spéciale de publicité</b> .....	34
EXAMEN EN COMMISSION DU 16 JUILLET 2009 .....	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	45
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION .....	47
AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION .....	53



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le jeudi 16 juillet 2009 sous la présidence de M. Jacques Legendre, président, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Ambroise Dupont sur le texte proposé par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire pour le projet de loi n° 155 (2008-2009) portant engagement national pour l'environnement.

M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, a rappelé que la commission s'était saisie pour avis pour examiner l'article 14 du projet de loi prévoyant, dans sa rédaction initiale, de transformer en avis simple l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) sur les autorisations de travaux dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). Rappelant que cette disposition a suscité de vives inquiétudes, il a souligné l'importance de l'expertise qu'apportent les ABF. Il a jugé nécessaire, cependant, d'améliorer le dialogue avec les élus locaux, et de revaloriser leur image et leurs missions. Au-delà de cette question, à la suite du rapport qu'il a remis au Gouvernement en juin 2009, il a proposé d'introduire dans le projet de loi un volet sur l'affichage publicitaire extérieur.

Sur la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a adopté huit amendements tendant notamment à :

- **Concilier l'impératif de protection du patrimoine avec les objectifs du Grenelle**

- **favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans les règlements de ZPPAUP** en vue de conforter ces zones comme des outils souples et modernes de protection du patrimoine (*article additionnel avant l'article 14*) ;

- **maintenir**, dans un souci de cohérence, **la procédure de recours contre les décisions de l'ABF dans les ZPPAUP auprès du préfet de région, après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS)**, gage d'expertise, tout en fixant à **deux mois** le délai dans lequel la commission doit être consultée et le préfet doit statuer, en vue de rendre la procédure plus fluide (*article 14*).

- **Mieux maîtriser l'impact de la publicité sur les paysages et le cadre de vie** (*division et articles additionnels après l'article 15 bis*)

- compléter les prescriptions applicables en matière de **densité** des dispositifs d'affichage, et de **publicité lumineuse**, notamment au regard de la consommation énergétique ;

- **simplifier la procédure d'élaboration des règlements locaux de publicité en l'alignant sur celle applicable en matière d'urbanisme** ; le caractère démocratique de la procédure sera ainsi renforcé ; par ailleurs, la « pression publicitaire » sera mieux maîtrisée : les règlements locaux ne pourront fixer que des règles plus restrictives que la réglementation nationale ; ils pourront prévoir des « zones de tranquillité » où toute publicité sera interdite aux abords des écoles et des ronds-points ; l'interdiction de publicité hors agglomération aura comme seule exception les aéroports ;

- **supprimer, dans un délai de cinq ans, les « préenseignes dérogatoires »** et prévoir leur remplacement par une signalisation d'information locale notamment ;

- améliorer l'insertion paysagère des dispositifs publicitaires au niveau des entrées de ville.

Sous réserve de ces amendements, **la commission a donné un avis favorable au texte proposé par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire pour le projet de loi portant engagement national pour l'environnement.**



Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dit « Grenelle II », soumis à l'examen du Sénat en première lecture, tend à décliner, de façon « opérationnelle », les objectifs et orientations dont le Parlement a débattu ces derniers mois à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Ce texte ambitieux, qui compte plus de cent articles, engage une large refonte de notre action publique dans les domaines de l'urbanisme, des transports, des énergies renouvelables, de la protection de la biodiversité, des ressources maritimes et des ressources en eau, de la santé, du traitement des déchets, etc., autour d'un objectif central : répondre au défi de l'« urgence écologique » par des politiques coordonnées et cohérentes, plus responsables et plus économes en termes de consommation d'espace ou d'énergie.

En effet, l'ensemble des responsables nationaux, territoriaux ou associatifs, des professionnels et des représentants de la société civile, se sont largement mobilisés à l'occasion des consultations lancées en juillet 2007 par le Président de la République dans le cadre du « Grenelle de l'environnement » ; tous ont pris des engagements forts dans le sens d'une évaluation environnementale plus systématique des actions et des politiques menées. Ce texte s'inscrit dans la continuité de cette prise de conscience partagée.

Votre commission de la culture, de l'éducation et de la communication a décidé de s'en saisir pour avis sur un aspect ponctuel et presque marginal. Toutefois, cette saisine se justifie à un double titre et répond à un double objectif.

D'une part, l'environnement figure au rang des attributions de votre commission puisque celle-ci y consacre, au moment de l'examen du projet de loi de finances, un avis budgétaire qui est confié depuis plusieurs années à votre rapporteur pour avis. Son approche se distingue de celle de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire en ce qu'elle est avant tout ciblée sur la **qualité des paysages** et la protection de leur valeur patrimoniale.

D'autre part, le projet de loi comportait, dans sa rédaction initiale, une disposition qui suscite de nombreuses inquiétudes chez les acteurs du patrimoine : votre commission s'est ainsi saisie pour avis pour examiner **l'article 14** de ce texte, prévoyant de supprimer l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) pour les autorisations de travaux dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

Votre commission a souhaité intervenir dans le débat pour rappeler sa vigilance à l'égard de la préservation du patrimoine et pour souligner que cet impératif ne doit pas apparaître comme un obstacle à la réalisation des objectifs du Grenelle en faveur du développement durable. Ces deux logiques sont au contraire à concilier, dans le respect des spécificités du bâti ancien et des exigences architecturales et esthétiques qui s'y appliquent : telle est notre responsabilité en vue d'assurer la protection durable de cet héritage commun, de garantir son intégrité et de le transmettre aux générations futures.

Par ailleurs, ce rapport pour avis est une occasion de **traduire dans la loi certaines des propositions formulées par votre rapporteur pour avis dans le cadre d'un rapport sur l'affichage publicitaire extérieur** qu'il a remis en juin 2009 à Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'État à l'écologie, et à M. Hubert Falco, alors secrétaire d'État à l'aménagement du territoire, à la suite de la mission que lui avait confiée le Gouvernement en janvier 2009.

Il avait déjà abordé cette question dans le cadre de l'avis budgétaire présenté au nom de votre commission à l'automne 2008 : ce thème est en effet **au cœur de la problématique des paysages et du cadre de vie**. D'ailleurs, la loi du 29 décembre 1979 sur la publicité, les enseignes et préenseignes avait alors été renvoyée à la commission des affaires culturelles, ce qui justifie que celle-ci se saisisse, de nouveau, de cette question.

Les amendements adoptés par votre commission sur ce thème s'inscrivent dans la continuité de la préoccupation, encore très actuelle, qu'exprimait en 1979 M. Michel d'Ornano, alors ministre de l'environnement et du cadre de vie : *« la publicité ne sera définitivement accueillie même si elle n'est qu'éphémère, qu'à partir du moment où elle sera intégrée à la ville. Elle doit donc être attrayante et organisée au lieu d'être agressive et omniprésente »*.

## I. L'IMPÉRATIF DE PROTECTION DU PATRIMOINE ET LES OBJECTIFS DU DÉVELOPPEMENT DURABLE : DES LOGIQUES À CONCILIER

Le **projet de loi**, dans sa rédaction issue des travaux de la commission de l'économie, **prend en compte, à bien des égards, les spécificités de notre patrimoine protégé bâti ou non bâti** et la nécessité de préserver les paysages et les perspectives monumentales et urbaines. Tel est le cas, par exemple, s'agissant des règles générales fixées en vue d'améliorer la performance énergétique des bâtiments ou de favoriser l'installation de dispositifs de production d'énergie renouvelable (*article 4*), ou en matière de densité d'occupation des sols (*article 11*), puisque des dérogations sont explicitement prévues pour les zones protégées. Ce premier point avait mobilisé les associations de défense du bâti ancien au moment des débats engagés dans le cadre du « Grenelle » : un groupe de travail a été mis en place, depuis, au sein du ministère en charge du développement durable.

Cependant, ce projet de loi comportait, dans sa rédaction initiale, une disposition qui suscite de **vives inquiétudes chez les acteurs du patrimoine** et dont on peut d'ailleurs s'interroger sur le lien avec l'objet général du texte : ainsi, **l'article 14** du projet de loi transmis par le Gouvernement prévoyait de substituer un avis simple à l'avis conforme rendu par l'architecte des Bâtiments de France (ABF) en matière d'autorisation de travaux intervenant dans le périmètre des ZPPAUP.

• Le Parlement a déjà eu à débattre à plusieurs reprises de cette disposition ces derniers mois :

- d'abord, dans le cadre du **projet de loi portant accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés**, second volet du « plan de relance » examiné par le Parlement en janvier 2009 ; alors que le présent projet de loi venait d'être adopté en Conseil des ministres et transmis au Sénat, la disposition prévue par son article 14 a été introduite, dans des termes quasi identiques, à l'article 5 *quater* de ce texte, à l'initiative du député Nicolas Perruchot et des membres du groupe Nouveau Centre de l'Assemblée nationale ; confirmée en commission mixte paritaire, cette disposition a été **censurée par le Conseil constitutionnel**, qui l'a considérée comme un « **cavalier législatif** » dans sa décision du 12 février 2009<sup>1</sup> ;

- ensuite, dans le cadre du **projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dit « Grenelle I »** ; en première lecture, l'Assemblée nationale a rejeté un amendement ayant le même objet, présenté par le rapporteur du projet de loi, M. Christian Jacob ; cependant, elle a adopté une disposition identique du même auteur en deuxième lecture, le 10 juin 2009, malgré les oppositions formulées en séance publique par MM. Michel Bouvard et Jacques Pélissard notamment, ainsi que par des députés de l'opposition ; toutefois, le Sénat a ensuite supprimé cette

---

<sup>1</sup> *Décision du Conseil constitutionnel n° 2009-575 DC du 12 février 2009.*

disposition à l'initiative du rapporteur de ce texte au nom de la commission des affaires économiques, notre collègue Bruno Sido, observant notamment que ces dispositions normatives n'avaient pas leur place dans une loi de programmation ; la commission mixte paritaire doit se réunir le 22 juillet.

Ces nombreux « rebondissements » n'ont pas servi la clarté et la sérénité des débats. Mais à deux reprises, ces derniers mois, **les associations de défense du patrimoine**, entendues par votre rapporteur pour avis, ont exprimé **leur émotion et leur vive opposition à l'égard de cette mesure, ressentie comme un signal très négatif**, et notamment comme **l'abandon par l'État d'un « garde-fou »**.

De même, les **associations d'élus**, notamment l'Association des Maires de France, présidée par M. Jacques Péliissard, et l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés, présidée par M. Martin Malvy, **ont marqué leur attachement au maintien de l'avis conforme de l'ABF dans les ZPPAUP**.

Certes, comme l'avait d'ailleurs reconnu dans un premier temps Mme Christine Albanel, alors ministre en charge de la culture, dans un communiqué en date du 30 janvier 2009, la création d'une ZPPAUP résulte d'une démarche contractuelle entre les communes, à l'origine de la création de la zone, et l'État (en particulier les ABF) : un règlement de zone, qui a force juridique, est élaboré conjointement et définit les modalités de protection du patrimoine applicables à la zone ; aussi, *« compte tenu de ce mode d'élaboration partenarial, il est apparu possible aux parlementaires comme à l'administration d'alléger le contrôle des ABF sur les permis de construire à l'intérieur de la zone »*, dans le sens d'une modernisation des procédures.

