



Ville de Pornic

Enquête publique relative à la Révision du Règlement Local de Publicité (RLP)

Partie 2

CONCLUSIONS MOTIVEES ET AVIS DU COMMISSAIRE ENQUETEUR



Louis-Marie MUEL
Commissaire enquêteur

SOMMAIRE

Préambule

- 1) Rappel des grandes lignes du projet et de son contexte
- 2) Les considérations du Commissaire enquêteur et les enseignements tirés de l'enquête
- 3) Les conclusions motivées et l'avis du Commissaire enquêteur

Préambule

Désignation

Je, soussigné, Louis-Marie MUEL, a été désigné, par décision de Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Nantes, en date du 12 août 2021, pour conduire l'enquête publique relative à la révision du Règlement Local de Publicité de la commune de PORNIC

Déclaration sur l'honneur

Conformément à ce qui m'a été demandé par le Tribunal Administratif de Nantes, je précise que j'ai déclaré, le 20 août 2021, « *sur l'honneur, ne pas être intéressé à l'opération à titre personnel ou en raison de mes fonctions, notamment au sein de la collectivité, de l'organisme ou du service qui assure la maîtrise d'œuvre ou le contrôle de l'opération soumise à l'enquête au sens des dispositions de l'article L123-5 du Code de l'Environnement* ».

À la suite de la production de son rapport circonstancié relatant le déroulement de l'enquête, le Commissaire Enquêteur formule ses conclusions motivées dans le présent document, séparé du rapport, conformément à la réglementation.

1) Rappel des grandes lignes du projet et de son contexte

La commune de PORNIC, issue de la fusion des 3 communes de Pornic, le Clion sur mer et Sainte Marie sur mer, enregistre une population de 15 700 habitants pour une superficie de près de 10 000 ha. Sa situation littorale et la qualité de son patrimoine architectural et paysager en font une station balnéaire réputée de Loire-Atlantique dont la population estivale peut atteindre 50 000 habitants.

Elle disposait depuis le 21 juillet 2000, d'un Règlement Local de Publicité, dit de 1^{ère} génération. Au regard des nouvelles dispositions législatives issues de la loi dite « Grenelle II » du 12 juillet 2010, ce RLP est devenu caduc au 31 janvier 2021.

La présente enquête a pour objet l'élaboration d'un nouveau RLP dont les principales finalités sont :

- la recherche d'un équilibre entre préservation du patrimoine, du cadre de vie, des paysages et communication des activités locales
- la réduction de la densité et la taille des dispositifs publicitaires et encadrer l'affichage temporaire
- l'encadrement des modes d'affichage lumineux et numériques
- la préservation des espaces de nature et de respiration en agglomération

Ce RLP a défini 4 orientations sectorisées se traduisant par un zonage réglementaire à l'intérieur duquel les 3 grands dispositifs (publicité, pré-enseigne et enseigne) seront strictement réglementés.

- Deux secteurs ZP1 (a et b) interdisant toute publicité et préenseignes dans la vieille ville, le port et les espaces littoraux

- Une zone ZP2 interdisant la publicité et les préenseignes dans les zones à dominantes pavillonnaire, à l'exception de la publicité sur mobilier urbain.
 - Une zone ZP3, plus tolérante concernant ce qu'on peut appeler « les entrées de villes »
 - Deux secteurs ZP4 (a et b) correspondant aux zones d'activités économiques.
- Les enseignes n'échappent pas non plus à une réglementation zone par zone.

Ce dispositif se veut volontairement très protecteur et ambitieux, eu égard à la dimension patrimoniale et environnementale de Pornic.

2) Les considérations du Commissaire enquêteur et les enseignements tirés de l'enquête

Le commissaire enquêteur a mis à profit la phase de préparation de l'enquête pour approfondir la question de la publicité et comprendre les problématiques soulevées par une réglementation jugée par certains trop laxiste et par d'autres trop sévère.

Au terme du temps passé en analyse de l'ensemble du dossier, des 31 jours d'enquête, des rencontres des acteurs du projet et des visites sur site et compte-tenu de l'ensemble des observations qui ont été déposées sur le registre, des échanges avec les personnes qui se sont déplacés et des réponses aux questions du commissaire enquêteur que la municipalité a bien voulu apporter dans son mémoire,

Le commissaire enquêteur formule les considérations suivantes :

➤ Sur le déroulement de l'enquête et la participation du public

L'enquête publique s'est déroulée du 20 octobre 2021 au 19 novembre 2021 soit 31 jours consécutifs en mairie de Pornic et dans les 2 mairies annexes de Ste Marie sur Mer et du Clion sur Mer, conformément à l'arrêté du maire de Pornic susvisé. Le choix de retenir les 3 mairies déléguées comme siège de l'enquête où le public pouvait consulter le dossier et déposer des observations s'explique par la volonté réelle de la municipalité de toucher le maximum d'habitants, même si le bourg du Clion est sans doute moins concerné par la problématique.

Le public pouvait donc consulter le dossier et formuler ses observations dans 3 lieux différents et y accéder également sur le site Web de la mairie. Une adresse électronique était disponible.