- Toutefois, cette analyse strictement juridique ne résiste pas à une approche plus pragmatique et plus approfondie. D'ailleurs, lors de leur audition par votre rapporteur pour avis, les représentants du ministère de la culture ont explicitement partagé les réserves et les craintes exprimées par les maires, les ABF et les associations de défense du patrimoine :

- en matière de patrimoine, **tout ne peut être planifié** : l'ABF ne se borne pas à appliquer « à la lettre » le règlement de la ZPPAUP ; par ailleurs, les règlements les plus anciens sont souvent lacunaires et ne recouvrent pas toutes les questions qui sont susceptibles de se poser ;

- même si cela peut parfois laisser un certain sentiment d'arbitraire, l'avis conforme de l'ABF garantit une **expertise** et une certaine cohérence nationale de la politique patrimoniale sur l'ensemble du territoire ;

- la substitution d'un avis simple à l'avis conforme et la suppression, par voie de conséquence, de la procédure de recours auprès du préfet de région, après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS), ne conduirait pas à réduire le délai d'instruction des dossiers ; elle pourrait même ouvrir un **risque de contentieux a posteriori** auprès du tribunal administratif, en cas d'avis divergents du maire et de l'ABF ; par

ailleurs, les maires seraient sans doute exposés à de plus fortes pressions au niveau local, pour des projets sensibles, alors que l'avis conforme de l'ABF permet actuellement de les en prémunir ;

- la suppression de l'avis conforme dans les ZPPAUP pourrait conduire les ABF à se détourner de cet « outil » pourtant souple et moderne de protection du patrimoine ;

- la question du maintien du **bénéfice du régime « Malraux »** pourrait se poser, dans la mesure où ce dispositif fiscal est notamment fondé sur l'autorisation des travaux par l'ABF, gage de la qualité patrimoniale des travaux engagés et du respect des exigences architecturales propres à ces zones protégées ;

- se poserait également la **question de la protection des abords des monuments historiques situés dans le périmètre des ZPPAUP**, puisque les règles encadrant ces zones protégées se substituent à celles issues de la loi de 1913 sur les monuments classés et inscrits ;

- enfin, l'insertion de cette disposition dans le cadre du présent projet de loi est fort contestable en elle-même en ce qu'elle **peut laisser à penser que la protection du patrimoine historique dont les ABF sont les garants au nom de l'État serait inconciliable avec les objectifs de développement durable fixés par le Grenelle de l'environnement**, et serait même un obstacle à leur réalisation : or, il s'agit d'un **présupposé erroné**.

**Pour l'ensemble de ces motifs, il est plus sage de maintenir l'avis conforme de l'ABF dans les ZPPAUP, comme l'a proposé la commission de l'économie. Votre commission se réjouit d'ailleurs de cette convergence de vues.**

• En revanche, elle est plus réservée sur la proposition de la commission de l'économie, en contrepartie, de réformer la **procédure d'appel** contre les décisions de l'ABF pour placer ce recours auprès du préfet de département seul, et non plus du préfet de région après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS). Elle proposera, pour des raisons de cohérence et de garantie d'expertise de la décision, de revenir au régime initial, tout en encadrant les délais de réponse pour renforcer la fluidité de la procédure.

• En outre, elle proposera de **faciliter l'intégration, dans les règlements de ZPPAUP, de prescriptions environnementales** liées à la performance énergétique des bâtiments ou à la promotion des énergies renouvelables (*article additionnel avant l'article 14*). En effet, les associations, les ABF et les services du ministère de la culture ont tous souligné la nécessité de mieux concilier l'exigence de protection du patrimoine avec les objectifs du Grenelle et de confier en ce sens un **rôle plus positif « d'intégrateur » aux ABF**. Ils œuvrent d'ailleurs déjà en ce sens et ces efforts doivent être encore poursuivis et intensifiés. En parallèle, des améliorations technologiques sont attendues pour faciliter l'intégration

architecturale de ces dispositifs : c'est aussi un défi à relever pour les professionnels du secteur.

- Au-delà, le débat suscité par la disposition prévue initialement par le projet de loi et les débats qui ont déjà eu lieu à ce sujet ces derniers mois renvoient à des questions qui ne doivent pas être esquivées.

Force est de reconnaître, en effet, qu'il est à bien des égards indispensable d'**améliorer le dialogue entre les ABF et les élus**, de **moderniser l'image des ABF** et de **revaloriser leurs missions**.

Votre rapporteur pour avis souligne que tant les représentants de l'association nationale des ABF qu'il a auditionnés que les responsables du ministère de la culture ont pris conscience de ces enjeux. Certes, **le dialogue et la médiation prévalent dans bien des cas, si bien que les recours contre des décisions des ABF, aussi bien administratifs que juridiques, restent rares**. Toutefois, l'image des ABF n'en demeure pas moins sérieusement entachée par des **tensions** et des **crispations** sur des sujets parfois mineurs. Une meilleure **compréhension mutuelle** est à rechercher : **les ABF ont une responsabilité majeure en ce sens**, pour justifier et mieux expliquer leurs décisions, et ainsi ne pas laisser s'installer un sentiment d'arbitraire qui est d'autant plus difficile à accepter par les élus que les positions - parfois les plus tranchées - peuvent évoluer au fil du temps au d'un ABF à l'autre...

De l'avis général, **une réflexion mérite d'être conduite** pour accompagner les évolutions en cours, déjà sensibles au sein de la « nouvelle génération » des ABF : cela passe à la fois au niveau de la formation de ces professionnels, par une évolution vers un exercice plus collégial du métier et le développement de voies de médiation, notamment au niveau des DRAC. La nouvelle organisation déconcentrée du ministère de la culture devrait être une opportunité d'avancer dans ce sens.

## II. MAÎTRISER LA « PRESSION PUBLICITAIRE » : UN ENJEU POUR LA QUALITÉ DES PAYSAGES ET DU CADRE DE VIE

• Lors de la réinstallation, le 20 novembre 2008, du Conseil national du paysage, dont votre rapporteur pour avis est membre, il a été notamment question de conduire une **réflexion approfondie sur l’affichage publicitaire extérieur**.

Dans une lettre en date du 13 janvier 2009, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet et M. Hubert Falco, alors secrétaires d’État chargés, respectivement, de l’écologie et de l’aménagement du territoire, ont confié une **mission** en ce sens à votre rapporteur pour avis : dans la perspective d’éventuelles améliorations législatives, ils lui ont demandé d’établir « *une évaluation de la mise en œuvre des textes qui régissent l’affichage extérieur* » - la loi du 29 décembre 1979<sup>1</sup>, modifiée en 1985 et 1995, et ses décrets d’application - pour tenir compte des évolutions intervenues depuis trente ans, à savoir notamment : la « *nouvelle sensibilité des citoyens pour la qualité du cadre de vie* », la décentralisation, l’accroissement des demandes de concertation et de participation des citoyens, la simplification des démarches administratives, le développement de nouveaux procédés ou dispositifs utilisant par exemple les technologies modernes, etc.

Les conclusions de cette mission ont été présentées en **juin 2009** dans un **rapport sur la publicité extérieure, les enseignes et préenseignes**, remis à Mme Chantal Jouanno et M. Hubert Falco.

Ce rapport formule des propositions qui s’inscrivent dans la lignée des grands objectifs de la loi de 1979, et répondent à la volonté de franchir **une nouvelle étape** dans son application.

Certes, nul ne conteste que cette loi, qui a répondu à un objectif de « protection esthétique » de l’architecture urbaine, du patrimoine naturel, des paysages et plus généralement du cadre de vie, a été utile et a eu un **impact globalement positif**, en favorisant une diminution du nombre de dispositifs et leur meilleure insertion paysagère, dans les centres-villes notamment et dans les zones ou sites protégés.

Toutefois, nul ne conteste non plus - tant les professionnels concernés que les associations - que cette loi est **insuffisamment appliquée**.

Elle est tout d’abord relativement **complexe** et **mal connue des maires**. Pourtant, son application repose en grande partie sur eux, puisqu’ils sont responsables, avec le préfet et les agents de l’État, en matière de police de l’affichage. Afin de faciliter le contrôle des dispositifs illégaux, la « loi Barnier » de 1995<sup>2</sup> a instauré un système de déclaration préalable. Toutefois, les moyens humains sont insuffisants pour traiter ces déclarations et ensuite « faire la chasse » aux panneaux qui n’ont pas lieu d’être là.

---

<sup>1</sup> Loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

<sup>2</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement.

Par ailleurs, la « **pression** » **publicitaire** à laquelle nous sommes exposés à tout instant, quel qu'en soient le media, est de plus en plus **perçue comme une nuisance** par nombre de nos concitoyens, voire comme une forme d'agression ou de « pollution » visuelle. Son impact sur les paysages est d'autant plus sensible en milieu rural et au niveau des « entrées de ville », ou encore le long de grands axes routiers comme ceux de la banlieue parisienne, où se multiplient, de façon quelque peu « anarchique », des affiches publicitaires, enseignes ou autres préenseignes.

### Définitions

La loi de 1979 distingue trois catégories de dispositifs d'affichage publicitaire extérieur, qui sont définis à l'article L. 581-3 du code de l'environnement dans les termes suivants :

- constitue une **publicité**, à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités ;
- constitue une **enseigne** toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce ;
- constitue une **préenseigne** toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée.

• Comme le démontrent les initiatives prises par un nombre de plus en plus important de villes - dont récemment Paris -, les élus comme les citoyens prennent conscience qu'**une meilleure maîtrise de la publicité extérieure contribue à l'amélioration du cadre de vie**.

Toutefois, la loi de 1979 est fondée sur un **équilibre** qu'il est fondamental de préserver et que votre rapporteur pour avis n'a nullement entendu compromettre : l'objectif de protection du cadre de vie doit en effet être concilié avec le droit, pour chacun, « *d'exprimer et de diffuser informations et idées* » par le moyen de la publicité, des enseignes et des préenseignes, réaffirmé dès l'article 1<sup>er</sup> de la loi.

Les **enjeux économiques et commerciaux** sont importants : sans pour autant transiger sur nos grands objectifs, il nous faut tenir compte de cette réalité et ne pas imposer des évolutions trop brutales qui seraient de nature à fragiliser les professionnels du secteur, *a fortiori* dans une période de crise qui les affecte déjà. D'ailleurs, ces derniers, que votre rapporteur pour avis a largement entendus au cours de sa mission et pour la préparation du présent rapport pour avis, ont également conscience des nécessaires évolutions de leur métier. Ils ont déjà engagé des efforts significatifs, ces dernières années, pour améliorer la qualité des dispositifs et veiller à leur meilleure intégration dans l'environnement. Mais ils savent aussi qu'ils peuvent encore faire mieux avec moins de dispositifs ; un autre défi pour eux est de s'adapter

aux supports numériques et modes de communication émergents qui leur ouvrent de nouvelles opportunités.

• Dans cette approche équilibrée, les **amendements** adoptés par votre commission, sur proposition de son rapporteur pour avis, s'articulent autour des principaux objectifs suivants :

- **Un objectif de simplification** : il s'agit d'abord de clarifier la loi pour qu'elle soit mieux appliquée.

En ce sens, votre rapporteur pour avis a jugé utile d'**aligner la procédure d'élaboration des règlements locaux de publicité (RLP) sur celle applicable en matière de plan local d'urbanisme.**

En effet, les modalités prévues pour l'élaboration de ces RLP, qui permettent aux maires d'adapter la réglementation nationale au contexte local, sont complexes et suscitent un important contentieux, sur la base, notamment, de vices de formes qui entachent la composition des groupes de travail chargés de préparer ces projets de réglementations.

L'alignement sur les procédures de droit commun applicables en matière d'urbanisme contribuera à renforcer le caractère **démocratique** de la démarche : d'une part, **toutes les personnes intéressées - en particulier les professionnels de l'affichage, mais aussi les associations d'usagers, les associations de protection des paysages et de l'environnement - pourront être consultées** ; d'autre part, le projet sera ensuite soumis à **enquête publique**. Cela permettra, en outre, de faire prendre conscience aux élus des enjeux liés à la publicité extérieure et d'attirer leur attention sur les connexions avec les préoccupations en matière d'urbanisme local et de paysages.

Dans un souci de clarification et d'adaptation des textes à la décentralisation, dès lors qu'un règlement local de publicité aura été élaboré, le maire sera chargé d'en assurer l'application en ayant la pleine responsabilité de la police de l'affichage.

- **Un objectif de maîtrise renforcée de l'impact de la publicité sur les paysages et le cadre de vie** : les propositions de votre commission doivent se traduire par un **impact tangible** pour nos concitoyens.

En ce sens, des prescriptions devront être définies pour limiter la densité des dispositifs publicitaires et pour encadrer la publicité lumineuse, dans un souci de réduction des nuisances visuelles et d'économie d'énergie.

Par ailleurs, **les règlements locaux ne pourront fixer que des règles plus restrictives que la réglementation nationale** (en termes de formats, de densité...), alors qu'ils peuvent actuellement prévoir des dispositions moins restrictives dans le cadre de zones de publicité élargie ou autorisée. Ils pourront aussi instituer des « zones de tranquillité » où toute publicité sera interdite, aux abords des écoles et des ronds-points.

En outre, **les enjeux liés à l'affichage publicitaire devront être pris en compte au niveau des « entrées de ville »** ; cela tend à consolider les dispositions spécifiques prévues, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, dans le cadre de la « loi Barnier » de 1995, en vue de favoriser la « requalification » de ces espaces périurbains parfois dénaturés.

Enfin, les « **préenseignes dérogatoires** », ces panneaux de petit format qui se multiplient parfois de façon désordonnée le long des routes, à l'entrée des villes ou au milieu des champs, pour signaler stations-services, hôtels, restaurants et toutes indications « utiles aux voyageurs », sont sans doute la forme d'affichage dont l'impact sur les paysages est le plus visible et, ce faisant, perçu comme le plus nuisible. Votre commission propose qu'elles soient **supprimées dans un délai de cinq ans** pour être remplacées par des modalités de signalisation - comme la signalisation d'information locale (SIL) notamment - permettant de concilier la protection des paysages, l'information des usagers et la valorisation des activités locales.

**L'interdiction de publicité hors agglomération trouvera comme seule exception les aéroports**, qui sont des zones de passage où la présence de la publicité peut ne pas être aberrante.

• **Parallèlement à ces modifications d'ordre législatif, le changement viendra aussi d'autres évolutions.**

Une adaptation des textes réglementaires sera d'abord nécessaire : dans son rapport de mission, votre rapporteur pour avis a ainsi suggéré une réduction des formats, avec la suppression des dispositifs de 16 mètres carrés.

En outre, la réforme des procédures d'élaboration des RLP et la clarification des responsabilités devraient conduire un nombre plus grand de communes ou d'intercommunalités à engager une réflexion sur l'insertion des dispositifs publicitaires dans la ville et dans les paysages. La réforme de la taxation locale sur la publicité extérieure, engagée à l'initiative de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général, devrait également favoriser les efforts de rationalisation du parc d'affiches et d'enseignes publicitaires ; elle pourrait aussi inciter les maires à en effectuer un contrôle renforcé.

Enfin, votre rapporteur pour avis insiste sur la nécessité, pour le ministère en charge de l'écologie, d'**accompagner les élus locaux pour qu'ils aient une bonne connaissance de la loi et qu'ils en assurent une bonne application** : il serait fort utile de leur diffuser un « **vademecum** » des dispositions législatives et réglementaires ; par ailleurs, les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) présents au niveau de chaque département pourraient également jouer un rôle utile en ce sens.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article additionnel avant l'article 14*

#### **Prise en compte des objectifs liés au développement durable dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)**

Ainsi que votre rapporteur pour avis l'a souligné dans l'exposé général, l'impératif de protection du patrimoine architectural ne s'oppose pas aux objectifs liés au développement durable : au contraire, ces deux logiques doivent être conciliées, dans le respect, cependant, des spécificités du bâti ancien et des exigences esthétiques, culturelles et architecturales qui justifient la création des zones protégées.

Aussi, la mise en place par une commune d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP), qui est un outil souple et contractuel, ne doit pas être perçue comme un obstacle à la prise en compte des exigences du développement durable.

Tant les architectes de Bâtiments de France (ABF) que les associations de défense du patrimoine entendus par votre rapporteur ont partagé ce souhait et souligné la nécessité de parvenir à une meilleure prise en compte de la promotion des énergies renouvelables et du renforcement des performances énergétiques des bâtiments, dans le sens des objectifs généraux définis, notamment, à l'article 4 du présent projet de loi. D'ailleurs, des ABF s'y emploient déjà, par exemple pour permettre l'insertion de capteurs solaires ou en recommandant l'utilisation de matériaux isolants traditionnels et adaptés au bâti ancien.

Afin de **faciliter, notamment, l'intégration des préoccupations environnementales dans les règlements de ZPPAUP**, votre commission a adopté un **amendement** visant à :

- prévoir que les prescriptions applicables dans ces zones, définies par les communes en lien avec les ABF, devront notamment définir les conditions dans lesquelles peuvent être autorisés, au regard de leur intégration architecturale et de leur insertion paysagère, les aménagements, installations et constructions liés à la promotion des énergies renouvelables ou destinés à renforcer la performance énergétique des bâtiments ;

- favoriser l'intégration de ces prescriptions dans les règlements existants, qui ne les ont pas forcément prises en compte, notamment pour les plus anciens : elles pourront ainsi être introduites selon une procédure de modification, qui est plus souple que la procédure de révision ; cela permet également de les faire évoluer plus aisément, au gré des évolutions techniques ;

- enfin, d'une façon plus générale, laisser plus de souplesse aux communes en prévoyant que les prescriptions en matière d'architecture et de paysage instituées pour des travaux dans les zones protégées peuvent être non seulement « particulières » mais aussi « générales » ; cela permet de ne pas fixer, dans certains cas, des prescriptions trop précises ou rigides qui pourraient s'avérer contraignantes ou restrictives, mais plutôt des objectifs à atteindre en matière de protection du patrimoine architectural et paysager ; il s'agit également de favoriser une plus grande cohérence et de réduire l'impression d'arbitraire dans les avis rendus par les ABF.

Ces dispositions tendent, au final, à conforter les ZPPAUP comme des outils modernes au service de la protection du patrimoine.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

#### *Article 14*

### **Réforme de la procédure de recours contre l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP)**

#### *I. Le droit existant*

Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) sont la formule la plus récente et la plus souple de protection du patrimoine.

Instituées par la **loi du 7 janvier 1983**<sup>1</sup> dans le cadre de la décentralisation des compétences en matière d'urbanisme, elles se caractérisent par un partage de responsabilités entre l'État et les communes. La création des ZPPAUP donne aux communes un rôle actif et responsable dans la gestion et la mise en valeur de leur patrimoine et permet de définir des règles adaptées de nature à renforcer sa protection.

Les ZPPAUP sont ainsi créées sur proposition ou après accord des communes intéressées ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme. Elles

---

<sup>1</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

peuvent être instituées « *autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel* »<sup>1</sup>.

Leurs modalités de mise en œuvre ont été précisées par un décret du 25 avril 1984<sup>2</sup>, modifié en 2007<sup>3</sup> pour y introduire certaines mesures de simplification et de décentralisation. Ainsi, la décision de mise à l'étude de la ZPPAUP relève de l'initiative communale ou intercommunale, ou peut être prise par le préfet de département ; l'élaboration de cette étude est conduite sous la responsabilité du maire ou du président de l'EPCI, avec l'assistance de l'architecte des Bâtiments de France (ABF).

Le projet de création de la zone de protection, qui doit respecter des « *prescriptions particulières en matière d'architecture et de paysages* », est soumis à enquête publique et à l'avis de la commission régionale du patrimoine et des sites. Après accord du préfet de département, la zone de protection est créée par décision du maire ou du président de l'EPCI. Les dispositions la concernant constituent des « *servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol* »<sup>4</sup> et sont annexées au plan local d'urbanisme.

Dès qu'une ZPPAUP est instituée, le périmètre de protection délimité en fonction du terrain se substitue au cercle de 500 mètres résultant de la législation des abords des monuments historiques. Cela permet de mieux s'adapter à la réalité géographique, patrimoniale, urbaine et paysagère du quartier concerné.

A ce jour, **près de 600 ZPPAUP** ont été approuvées et environ 400 sont en cours d'étude.

## II. Le dispositif proposé par le projet de loi

En application de l'article L. 642-3 du code du patrimoine, issu de la loi du 7 janvier 1983 instituant les ZPPAUP, « *les travaux de construction, de démolition, de déboisement, de transformation et de modification de l'aspect des immeubles compris dans le périmètre de la zone de protection (...) sont soumis à autorisation spéciale, accordée par l'autorité administrative compétente en matière de permis de construire après avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France.* »

L'article 14 du projet de loi transmis par le Gouvernement en janvier 2009 prévoyait, dans sa rédaction initiale, de **substituer un avis simple à l'avis conforme de l'ABF.**

---

<sup>1</sup> Article L. 642-1 du code du patrimoine.

<sup>2</sup> Décret n° 84-304 du 25 avril 1984 relatif aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

<sup>3</sup> Décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager.

<sup>4</sup> En application de l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme.

Aux termes de l'exposé des motifs du projet de loi, cette disposition viserait à assouplir et rendre plus efficaces les procédures d'autorisation de travaux, tout en étant « *garante de l'intérêt du patrimoine* » : elle se justifierait, d'une part, « *par le fait que l'autorité chargée de délivrer les permis de construire dans les ZPPAUP est précisément celle qui a sollicité la création de la ZPPAUP* », à savoir le maire ou le président de l'EPCI compétent ; d'autre part, le permis de construire doit respecter le règlement de la ZPPAUP, qui est élaboré en accord avec l'ABF.

En conséquence, le projet de loi prévoyait de supprimer la procédure de recours auprès du préfet de région, instituée en cas de désaccord avec l'avis conforme rendu par l'ABF. En outre, il précisait qu'au cas où le ministre de la culture aurait décidé d'« évoquer » le dossier, l'autorisation de travaux n'aurait pu intervenir qu'après son accord.

### III. Le texte adopté par la commission de l'économie

Sur proposition de son rapporteur, notre collègue Dominique Braye, la commission de l'économie a décidé, lors de sa réunion du 27 mai 2009, de **maintenir l'avis conforme de l'ABF** pour les autorisations de travaux dans les ZPPAUP.

En contrepartie, elle a proposé de **réformer la procédure « d'appel » contre les décisions de l'ABF** concernant les demandes de travaux dans ces zones protégées.

#### **1. Le cadre actuel : une possibilité de recours auprès du préfet de région, après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites**

• Rappelons que la **possibilité pour le maire, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, ou le « pétitionnaire »<sup>1</sup> d'exercer un recours devant le préfet de région contre une décision rendue par un ABF** sur une autorisation de travaux en ZPPAUP a été prévue dès la loi du 7 janvier 1983 qui a institué ces zones.

Cette procédure a ensuite été étendue, dans le cadre de la loi du 28 février 1997<sup>2</sup>, aux travaux portant sur un immeuble situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit ou en secteur sauvegardé ; il s'agissait alors de mieux encadrer « l'exercice solitaire du pouvoir » que la loi conférait jusqu'alors à l'ABF, de lutter contre « l'étatisme persistant » des procédures de protection du patrimoine architectural et de répondre à la nécessité d'y introduire l'esprit de dialogue.

---

<sup>1</sup> La possibilité de recours a été élargie au « pétitionnaire », c'est à dire la personne qui souhaite réaliser les travaux, par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

<sup>2</sup> Loi n° 97-179 du 28 février 1997 relative à l'instruction des autorisations de travaux dans le champ de visibilité des édifices classés ou inscrits et dans les secteurs sauvegardés.

Dans ce cas, **le préfet de région émet un avis qui se substitue à celui de l'ABF**. Il se prononce **après avis de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS)**. Ces commissions, placées auprès du préfet de région, sont composées d'élus nationaux et locaux, de représentants de l'État et de personnalités qualifiées.

Le décret précité, relatif aux ZPPAUP, modifié par le décret du 30 mars 2007, précise que le préfet de région doit être saisi par lettre recommandée dans un délai d'un mois à compter de la réception par le maire de l'avis émis par l'ABF ou de deux mois à compter de la notification au pétitionnaire du refus d'autorisation de travaux. Il doit se prononcer dans un délai de **trois mois** à compter de sa saisine.

Par ailleurs, le ministre en charge de la culture a la possibilité d'« évoquer » les dossiers soumis aux ABF et aux préfets de région. Dans ce cas, les travaux ne peuvent être autorisés sans son accord. Le ministre a alors un délai d'un an à compter de la saisine du préfet pour se prononcer.

• **Cette procédure de recours n'a trouvé, toutefois, qu'une application très limitée** : aucun usage n'avait été fait de cette faculté avant 1997 ; depuis, les cas de recours en ZPPAUP, comme en secteurs sauvegardés, sont restés exceptionnels ; ils sont le plus répandus pour les décisions concernant les abords des monuments historiques.

Ainsi, d'après les données transmises à votre rapporteur pour avis par la direction de l'architecture et du patrimoine (DAPA) du ministère de la culture, **de 2000 à 2006, sur environ 100 recours contre des avis conformes des ABF en espaces protégés, deux ont concerné une ZPPAUP et seuls 25 avis ont été infirmés ; en 2007, sur un total de 33 recours, trois ont concerné une ZPPAUP**. Ces données sont à mettre en regard des quelques 300 000 avis rendus chaque année par les ABF, dont 10 % en ZPPAUP ; seuls moins de 5 % de ces avis seraient négatifs.

Rappelons qu'aux côtés de ce recours de nature administrative, il est toujours possible de contester la décision devant le juge administratif.

## **2. Le dispositif proposé par l'article 14 : un recours auprès du préfet de département**

Le texte adopté par la commission de l'économie vise, d'après son rapporteur, à assouplir les conditions de recours contre les avis conformes des ABF sur les autorisations de travaux dans les ZPPAUP, en vue de renforcer l'efficacité de cette procédure.

L'article 14 dans sa rédaction issue des travaux de la commission de l'économie prévoit, en ce sens :

- de confier au **préfet de département**, et non plus au préfet de région, la compétence en appel sur l'avis conforme de l'ABF ;

- de **supprimer**, dans le même temps, **la consultation préalable pour avis de la commission régionale du patrimoine et des sites** ;

- de prévoir, comme c'est déjà le cas actuellement, qu'un décret fixera le délai de saisine du préfet et le délai dont celui-ci dispose pour émettre son avis ;

- de **supprimer la possibilité, pour le ministre en charge de la culture, d'évoquer tout dossier dont est saisi l'ABF ou le préfet en matière d'autorisation de travaux dans les ZPPAUP.**

#### IV. La position de votre commission

• Votre commission **partage**, tout d'abord, **la décision de la commission de l'économie de maintenir l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France pour les autorisations de travaux dans les ZPPAUP**, et se réjouit de cette position.

En effet, de l'avis des associations de défense du patrimoine entendues par votre rapporteur, la transformation de cet avis conforme en un avis simple aurait représenté une régression dans la protection du patrimoine bâti et paysager et aurait conduit à fragiliser les ZPPAUP comme des outils de mise en œuvre d'une politique patrimoniale durable. Certes, un règlement de zone, que le maire est ensuite chargé d'appliquer, est élaboré de concert avec l'ABF et fixe des prescriptions architecturales et paysagères. Toutefois, **en matière de patrimoine, tout ne peut être planifié : l'ABF apporte l'expertise nécessaire** dont ne peuvent disposer certains territoires, notamment dans les zones rurales où sont implantées nombre de ZPPAUP.

En outre, **les maires** - par la voix de l'Association nationale des villes à secteurs sauvegardés ou protégés et de l'Association des maires de France - **se sont largement exprimés en faveur d'un maintien de l'avis conforme de l'ABF**. Sa suppression aurait pu en effet conduire à les exposer à de fortes pressions au niveau local étant donné le caractère sensible de certains dossiers.

Par ailleurs, comme votre rapporteur l'a souligné dans l'exposé général, cette suppression de l'avis conforme de l'ABF dans les ZPPAUP aurait laissé de nombreuses questions en suspens, concernant notamment les règles applicables à la protection des abords des monuments classés ou inscrits situés dans le périmètre des ZPPAUP ou le bénéfice du régime « Malraux ».

Rappelons, par ailleurs, que la substitution d'un avis simple à l'avis conforme de l'ABF **n'aurait pas conduit à alléger ou accélérer les procédures**. La réforme récente des autorisations d'occupation des sols a réduit à **deux mois**, au lieu de quatre, le délai maximal dans lequel l'ABF doit rendre son avis. Au-delà de ce délai, l'absence de réponse vaut avis conforme tacite.

• S'agissant de la **procédure de recours** contre les avis de l'ABF, que cet article propose de réformer s'agissant des ZPPAUP, force est de constater, en effet, que son application est limitée. Ce constat est largement partagé, même si les motifs avancés pour en expliquer la cause divergent.

Pour certains, ce bilan limité serait la preuve que la médiation prévaut le plus souvent sur les conflits et donc sur la voie du recours, qu'il soit administratif ou contentieux, grâce à un dialogue engagé entre les élus ou propriétaires concernés et l'ABF. Pour d'autres, cette procédure de recours ne serait pas suffisamment connue. Pour d'autres encore, elle serait inefficace car trop lourde et trop distante des élus.

C'est notamment sur la base de cette dernière considération que la commission de l'économie a proposé de placer la procédure d'appel auprès du préfet de département, au lieu du préfet de région, et d'en alléger les procédures en supprimant l'avis de la CRPS notamment.

Cette proposition est séduisante à bien des égards, puisqu'elle est motivée par des objectifs que votre rapporteur pour avis partage pleinement : faire en sorte, d'une part, que ce recours, placé à un échelon plus proche des élus, soit mieux connu et mieux identifié par ceux-ci ; permettre, d'autre part, d'accélérer le traitement des dossiers et de « débloquer » ainsi plus rapidement des situations parfois tendues entre les élus et l'ABF.

D'ailleurs, votre commission s'était prononcée, en 2001, en faveur d'une départementalisation des procédures de recours contre les avis des ABF, en adoptant, sur le rapport de notre collègue Philippe Richert, une proposition de loi présentée par notre collègue Pierre Fauchon. Une différence majeure cependant avec le présent article est que ce texte, qui n'a jamais été discuté en séance publique et qui est resté sans suite, confiait la procédure d'appel non pas au préfet mais à une nouvelle instance - la « commission départementale du patrimoine » - à la composition diversifiée et plus ouverte que les CRPS et au fonctionnement modernisé.

Les personnes auditionnées par votre rapporteur pour avis ont relevé l'importance de conserver un **caractère collégial** à cette procédure d'appel, étant donné que l'avis rendu par l'ABF ne se borne pas, dans bien des cas, à appliquer « à la lettre » un règlement, mais comporte une part d'expertise et d'appréciation. L'avis rendu en appel doit donc être lui aussi technique, et non seulement administratif.

Ainsi, le fait que l'avis en appel soit assis sur la consultation préalable de la CRPS apporte au représentant de l'État une expertise collégiale et technique, qui est nécessaire pour trancher des dossiers complexes et pour assurer une forme de cohérence et de continuité dans le temps des décisions prises.

Par ailleurs, le fait de placer le recours auprès du seul préfet de département apparaît **peu cohérent** pour nombre des interlocuteurs entendus par votre rapporteur pour avis :

- la procédure serait ainsi différente en ZPPAUP et dans les secteurs sauvegardés ou aux abords de monuments historiques ; dans ces deux derniers cas, le recours se ferait auprès du préfet de région ; or, ce dernier est aussi

considéré comme ayant la distance nécessaire pour être détaché des pressions locales ;

- le préfet de département est également en charge du contrôle de légalité et peut être, dans certains cas, l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, ce qui le placerait dans une position ambiguë ;

- enfin, si votre rapporteur pour avis n'était guère favorable à cette évolution au moment où elle a été actée, la réorganisation en cours des services déconcentrés du ministère de la culture tend à conforter l'échelon régional ; le décret regroupant les services départementaux de l'architecture et du patrimoine (SDAP) au sein des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) devrait être prochainement publié ; aussi, le préfet de département n'aura bientôt plus de service vers lequel se retourner pour instruire son avis, en dehors de l'ABF lui-même.

Conserver la procédure d'appel au niveau régional permet donc de garantir cette cohérence et évite, en outre, de démultiplier les instances locales consultatives, en s'appuyant sur les CRPS existantes ; ces dernières sont les plus à même de formuler un avis éclairé dans la mesure où elles sont appelées à se prononcer sur le projet de création de ces zones protégées. Par ailleurs, la procédure d'évocation du dossier par le ministre en charge de la culture, même si elle ne s'exerce qu'à titre exceptionnel, mérite d'être conservée pour les cas les plus sensibles ou complexes.

Toutefois, des voies d'amélioration sont sans nul doute nécessaires :

- d'une part, la composition et le fonctionnement des CRPS mériteraient sans doute d'être revus, dans le sens d'un allègement et d'une plus grande ouverture ;

- d'autre part, **le délai dans lequel le préfet de région et cette commission sont appelés à statuer devrait être mieux encadré**, afin que la procédure d'appel soit rendue plus fluide et plus rapide.

C'est pourquoi votre commission propose un **amendement** visant à **maintenir la procédure de recours auprès du préfet de région et de conserver la consultation de la CRPS, tout en fixant à deux mois le délai dans lequel cette commission devra avoir été consultée et le préfet devra se prononcer**. Par souci de cohérence, un délai identique est fixé pour les recours concernant des travaux en secteurs sauvegardés et aux abords des monuments historiques.

Elle vous propose **d'adopter cet article ainsi modifié**.

*Division additionnelle avant le Titre II*

**Insertion d'un chapitre III intitulé « Publicité extérieure, enseignes et préenseignes »**

Avant le Titre II du présent projet de loi, il est proposé d'insérer un nouveau chapitre III intitulé « Publicité extérieure, enseignes et préenseignes ».

La connexion entre les enjeux liés à l'affichage extérieur et ceux de l'urbanisme local justifie que les dispositions proposées par votre commission dans les articles additionnels présentés ci-dessous trouvent leur place au sein du Titre Ier consacré aux bâtiments et à l'urbanisme.

**Votre commission vous propose d'insérer cette division additionnelle.**

*Article additionnel après l'article 15 bis*

**Prescriptions en matière de densité et de publicité lumineuse**

Cet article additionnel tend à mieux encadrer les prescriptions relatives à l'affichage publicitaire, en termes de densité et de publicité lumineuse, en vue de limiter l'impact de ces dispositifs sur le cadre de vie.

Il propose de compléter, à cette fin, l'article L. 581-9 du code de l'environnement, qui prévoit que la publicité, quand elle est autorisée en agglomération, *« doit toutefois satisfaire, notamment en matière d'emplacements, de surface, de hauteur et d'entretien, à des prescriptions fixées par décret en Conseil d'État en fonction des procédés, des dispositifs utilisés, des caractéristiques des supports et de l'importance des agglomérations concernées »*.

**• Encadrer la densité publicitaire**

Dans son rapport précité, votre rapporteur a souligné que l'objectif de réduction des formats des dispositifs d'affichage devait s'accompagner d'une réflexion sur la densité des panneaux publicitaires, afin qu'une réduction des tailles ne s'accompagne pas d'une multiplication des emplacements.

Si la loi du 29 décembre 1979 ne comporte pas de règle de densité, les règlements locaux fixent parfois des règles d'« interdistance » entre les dispositifs, notamment, qui sont toutefois complexes à appliquer et à contrôler et qui peuvent aboutir à un abus de position dominante.

Aussi, cet article additionnel tend à prévoir que les prescriptions relatives à l'affichage, susceptibles d'être adaptées au niveau local dans le

cadre de règlements locaux de publicité, concernent également la **densité des dispositifs publicitaires**.

Pour les raisons évoquées plus haut, les règles encadrant cette densité devraient notamment concerner le nombre de dispositifs en fonction du linéaire de façade sur rue, plutôt que l'interdistance entre eux.

- **Encadrer les dispositifs de publicité lumineuse**

Par ailleurs, cet article additionnel tend à compléter ces mêmes prescriptions en matière de publicité lumineuse, afin de réduire les nuisances que ces dispositifs sont susceptibles d'entraîner sur le cadre de vie.

Rappelons qu'en application de l'article L. 581-9 du code de l'environnement, l'installation des dispositifs de publicité lumineuse, « *autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence* », est soumise à l'autorisation du maire.

Serait désormais prise en compte, pour l'ensemble de ces dispositifs, leur **consommation énergétique** notamment, ce qui va dans le sens des efforts engagés par des professionnels, par exemple pour substituer des LED (diodes électroluminescentes) aux néons.

Rappelons que l'article 66 du projet de loi prévoit, par ailleurs, une disposition de portée générale en vue de prévenir ou limiter « *les dangers ou trouble excessif aux personnes et à l'environnement causés par les émissions de lumière artificielle* » : des prescriptions peuvent ainsi être imposées aux exploitants ou utilisateurs de certaines catégories d'installations ou équipements afin de réduire ces émissions. Aux termes de cet article, dans sa rédaction issue des travaux de la commission de l'économie, ces prescriptions pourront notamment porter sur « *les conditions d'implantation et de fonctionnement des points lumineux, les flux de lumière émis et leur répartition dans l'espace ainsi que l'efficacité lumineuse des sources utilisées* ». A l'initiative de son rapporteur, notre collègue Louis Nègre, la commission de l'économie a décidé, fort opportunément, de ne pas exclure la publicité extérieure, les enseignes et préenseignes du champ d'application de cet article.

Votre rapporteur pour avis relève néanmoins que ces dispositions - et notamment leurs modalités concrètes d'application - peuvent susciter certaines inquiétudes chez les professionnels concernés. Il conviendra notamment de veiller à ce que les normes qui seront imposées par voie réglementaire puissent être techniquement réalisables.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

*Article additionnel après l'article 15 bis*

**Règlements locaux de publicité**

*I. Le droit existant*

La loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes a rendu possible **l'adaptation de la réglementation nationale au contexte local, par l'instauration d'un règlement local de publicité (RLP)** établi à la demande du conseil municipal.

Dans ce cadre, **trois types de zones dérogatoires** peuvent donner lieu à des prescriptions spécifiques plus ou moins restrictives :

- les **zones de publicité autorisée (ZPA)** permettent de déroger au principe général d'interdiction de toute publicité en dehors des agglomérations, à proximité immédiate des établissements commerciaux et industriels, des centres artisanaux ou dans des groupements d'habitation ; les prescriptions applicables peuvent être plus ou moins restrictives que le règlement national ;

- les **zones de publicité restreinte (ZPR)** permettent d'introduire de la publicité dans les lieux, à l'intérieur des agglomérations, où elle est interdite par principe en application de l'article L. 581-8 du code de l'environnement (c'est-à-dire aux abords des monuments historiques, dans les secteurs sauvegardés et ZPPAUP, les parcs naturels régionaux, les sites inscrits, les aires d'adhésion des parcs nationaux) ; elles peuvent aussi servir à durcir la réglementation nationale et à soumettre les enseignes à autorisation du maire ;

- les **zones de publicité élargie (ZPE)** permettent de déroger, à titre exceptionnel et dans des conditions fixées par décret, à ces mêmes interdictions de publicité à l'intérieur des agglomérations, avec des normes qui peuvent être moins restrictives que le règlement national d'une part, et « *lorsque la publicité est un élément déterminant de l'animation des lieux considérés* » d'autre part ; dans ce dernier cas, la zone est instituée par arrêté ministériel.

• **La procédure d'institution** de ces zones dérogatoires est définie à l'article L. 581-14 du code de l'environnement.

La délimitation de ces zones et les prescriptions qui s'y appliquent sont établies à la demande du conseil municipal.

Un **groupe de travail** dont la composition est fixée par arrêté préfectoral, est chargé de préparer le projet de « réglementation spéciale ». Ce groupe est présidé par le maire et comprend en nombre égal :

- des membres du conseil municipal, et éventuellement un représentant de la structure intercommunale compétente en matière d'urbanisme ;

- des représentants des services de l'État.

Enfin, peuvent être associés au groupe de travail, à leur demande et avec voix consultative : les chambres consulaires, les associations locales d'utilisateurs et les représentants des professions directement intéressées.

Le projet ainsi élaboré par le groupe de travail est transmis pour avis à la commission départementale compétente en matière de site et, en cas d'avis favorable, est arrêté par le maire après délibération du conseil municipal.

• D'après une enquête nationale réalisée par le ministère en charge du développement durable, on compte, en 2007, **1 335 RLP** (contre 1 135 en 2003), dont 62 sont intercommunaux. Ils concernent 46 % de la population.

## II. Le dispositif proposé par votre commission

Le présent article tend à simplifier les procédures d'élaboration des règlements locaux de publicité, notamment en vue de prévenir les risques de contentieux « formels » auxquels ces règlements sont actuellement exposés, tout en intégrant cette démarche dans un cadre urbanistique plus global.

### **1. Une procédure simplifiée et alignée sur celle applicable en matière de plan local d'urbanisme (PLU)**

La complexité de la procédure actuelle d'élaboration des règlements locaux de publicité est source de lourdeurs, puisque sa durée moyenne oscille entre une et deux années. Elle est aussi source de contentieux, qui s'appuient sur des « vices de forme » liés, notamment, à la composition des groupes de travail. Par ailleurs, elle n'a pas été modifiée depuis les lois de décentralisation de 1983 et présente donc certains « anachronismes » : c'est ainsi le préfet qui constitue les groupes de travail.

La simplification de cette procédure répond à des **attentes fortes des maires**. En outre, la sensibilité de nos concitoyens aux questions liées à la qualité du cadre de vie implique une **démocratisation** plus poussée de la procédure.

Dans ce double objectif, cet article additionnel tend à **aligner la procédure d'élaboration, de révision ou de modification du règlement local de publicité (RLP) sur la procédure de droit commun (simplifiée ou non) applicable en matière de plan local d'urbanisme<sup>1</sup>** :

- l'initiative de la démarche appartient à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de PLU ou à défaut à la commune, conformément au renforcement de l'échelon intercommunal en matière d'urbanisme que conforte le projet de loi ; ce règlement local concerne soit l'ensemble du territoire de la communauté, soit celui de la commune ;

---

<sup>1</sup> Définie aux articles L. 123-1 à L. 123-20 du code de l'urbanisme.

- la **phase de consultation se substitue aux groupes de travail, qui sont de fait supprimés** ; le caractère très large de cette concertation permet néanmoins de garantir et même de renforcer la démocratisation du processus : les personnes publiques, les associations et les professionnels représentés au sein des groupes de travail pourront être entendus et faire valoir leurs vues et leurs intérêts ; le texte précise que le président de l'EPCI ou le maire pourront recueillir l'avis de « *tout organisme ou association compétents en matière de paysage, de publicité, d'enseignes et de préenseignes, d'environnement, d'architecture, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, d'habitat et de déplacements, y compris des collectivités territoriales des États limitrophes* » (article L. 581-14-1 du code de l'environnement) ;

- le projet arrêté par la collectivité est soumis pour avis (simple) à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, qui dispose, comme c'est actuellement le cas, d'un délai de deux mois pour se prononcer ;

- ce projet est ensuite soumis à **enquête publique**, ce qui permettra **d'associer plus largement l'ensemble des citoyens à la démarche** ;

- le règlement local, une fois approuvé par la collectivité, sera **annexé au PLU** ou aux documents d'urbanisme en tenant lieu ; à défaut de tels documents, elle sera tenue à disposition du public.

Dans un souci de simplification des démarches et en vue de favoriser leur cohérence et leur plus grande intégration, il est prévu que l'élaboration, la révision ou la modification du règlement local de publicité (RLP) et du plan local d'urbanisme (PLU) puissent éventuellement faire l'objet d'une **procédure unique** et d'une même enquête publique.

A titre transitoire et dans un souci de continuité de la réglementation, **les règlements locaux de publicité en vigueur à la date de publication de la loi resteront valables jusqu'à leur révision**, et pour une durée maximale de dix ans. Leur révision se fera selon la procédure prévue par cet article.

## **2. Un exigence renforcée de protection du cadre de vie**

Dans le même temps, cet article additionnel comporte plusieurs dispositions visant à assurer une maîtrise renforcée de la « pression publicitaire » :

- les trois types de zones dérogatoires existantes - ZPA, ZPE et ZPR -, dont la terminologie pouvait parfois prêter à confusion, sont supprimés ;

- formellement, seules les anciennes zones de publicité restreinte sont maintenues puisque le règlement local de publicité ne pourra prévoir, sur la ou les zones qu'il aura définies, **que des prescriptions plus restrictives que la réglementation nationale** (à savoir les règles en matière d'emplacement, de densité, de surface ou encore de format des dispositifs publicitaires, définies en application de l'article L. 581-9 du code de l'environnement) ; cela rejoint

d'ailleurs, en pratique, les prescriptions de la plupart des règlements locaux de publicité, qui prévoient en général peu de ZPE et de ZPA ;

- ce règlement local pourra instituer des « **zones de tranquillité** » où toute publicité sera interdite, jusqu'à cent mètres **autour des écoles maternelles et primaires** (comme prévoit d'ailleurs de le faire le RLP de la ville de Paris) ou **aux abords des carrefours à sens giratoire** (comme à Mérignac par exemple) ; plutôt que de généraliser ces interdictions, au même titre que les interdictions de publicité aux abords des monuments historiques, votre rapporteur a préféré que ces dispositions relèvent de la démarche locale et que leurs conditions de mise en œuvre soient adaptées au contexte local ; cela permettra notamment de ménager un délai de transition, pour ne pas contraindre les maires à faire retirer des dispositifs dont ils viennent d'autoriser l'implantation ;

- **la suppression des ZPA conduit à ce que toute publicité soit interdite hors « agglomération » (I)** ; toutefois, compte tenu de la complexité de la notion d'agglomération<sup>1</sup> que votre rapporteur pour avis a soulignée dans son rapport de mission sans pour autant y trouver d'alternative, une **exception** devrait être prévue dans les **aéroports**, qui sont des lieux de passage où il apparaît ni aberrant ni injustifié que la publicité puisse rester présente ; les professionnels de l'affichage entendus par votre rapporteur l'ont expressément souhaité ; le règlement local de publicité pourra fixer des prescriptions plus restrictives.

### **3. Une clarification des responsabilités en matière de police de l'affichage**

La loi de 1979 a prévu l'exercice des compétences en matière de police concurremment par le maire ou par le préfet.

Afin de clarifier l'exercice des responsabilités dans ce domaine, il est proposé, lorsqu'il existe un règlement local de publicité, de confier cette attribution au maire. Cette solution, qui va dans le sens de la décentralisation, paraît cohérente dès lors que la commune s'est impliquée dans l'adaptation de la réglementation aux circonstances locales.

En effet, « l'arsenal » de **sanctions administratives et pénales** prévu par la loi de 1979 reste bien souvent **très peu appliqué**, alors que le montant des astreintes ou des amendes est dissuasif. Dans une **circulaire du 23 juin 2008**, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet et M. Hubert Falco ont rappelé avec fermeté aux préfetures la nécessité de renforcer l'organisation de la police spécifique à cette réglementation. La clarification proposée par votre rapporteur pour avis vise à responsabiliser davantage les communes qui se sont investies dans l'élaboration d'un RLP et à recentrer les moyens de l'État sur le reste du territoire : en effet, l'exercice conjoint de la compétence fait

---

<sup>1</sup> La notion d'agglomération visée par la loi de 1979 s'entend au sens de l'article R. 110-2 du code de la route comme un « espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui la traverse ou qui le borde ».

qu'aujourd'hui chacun attend de l'autre qu'il prenne l'initiative d'agir le premier. Il faudra néanmoins que les élus soient bien informés de l'ensemble des moyens d'action dont ils disposent ; il conviendra notamment de leur rappeler que les astreintes administratives sont recouvrées au bénéfice de leur commune.

Les paragraphes **III à IX** prévoient enfin diverses dispositions de **coordination** rendues nécessaires par les modifications introduites aux I et II.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

*Article additionnel après l'article 15 bis*

### **Préenseignes dérogatoires**

Cet article additionnel fixe une « date-butoir » au-delà de laquelle les préenseignes dites dérogatoires devront être supprimées et remplacées par une signalisation telle que la signalisation d'information locale (SIL).

Rappelons que l'article L. 581-19 du code de l'environnement prévoit que certaines catégories de préenseignes peuvent déroger à l'interdiction de publicité hors agglomération, dès lors que ces panneaux servent à « *signaler les activités soit particulièrement utiles pour les personnes en déplacement ou liées à des services publics ou d'urgence, soit s'exerçant en retrait de la voie publique, soit en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales* ».

Sont concernés, notamment, les hôtels, restaurants, stations-service, garages, monuments historiques ouverts au public, etc. Le format de ces préenseignes est normé et limité à 1 mètre par 1,50 mètre. Leur nombre ne peut être supérieur à quatre par établissement dans un rayon de cinq kilomètres, pour les activités commerciales « particulièrement utiles » pour les personnes en déplacement, et à deux par établissement s'agissant des services d'urgence ou des produits du terroir.

Pour la plupart des personnes entendues par votre rapporteur pour avis, **la multiplication de ces préenseignes dérogatoires le long des axes routiers, au niveau des entrées de ville ou au milieu des champs, est considérée comme une nuisance en termes d'impact de la publicité sur les paysages.** Elle est encore plus sensible en milieu rural.

Or, si les professionnels concernés ont engagé des efforts significatifs pour améliorer la qualité de ces panneaux, favoriser leur regroupement et leur insertion paysagère et assurer leur recensement, **le contrôle de ces préenseignes reste difficile à exercer.** En effet, **elles échappent au dispositif de déclaration préalable**, institué par la « loi Barnier » de 1995. Par ailleurs,

quand elles sont implantées sur le territoire de plusieurs communes, les maires peuvent difficilement vérifier le respect de la limitation du nombre de ces panneaux.

Or, il existe des moyens permettant de **concilier l'information des usagers, la valorisation par les communes et entreprises locales des activités du territoire et la protection du cadre de vie** : certaines villes comme Saumur par exemple ont engagé des actions exemplaires en ce sens.

La **signalisation d'information locale (SIL)**, entrée en vigueur en mars 2008<sup>1</sup> dans le cadre de la réglementation de signalisation routière, a été conçue en vue de permettre une information la plus complète possible sur les activités et services locaux sans pour autant dénaturer les paysages : elle consiste ainsi en un regroupement des mentions concernées sur un nombre réduit de panneaux de petite taille.

Le présent article additionnel tend à fixer une « date-butoir » au-delà de laquelle les préenseignes dites dérogatoires devront être supprimées et remplacées, notamment, par une signalisation d'information locale (SIL).

Pour éviter une transition trop brutale pour les professionnels spécialisés dans ces catégories de préenseignes, **cette suppression n'interviendra que dans un délai maximal de cinq ans** à compter de la publication de la loi. Elles pourront alors être remplacées par des panneaux routiers appropriés.

**Pendant cette période transitoire, elles devront être soumises au régime de la déclaration préalable**, ce qui rendra nécessaire une modification réglementaire. Cela permettra de faciliter leur contrôle et l'exercice de la police de l'affichage. En ce sens, il serait utile que soient clairement indiqués dans les formulaires de déclaration préalable, pour chaque activité, le nombre de panneaux et les zones précises où ils sont implantés.

Par ailleurs, les communes auront tout intérêt, grâce à cette meilleure connaissance du « stock » présent sur leur territoire, à inclure ces préenseignes dérogatoires dans l'assiette de la taxe locale sur la publicité extérieure, comme le permet désormais ce régime de taxation locale, depuis la réforme engagée à l'initiative de notre collègue Philippe Marini, dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2007 et de la loi de modernisation de l'économie<sup>2</sup>.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

---

<sup>1</sup> Arrêté du 11 février 2008 modifiant l'arrêté du 24 novembre 1967 relatif à la signalisation des routes et des autoroutes. Aux termes de cet arrêté, « Les panneaux de signalisation d'information locale sont utilisés pour indiquer, en complément de la signalisation de direction, les services et équipements utiles aux usagers. Cette signalisation est interdite sur autoroute et route à chaussées séparées et sur leurs bretelles d'accès » ; les signaux sont de forme rectangulaire, de couleur de fond différente des couleurs utilisées pour la signalisation de direction ; chaque inscription peut être complétée par un ou deux idéogrammes et par un indicateur de classement pour les activités liées à l'hébergement, suivant le classement officiel du ministère du tourisme.

<sup>2</sup> L'article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

*Article additionnel après l'article 15 bis*

**Aménagement des entrées de ville**

Cet article additionnel tend à compléter l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme en vue d'améliorer l'insertion paysagère des dispositifs publicitaires au niveau des entrées de ville.

I. Le droit existant

L'article L. 111-1-4 précité a été introduit, à l'initiative de votre rapporteur pour avis, dans le cadre de la loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement. Cette disposition répondait alors, à la suite de la mission de réflexion sur les « entrées de ville » confiée à votre rapporteur par le Gouvernement en juin 1994, au souci de « reconquérir » ces espaces périurbains constituant parfois une « vitrine dégradée », en raison d'une urbanisation mal maîtrisée et d'une certaine prolifération de dispositifs publicitaires.

Cet article prévoit, sous réserve de certaines exceptions, qu'« *en dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations sont interdites dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation.* »

Des règles d'implantation différentes peuvent être fixées par le plan local d'urbanisme, dès lors que celui-ci comporte « *une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, que ces règles sont compatibles avec la prise en compte des nuisances, de la sécurité, de la qualité architecturale, ainsi que de la qualité de l'urbanisme et des paysages.* »

II. Le dispositif proposé

Le présent article additionnel tend à compléter ces dispositions pour prévoir **l'établissement**, à l'initiative de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme, et parallèlement à la définition de règles d'urbanisme spécifiques, **d'un règlement local de publicité** adapté aux enjeux de qualité architecturale et paysagère de ces « entrées de ville » et au contexte local.

Votre rapporteur a formulé cette préconisation dans le rapport remis au Gouvernement en juin dernier. Cela permettra notamment d'engager, au niveau local, une réflexion sur l'amélioration de l'insertion paysagère et urbanistique de la publicité dans ces espaces périurbains. Il s'agit également de parvenir, en ce sens, à une meilleure réglementation des enseignes dans ces secteurs.

Rappelons que l'existence d'un tel contrôle de la publicité est déjà prise en compte dans l'expertise de la qualité de ces zones distinguées chaque année par la remise du « Prix des entrées de ville ».

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

### *Article 99*

#### **Composition du groupe de travail sur le projet de réglementation spéciale de publicité**

##### *I. Le texte adopté par la commission de l'économie*

- L'article 99 propose, dans sa rédaction initiale (**I**), de modifier l'article L. 581-14 du code de l'environnement pour prévoir, notamment, que les associations de protection de l'environnement agréées puissent participer, à leur demande, et avec voix consultative, aux groupes de travail chargés d'élaborer les règlements locaux de publicité.

Celles-ci sont en effet très désireuses de pouvoir être associées à ces débats : cela est parfaitement légitime et même souhaitable étant donné l'impact de la publicité sur l'environnement, les paysages et le cadre de vie. Leur participation « illicite » à des groupes de travail suscite d'ailleurs à l'heure actuelle un contentieux qui peut conduire à l'annulation des règlements ainsi élaborés : en effet, ces associations ne sont pas assimilées aux « associations locales d'usagers » dont la participation est, quant à elle, autorisée.

- Lors de sa réunion du 9 juillet 2008, **la commission de l'économie a complété cet article**, à l'initiative de M. Jacques Muller et de plusieurs de ses collègues, par un paragraphe **II** visant à prévoir une **validation législative des règlements locaux de publicité établis jusqu'à la promulgation de la loi** ; il s'agit d'éviter toute contestation à leur encontre au regard de la composition du groupe de travail chargé de les préparer, du fait de la présence « irrégulière » des associations de protection de l'environnement<sup>1</sup>.

##### *II. La position de votre commission*

- La simplification de la procédure d'élaboration des règlements locaux de publicité, telle que proposée par votre commission, aboutit à la suppression des groupes de travail. Cela nécessite de supprimer, par **coordination**, les dispositions prévues au I de cet article.

---

<sup>1</sup> Amendement n° 998.

Précisons néanmoins que la nouvelle procédure envisagée garantit le caractère démocratique de la démarche : les associations de protection de l'environnement, comme d'autres associations de défense des paysages notamment, pourront être largement consultées.

- S'agissant, par ailleurs, de la validation législative des règlements locaux affectés de vices de forme, votre rapporteur pour avis rappelle qu'il avait lui-même envisagé, dans un premier temps, une telle mesure dans le rapport de mission qu'il a remis au Gouvernement en juin 2009. Cependant, il s'interroge désormais sur l'opportunité de cette disposition, qui pourrait avoir pour effet pervers de retarder la mise en œuvre de la réforme proposée dans les articles présentés ci-dessus. En effet, seraient ainsi validés des règlements prévoyant des prescriptions moins restrictives que la réglementation nationale.

**C'est pourquoi votre commission vous propose de supprimer cet article.**



## EXAMEN EN COMMISSION DU 16 JUILLET 2009

Au cours de sa séance du jeudi 16 juillet 2009, la commission a procédé à **l'examen du rapport pour avis de M. Ambroise Dupont** sur le **texte proposé** par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire pour le **projet de loi n° 155 (2008-2009) portant engagement national pour l'environnement**.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a rappelé que ce texte déclinait les orientations du projet de loi de programmation relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dans des domaines très divers. Il a rappelé que la commission avait décidé de s'en saisir pour avis pour examiner l'article 14 qui visait, dans sa rédaction initiale, à transformer en avis simple l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France (ABF) sur les autorisations de travaux dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP). Cette disposition a suscité, en effet, de vives inquiétudes chez les acteurs du patrimoine.

Au-delà de cette question de l'ABF, il a suggéré d'introduire dans le projet de loi des dispositions relatives à l'affichage publicitaire extérieur, en vue de mieux maîtriser son impact sur les paysages et le cadre de vie. Après avoir abordé ce thème dans le cadre de l'avis budgétaire sur les crédits de l'environnement présenté au nom de la commission en novembre 2008, il a poursuivi, depuis janvier, une réflexion sur le sujet à la demande de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet et de M. Hubert Falco et a remis un rapport en juin.

Abordant, d'abord, la question des ZPPAUP, il a rappelé que ces zones protégées, créées en 1983, relèvent d'une démarche contractuelle entre les communes et l'État. Elles sont instituées à l'initiative des communes. Toutefois, l'État, à travers les ABF notamment, est le garant de la qualité de la politique patrimoniale dans ces secteurs. Il a rappelé que la proposition tendant à supprimer l'avis conforme de l'ABF avait déjà tenté de s'immiscer dans différents textes à l'initiative de l'Assemblée nationale, jusqu'à présent sans succès :

- dans le cadre du « plan de relance » en janvier 2009 ; cette disposition a ensuite été censurée par le Conseil constitutionnel, en tant que « cavalier législatif » ;

- dans le cadre de l'examen en deuxième lecture du « Grenelle I » ; le Sénat a supprimé cette disposition, au motif notamment qu'elle n'avait pas sa place dans une loi de programmation.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a indiqué que cette mesure avait suscité une vive émotion des associations de défense du patrimoine, qui l'ont ressentie comme un signal négatif et comme l'abandon par l'État d'un « garde-fou ». De même, les associations d'élus ont marqué leur attachement au maintien de l'avis conforme de l'ABF.

Il a reconnu que, formellement, la décision rendue par ce dernier s'appuie sur le règlement de la zone, établi en concertation entre la commune et l'ABF : aussi, dans un souci de simplification des démarches, comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, un avis simple serait suffisant puisque le maire doit respecter ce règlement. Toutefois, il a fait observer que tout ne pouvait être planifié en matière de patrimoine, et que, par ailleurs, de nombreux règlements, notamment les plus anciens, sont lacunaires et ne recouvrent pas toutes les problématiques qui peuvent se présenter.

C'est pourquoi il a considéré que l'avis de l'ABF restait une expertise utile pour les maires et indispensable pour la sauvegarde du patrimoine. La suppression de l'avis conforme aurait laissé des questions en suspens, comme celle du bénéfice du régime Malraux, ou celle de la protection des abords des monuments historiques situés dans le périmètre des ZPPAUP.

Il a salué, par conséquent, la décision de la commission de l'économie, à l'initiative de son rapporteur M. Dominique Braye, de maintenir cet avis conforme.

Puis il a indiqué que celle-ci avait proposé, en contrepartie, de réformer la procédure d'appel contre les décisions de l'ABF dans les ZPPAUP. Cette possibilité de recours a été prévue dès la création des ZPPAUP puis étendue aux secteurs sauvegardés et aux abords de monuments historiques. Le recours s'exerce auprès du préfet de région, qui émet, après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites (CRPS), un avis qui se substitue à celui de l'ABF. Cette procédure n'a trouvé qu'une application très limitée. En vue de la rendre plus efficace, la commission de l'économie propose de placer le recours auprès du seul préfet de département. **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a estimé que cette proposition soulevait des difficultés, en termes de cohérence d'une part, et au regard de la collégialité et de l'expertise du recours, d'autre part, puisque la CRPS ne serait plus consultée. Il a donc proposé de revenir à la situation actuelle tout en encadrant les délais impartis au préfet de région pour consulter la CRPS et pour statuer, afin de rendre la procédure plus fluide.

Il a proposé, en outre, de faciliter l'intégration, dans les règlements de ZPPAUP, de prescriptions environnementales liées à la performance énergétique des bâtiments ou à la promotion des énergies renouvelables. Cela rejoint la préoccupation, largement partagée, de mieux concilier l'exigence de protection du patrimoine avec les objectifs du « Grenelle ».

Il a souligné, enfin, la nécessité de moderniser l'image des ABF, sérieusement entachée par les tensions avec des élus. Une meilleure compréhension mutuelle doit être recherchée notamment pour lutter contre le sentiment d'arbitraire qui ressort parfois de certaines positions tranchées, qui fluctuent dans le temps ou d'un ABF à l'autre. Si la suppression de l'avis conforme des ABF ne règlera pas tous les problèmes, davantage de collégialité, de dialogue et de médiation seraient néanmoins souhaitables. L'expertise des ABF, même si elle est parfois contestée, permet, dans bien des cas, de prévenir des dégâts irrémédiables.

Abordant, ensuite, le thème de l'affichage publicitaire extérieur, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a rappelé que la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes avait répondu à un objectif de protection esthétique du paysage. Elle avait d'ailleurs été renvoyée à la commission des affaires culturelles, ce qui justifie que celle-ci se saisisse de nouveau de cette question.

Cette loi a eu un bilan globalement positif. Toutefois, tant les professionnels que les associations font le constat de son insuffisante application. Une nouvelle étape est ainsi attendue : en effet, la multiplication des dispositifs, sous toutes leurs formes, est souvent perçue comme une nuisance ; elle conduit à une banalisation des paysages.

Il a souligné que ses propositions étaient guidées par un souci d'équilibre, qui était déjà au cœur de la loi de 1979 puisque celle-ci a posé le principe selon lequel l'objectif de protection du cadre de vie devait être concilié avec le droit à la liberté d'expression et d'information. Par ailleurs, les enjeux économiques et commerciaux sont importants et doivent être pris en compte, a fortiori dans une période de crise qui fragilise les professionnels du secteur. Ces derniers ont également conscience, néanmoins, des nécessaires évolutions de leur métier.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a souligné que ses propositions répondaient d'abord à un objectif de simplification. En ce sens, il a proposé de réformer la procédure d'élaboration des règlements locaux de publicité (RLP), complexe et source de contentieux, en l'alignant sur la procédure applicable en matière de plan local d'urbanisme. Il a souligné que cela permettrait, d'une part, de renforcer le caractère démocratique de la démarche, car toutes les personnes intéressées pourront être consultées et que le projet sera ensuite soumis à enquête publique ; cela permettra, d'autre part, de faire prendre conscience aux élus des enjeux liés à la publicité et de leur connexion avec les préoccupations en matière d'urbanisme local.

Il a ajouté qu'un autre objectif était de mieux maîtriser la pression publicitaire pour protéger les paysages et le cadre de vie. En ce sens, il a proposé que les RLP ne puissent fixer que des règles plus restrictives que la réglementation nationale et qu'ils puissent prévoir des « zones de tranquillité » où toute publicité sera interdite, aux abords des écoles et des ronds-points. Par ailleurs, les questions de publicité devront être prises en compte au niveau des

« entrées de ville ». Il a envisagé la suppression, dans un délai de cinq ans, des préenseignes dites dérogatoires, qui pourront être remplacées, notamment, par une signalisation d'information locale (SIL) permettant de concilier la protection des paysages, l'information des voyageurs et la valorisation des activités locales.

Dans un souci d'équilibre, il a proposé que toute publicité soit interdite hors agglomérations, à l'exception des aéroports et que le maire puisse autoriser des espaces publicitaires sur les bâches d'échafaudage, comme cela existe déjà pour les travaux sur les monuments historiques. De tels espaces pourraient laisser la place à des créateurs, afin d'instiller ainsi une forme d'expression artistique par le biais de l'affichage publicitaire.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis** a insisté, en parallèle, sur la nécessité d'informer les élus locaux pour qu'ils assurent une bonne application de la loi : les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) pourront jouer un rôle utile en ce sens.

Enfin, il a proposé à la commission d'adopter ce projet de loi ainsi enrichi de ces dispositions.

Un débat a suivi l'intervention du rapporteur.

**Mme Marie-Christine Blandin** a regretté que certains architectes des Bâtiments de France fassent parfois preuve d'une rigueur excessive en s'opposant à l'installation de dispositifs liés aux économies d'énergie. Elle a souhaité que soit maintenu l'avis conforme des ABF mais, qu'en contrepartie, ceux-ci acceptent de travailler sur l'intégration architecturale de tels dispositifs, comme certains le font déjà.

**M. Serge Lagauche** a estimé que la procédure d'appel contre les décisions des ABF devait rester à l'échelon régional, par cohérence avec la réorganisation territoriale de la France. Il a ajouté que les ABF n'avaient pas lieu d'être stigmatisés.

**Mme Colette Mélot** a souhaité que des voies de médiation soient trouvées pour résoudre les conflits opposant des élus locaux aux ABF. Elle a estimé que certains ABF devaient évoluer dans leurs positions, afin de ne pas être des freins au développement économique ou au développement durable.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin** a estimé que le maintien de l'avis conforme de l'ABF était essentiel pour s'inscrire dans une politique patrimoniale durable.

**M. Claude Bérit-Débat** a souligné que la création d'une ZPPAUP représentait, pour les élus locaux, un acte fort en faveur de la protection du patrimoine bâti et paysager. Il a jugé utile d'introduire de la souplesse en vue de favoriser l'intégration de dispositifs liés aux économies d'énergie, comme par exemple le double-vitrage. S'agissant de la publicité extérieure, il ne s'est pas opposé à ce que la procédure d'élaboration des règlements locaux soit alignée sur celle applicable en matière d'urbanisme, mais il a considéré que cette procédure pourrait s'avérer plus lourde et plus coûteuse pour les petites

communes. Il a partagé l'objectif de lutter contre la banalisation des paysages et des entrées de ville liée à la multiplication des dispositifs publicitaires, tout en soulignant les progrès déjà accomplis en ce sens.

**M. Jean-Pierre Chauveau** a souligné le rôle important des ABF et l'intérêt des conseils et de l'expertise qu'ils apportent. Il a relevé, toutefois, que certaines de leurs positions voire de leurs contradictions pouvaient parfois laisser perplexe.

Partageant ces propos, **M. Pierre Martin** a estimé nécessaire de parvenir à une plus grande harmonisation des positions.

**M. Jacques Legendre, président**, a rappelé que la création d'une ZPPAUP résultait de la volonté conjointe de l'État et des communes et que, de ce fait, il n'était pas acceptable de vouloir ensuite en atténuer la portée. Il a partagé les propositions équilibrées du rapporteur, tout en faisant observer que le débat en séance publique serait sur ce point difficile. Il a souhaité que la commission soit unanime pour prendre la défense des ABF face aux accusations dont ils peuvent faire l'objet.

**M. Jean-Claude Etienne** a souscrit à ces propos.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a constaté que tous les intervenants partageaient le souci de ne pas remettre en cause l'avis conforme des ABF mais aussi celui d'améliorer le dialogue avec les élus.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements au texte proposé par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Elle a adopté, tout d'abord, l'amendement n° 1 présenté par M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, portant article additionnel avant l'article 14 et visant à intégrer la prise en compte des enjeux liés au développement durable dans les règlements de ZPPAUP.

A l'article 14 (Réforme de la procédure de recours contre l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager), la commission a examiné l'amendement n° 2 présenté par M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, visant à rétablir la procédure de recours contre les décisions de l'ABF auprès du préfet de région après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites, tout en encadrant le délai imparti au préfet de région pour consulter la CRPS et pour statuer. **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a proposé de fixer ce délai à deux mois, aussi bien pour les recours concernant les ZPPAUP que, par cohérence, pour ceux concernant des travaux en secteurs sauvegardés ou aux abords des monuments historiques.

**M. Jacques Legendre, président**, s'est demandé si un délai maximal de trois mois ne serait pas mieux adapté pour permettre la consultation de la CRPS.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur**, a estimé qu'une réduction du délai à deux mois, au lieu de trois actuellement, permettrait de donner un signal en faveur d'une accélération de la procédure.

**Mme Marie-Christine Blandin** a insisté, en parallèle, sur la nécessité de favoriser des voies de médiation auprès de l'association nationale des ABF notamment, avant d'engager une procédure de recours administratif.

Puis la commission a adopté l'amendement n° 2.

Elle a adopté, ensuite, l'amendement n° 3 présenté par M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, visant à insérer, avant le titre II, un chapitre additionnel relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et préenseignes.

Puis la commission a adopté l'amendement n° 4 présenté par M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, portant article additionnel après l'article 15 bis et visant à compléter les prescriptions applicables en matière de publicité extérieure par l'édition de règles de densité, d'une part, et de consommation énergétique des dispositifs de publicité lumineuse, d'autre part.

**Mme Marie-Christine Blandin** a souhaité que ces prescriptions prennent notamment en compte la question des faisceaux laser lumineux.

**M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a indiqué que cette préoccupation serait prise en compte par l'article 66 du projet de loi, qui prévoit des dispositions générales et techniques pour réduire les « pollutions » visuelles.

La commission a examiné l'amendement n° 5 présenté par M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, portant article additionnel après l'article 15 bis et visant à ouvrir la possibilité pour les maires d'autoriser l'installation de bâches d'échafaudage comportant un espace publicitaire.

Après les réserves et interrogations formulées par **Mmes Colette Mélot, Brigitte Gonthier-Maurin** et **Marie-Christine Blandin** quant au contenu de ces affichages publicitaires et à leur portée esthétique notamment, **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a précisé que de tels espaces seraient soumis à l'autorisation du maire, qu'ils seraient temporaires et strictement encadrés puisque la surface publicitaire de la bâche, notamment, serait limitée par décret. Il a ajouté que ce support permettrait de faire évoluer les modalités d'expression de la publicité et favoriserait la création. Par ailleurs, cette disposition vient « contrebalancer » la suppression des zones de publicité élargie, qui permettent jusqu'à présent aux maires d'autoriser de grands formats publicitaires. Elle étend, enfin, une possibilité qui existe déjà pour les monuments historiques et qui permet de contribuer au financement des travaux.

Après l'intervention de **Mme Maryvonne Blondin**, soulignant l'exemple réussi de la bâche installée sur la cathédrale de Quimper, **M. Jacques Legendre, président**, a suggéré que la commission ne retienne pas cet amendement, dans sa rédaction actuelle, en raison des interrogations qu'il a suscitées.

Suivant cette position, la commission n'a pas adopté cet amendement.

Puis elle a examiné l'amendement n° 6 présenté par M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, portant article additionnel après l'article 15 bis et visant à simplifier la procédure d'élaboration des règlements locaux de publicité en l'alignant sur celle applicable en matière de plan local d'urbanisme. **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a précisé que cette disposition centrale conduisait à la suppression des groupes de travail, dont les modalités de composition sont sources de contentieux. Elle permet, en outre, de clarifier la loi, en supprimant les trois types de zonages existants et en confiant au maire la compétence en matière de police de l'affichage, dès lors qu'un règlement local aura été élaboré. Elle vise enfin à renforcer la protection des paysages, dans la mesure où le règlement local ne pourra être que plus restrictif que la réglementation nationale.

En réponse aux interrogations formulées par **MM. Serge Lagache et Claude Bérit-Débat, M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a précisé que les règlements locaux de publicité en vigueur resteront valides jusqu'à leur révision et pour une durée maximale de dix ans à compter de la date de publication de la loi.

La commission a adopté cet amendement.

Puis elle a adopté l'amendement n° 7 présenté par M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, portant article additionnel après l'article 15 bis et prévoyant de supprimer, dans un délai de cinq ans, les « préenseignes dérogatoires », et de les remplacer par des dispositifs tels que la signalisation d'information locale.

Elle a adopté l'amendement n° 8 présenté par M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, portant article additionnel après l'article 15 bis et visant à compléter l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme en vue d'imposer l'élaboration d'une réglementation locale de publicité adaptée aux enjeux de qualité paysagère des entrées de ville.

Enfin, elle a adopté l'amendement n° 9 présenté par M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis, visant à supprimer l'article 99 (Composition du groupe de travail sur le projet de réglementation spéciale des zones de publicité), par coordination avec la réforme envisagée qui conduit à la suppression des groupes de travail. **M. Ambroise Dupont, rapporteur pour avis**, a estimé, en outre, que la validation législative des règlements locaux de publicité établis jusqu'à la date de publication de la loi, proposée par la commission de l'économie, ne lui semblait finalement pas opportune, alors même qu'il avait envisagé de la proposer dans un premier temps. Elle pourrait en effet retarder la mise en place de la réforme envisagée.

Sous réserve de ces amendements, **la commission a donné un avis favorable au texte proposé par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire pour le projet de loi portant engagement national pour l'environnement.**



## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

➤ **MM. Frédéric Auclair**, président, et **Jean-Marc Blanchecotte**, vice-président, de l'Association nationale des architectes des bâtiments de France

➤ **M. Michel Clément**, directeur de l'architecture et du patrimoine, et **Mme Isabelle Maréchal**, adjointe au directeur de l'architecture et du patrimoine (DAPA) au ministère de la culture et de la communication

➤ **MM. Jean-René Etchegaray**, premier adjoint au maire de Bayonne, secrétaire de l'Association nationale des villes et pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés, et **Jacky Cruchon**, directeur de l'urbanisme de Bayonne

➤ Réunion des associations nationales du patrimoine bâti et paysager (« G 8 – Patrimoine ») : **Mme Paule Albrecht**, présidente de la Société pour la protection des paysages et de l'esthétique de la France (SPPEF), **M. Alain de La Bretesche**, président des Journées juridiques du patrimoine et secrétaire général de Fédération nationale des associations de sauvegarde des sites et des ensembles monumentaux (FNASSEM), **M. Michel Fontaine**, président de Maisons Paysannes de France, **M. Jean de Lambertye**, président de La Demeure historique, **M. Henri de Lépinay**, président de l'Union Rempart, **M. Olivier de Rohan-Chabot**, président de la Sauvegarde de l'Art français, **M. Kléber Rossillon**, président de la FNASSEM, **M. Philippe Toussaint**, président de Vieilles maisons françaises

➤ **M. Stéphane Dottelonde**, président, et **Mme Nathalie Tureau**, directrice juridique, de l'Union de la publicité extérieure (UPE)

➤ **MM. Emmanuel Dupont**, délégué général, et **Benoît Verduron**, trésorier, du Syndicat national de la publicité extérieure (SNPE)

➤ **MM. Jean-Charles Decaux**, co-directeur général, et **Jean-François Curtil**, directeur Patrimoine et Développement, de JCDecaux

➤ **M. Erminio Deodato**, président de DEFI France

➤ **Mme Emmanuelle Gay**, conseiller au cabinet de Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'Etat chargée de l'écologie auprès du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer



## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

### *Article additionnel avant l'article 14*

#### **Amendement**

Avant l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. Le premier alinéa de l'article L. 642-2 du code du patrimoine est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

Des prescriptions générales ou particulières en matière d'architecture et de paysages sont instituées à l'intérieur de ces zones ou parties de zone pour les travaux mentionnés à l'article L. 642-3.

Ces prescriptions définissent notamment les conditions dans lesquelles peuvent être autorisés, au regard de leur intégration architecturale et de leur insertion paysagère, les aménagements, installations et constructions liés à la promotion des énergies renouvelables ou destinées à renforcer la performance énergétique des bâtiments.

II. Après la deuxième phrase du dernier alinéa du même article, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

Une zone de protection peut également être modifiée dans les mêmes conditions pour y introduire ou modifier des prescriptions mentionnées au deuxième alinéa.

### *Article 14*

#### **Amendement**

Rédiger comme suit cet article :

I. La dernière phrase du deuxième alinéa de l'article L. 642-3 du code du patrimoine est remplacée par trois phrases ainsi rédigées :

A compter de sa saisine, le représentant de l'État dans la région dispose d'un délai de deux mois pour consulter la section de la commission régionale du patrimoine et des sites et pour statuer. En l'absence de réponse à l'issue de ce délai, son avis est réputé confirmer l'avis de l'architecte des Bâtiments de France. Le délai de saisine du représentant de l'État dans la région est fixé par décret.

II. La dernière phrase du troisième alinéa de l'article L. 313-2 du code de l'urbanisme est remplacée par les mêmes dispositions.

III. La dernière phrase du cinquième alinéa de l'article L. 621-31 du code du patrimoine est remplacée par trois phrases ainsi rédigées :

A compter de sa saisine, le représentant de l'État dans la région dispose d'un délai de deux mois pour consulter la section de la commission régionale du patrimoine et des sites et pour statuer. En l'absence de réponse à l'issue de ce délai, son avis est réputé confirmer l'avis de l'architecte des Bâtiments de France. Le délai de saisine du représentant de l'État dans la région et les délais impartis au maire ou à l'autorité administrative compétente pour statuer sont fixés par décret.

*Division additionnelle avant le Titre II*

**Amendement**

Avant le Titre II, insérer une division additionnelle ainsi rédigée :  
Chapitre III  
Publicité extérieure, enseignes et préenseignes

*Article additionnel après l'article 15 bis*

**Amendement**

Après l'article 15 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :  
Les deux premières phrases du premier alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement sont ainsi rédigées :

Dans les agglomérations, et sous réserve des dispositions des articles L. 581-4 et L. 581-8, la publicité est admise. Elle doit toutefois satisfaire, notamment en matière d'emplacements, de densité, de surface, de hauteur, d'entretien et, pour la publicité lumineuse, d'économie d'énergie, à des prescriptions fixées par décret en Conseil d'État, en fonction des procédés, des dispositifs utilisés, des caractéristiques des supports et de l'importance des agglomérations concernées.

*Article additionnel après l'article 15 bis*

**Amendement**

Après l'article 15 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :  
I. L'article L. 581-7 du code de l'environnement est ainsi rédigé :  
En dehors des lieux qualifiés « agglomération » par les règlements relatifs à la circulation routière, toute publicité est interdite, à l'exception des parties bâties et ouvertes au public de l'enceinte des aéroports.

II. L'intitulé de la sous-section 4 et l'article L. 581-14 sont remplacés par les dispositions suivantes :

Sous-section 4 : Règlements locaux de publicité

«*Art. L. 581-14* - L'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou à défaut la commune peut élaborer sur l'ensemble du territoire de la communauté ou de la commune un règlement local de publicité qui adapte les dispositions prévues à l'article L. 581-9.

Sous réserve des dispositions des articles L. 581-4, L. 581-8 et L. 581-13, le règlement local de publicité définit une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national.

Il peut prévoir une interdiction de publicité à moins de 100 mètres des écoles maternelles ou primaires et aux abords des carrefours à sens giratoire.

La publicité supportée par des palissades de chantiers ne peut être interdite, sauf lorsque celles-ci sont implantées dans les lieux visés aux 1° et 2° du I de l'article L. 581-8.

« *Art. L. 581-14-1* – Le règlement local de publicité est élaboré, révisé ou modifié conformément aux procédures d'élaboration, de révision ou de modification des plans locaux d'urbanisme définies au chapitre 3 du titre 2 du Livre Ier du code de l'urbanisme.

Le président de l'établissement public de coopération ou le maire peut recueillir l'avis de tout organisme ou association compétents en matière de paysage, de publicité, d'enseignes et préenseignes, d'environnement, d'architecture, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, d'habitat et de déplacements, y compris des collectivités territoriales des États limitrophes.

Avant d'être soumis à enquête publique, le projet de règlement arrêté par la collectivité est soumis pour avis à la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de deux mois.

L'élaboration, la révision ou la modification du règlement local de publicité et l'élaboration, la révision ou la modification du plan local d'urbanisme peuvent faire l'objet d'une procédure unique et d'une même enquête publique.

Le règlement local de publicité, une fois approuvé, est annexé au plan local d'urbanisme ou aux documents d'urbanisme en tenant lieu. A défaut de document d'urbanisme, il est tenu à disposition du public.

« *Art. L. 581-14-2* - Les compétences en matière de police de la publicité sont exercées par le préfet. Toutefois, s'il existe un règlement local de publicité, ces compétences sont exercées par le maire au nom de la commune.

« *Art. L. 581-14-3* - Les conditions de mise en œuvre de la présente sous-section sont fixées par décret en Conseil d'État.

Les réglementations spéciales qui sont en vigueur à la date de publication de la loi n° ... du ... portant engagement national pour l'environnement restent valables jusqu'à leur révision et pour une durée maximale de dix ans à compter de cette date. Elles sont révisées selon la procédure prévue à l'article L. 581-14-1. »

III. L'article L. 581-8 du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° La dernière phrase du I est ainsi rédigée :

Il ne peut être dérogé à cette interdiction que dans le cadre d'un règlement local de publicité établi en application de l'article L. 581-14.

2° Les deux derniers alinéas du II sont remplacés un alinéa ainsi rédigé :

Il ne peut être dérogé à cette interdiction que dans le cadre d'un règlement local de publicité établi en application de l'article L. 581-14.

IV. Les articles L. 581-11 et L. 581-12 sont abrogés.

V. L'article L. 581-18 du code de l'environnement est modifié comme suit :

1° Au deuxième alinéa, les mots : « Les actes instituant les zones de publicité autorisée, les zones de publicité restreinte et les zones de publicité élargie peuvent » sont remplacés par les mots : « Le règlement local de publicité mentionné à l'article L. 581-14 peut » ;

2° Au quatrième alinéa, les mots : « dans les zones de publicité restreinte » sont remplacés par les mots : « dans le cadre d'un règlement local de publicité » ;

3° Au dernier alinéa, les mots : « du préfet » sont remplacés par les mots : « de l'autorité compétente en matière de police ».

VI. Au premier alinéa de l'article L. 581-21 du code de l'environnement, les mots : « l'État » sont remplacés par les mots « l'autorité compétente en matière de police »

VII. Aux articles L. 586-27, L. 581-28, L. 581-29, L. 581-30, L. 581-31 et L. 581-33 du code de l'environnement, les mots : « le maire ou le préfet » sont remplacés par les mots : « l'autorité compétente en matière de police ».

VIII. A l'article L. 581-32 du code de l'environnement, les mots : « le maire ou le préfet sont tenus de faire usage des pouvoirs que leur confère » sont remplacés par les mots : « l'autorité compétente en matière de police est tenue de faire usage des pouvoirs que lui confère »

IX. Le quatrième alinéa (3°) de l'article L. 581-34 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

« 3° Sans avoir observé les dispositions particulières prévues par le règlement local de publicité établi en application de l'article L. 581-14. »

*Article additionnel après l'article 15 bis*

**Amendement**

Après l'article 15 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. Le début du troisième alinéa de l'article L. 581-19 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

Pour une période maximale de cinq ans à compter de la publication de la loi n° ... du ... portant engagement national pour l'environnement, un décret en Conseil d'État (le reste sans changement)

II. Cet article est complété par un alinéa ainsi rédigé :

Au terme de ce délai, les activités mentionnées à l'alinéa précédent ne peuvent être signalées que dans des conditions définies par les règlements relatifs à la circulation routière.

*Article additionnel après l'article 15 bis*

**Amendement**

Après l'article 15 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le septième alinéa de l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme est complété par deux phrases ainsi rédigées :

Parallèlement, une réglementation locale applicable à la publicité, telle que prévue par l'article L. 581-14 du code de l'environnement, est établie par l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou la commune. L'élaboration et l'approbation des dispositions d'urbanisme et du règlement local de publicité font l'objet d'une procédure unique et d'une même enquête publique.

*Article 99*

**Amendement**

Supprimer cet article.



## **AMENDEMENT NON ADOPTÉ PAR LA COMMISSION**

*Article additionnel après l'article 15 bis*

### **Amendement**

Après l'article 15 bis, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 581-10 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

Le maire peut autoriser l'installation de bâches d'échafaudage comportant un espace dédié à la publicité dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.