En revanche, les 4 permanences du commissaire enquêteur ne se sont tenues qu'en mairie principale de Pornic

L'information du public relative à la tenue de l'enquête s'est fait de 2 manières :

- Les mesures de publicité légales : Elles ont été strictement par la parution de l'avis d'enquête publique dans la presse régionale (15 jours avant, répétée dans les 8 jours après le début), par voie d'affichage et panneautage dans la mairie de Pornic, et par voie d'affichage et panneautage sur le territoire aggloméré de Pornic à 9 emplacements situés sur des points

stratégiques de fréquentation du public. En outre, l'information a été largement relayée sur le site Web de la mairie

- Deux autres mesures de publicité ont été mises en œuvre une quinzaine de jours avant l'ouverture de l'enquête : l'envoi de 249 mails à tous les commerçants et activités économiques et tertiaires de Pornic et l'envoi d'une vingtaine de mails à différentes associations et organismes
- Par ailleurs, la municipalité a pris le soin de réaliser une présentation très synthétique et pédagogique du projet sur 2 flyers de format A3

La participation du public : elle peut s'évaluer de 3 manières :

- *Les 4 permanences* du commissaire enquêteur (2 le matin, 2 l'après-midi dont 3 en semaine et une le samedi) ont permis des échanges avec 11 personnes. Parmi celles-ci, une seule appartenait au milieu professionnel de la publicité.
- *La fréquentation du site web de la mairie, dédié au RLP.*
Malgré l'absence de registre dématérialisé, l'analyse du site Web permet d'avoir une idée de l'intérêt que le public a porté au dossier par la consultation à distance. Les services de la mairie ont recensé 195 consultations de la page dédiée au RLP par 59 personnes différentes. Sur un total de 117 téléchargements, le règlement a été téléchargé 20 fois, le plan de zonage 14 fois et le rapport de présentation 10 fois.
- *Le nombre d'observations et leurs modes d'enregistrement*
Au total, ce sont 13 requêtes qui ont été formulées et déposées de la manière suivante :
le registre papier de la mairie de Pornic : 7 observations manuscrites
le registre papier de la mairie de Sainte Marie sur mer : aucune observation
le registre papier de la mairie du Clion sur mer : aucune observation
la boîte mail dédiée rlp-revision@pornic.fr: 6 courriels
les courriers adressés au commissaire enquêteur : 3 courriers dont 2 par lettres recommandées avec accusé de réception ayant été également envoyés par courriel.

La phase d'analyse des observations et de dialogue avec la municipalité

La clôture de l'enquête s'est faite conformément aux dispositions réglementaires, le vendredi 19 novembre 2021 à 17h et la boîte mail dédiée à l'enquête est devenue inopérante dans les heures à suivre. En application de l'article R123-18 du CE, le vendredi 26 novembre, exactement 8 jours après, le commissaire enquêteur remettait son **Procès-Verbal de Synthèse** à l'adjoint au maire en charge de l'urbanisme, dans lequel il analysait toutes les observations et interpellait la municipalité sur un certain nombre de questions soulevées par les requérants.

La municipalité de Pornic a adressé en retour dans le délai de 8 jours, un mémoire répondant point par point à toutes les questions posées permettant ainsi d'éclairer le Commissaire enquêteur avant la formulation de son avis définitif

Le Commissaire enquêteur considère donc que :

- *le déroulement de l'enquête s'est fait dans les meilleures conditions et conformément aux dispositions prévues par le Code de l'Environnement et l'arrêté de prescription du maire de Pornic*
- *le dossier d'enquête était bien présenté, accessible à tous avec de nombreuses illustrations très pédagogiques même si l'on peut regretter que la traduction réglementaire fût parfois d'une lecture un peu confuse et le document graphique d'une échelle trop petite*
- *l'information du public à la tenue de l'enquête a respecté rigoureusement les obligations réglementaires et que des initiatives ont même été prises de manière efficace pour alerter tous les professionnels du commerce et le milieu associatif (envoi de 250 mails ciblés)*
- *la faible participation du public (13 observations) s'explique très certainement par l'objet même de l'enquête pour lequel la population en général se sentait moins concernée. On peut s'interroger sur la quasi-absence de réactions des commerçants eux-mêmes, mais, sans doute faut-il en déduire un avis favorable « tacite » plus qu'un désintéret.*
- *les requêtes déposées émanent majoritairement des professionnels de la publicité extérieure et de personnes directement concernées (propriétaire du Château, un commerçant) et leur contenu est souvent de qualité et très bien argumenté*

➤ sur la justification du projet

Il est important de souligner quelques éléments de contexte et de projet présentés dans le rapport (partie 1), pour mieux comprendre l'enjeu de cette réglementation et formuler un avis équilibré et objectif.

Le contexte

La commune de Pornic, après avoir été un port de pêche florissant entre le XVIème et XVIIIème siècle, par sa situation géographique et la qualité environnementale et paysagère de ses espaces littoraux est devenue très tôt une grande station balnéaire très prisée des hommes d'art et de lettres et par la population nantaise et même au-delà. A la fin du XIXème et début du XXème, sur le littoral entre le vieux port et Ste Marie ainsi que dans le quartier de Gourmalon se sont édifiées d'importantes et magnifiques villas balnéaires.

L'essor du tourisme dans le 2^{ème} moitié du XXème siècle, l'amélioration de la desserte routière et la proximité d'un arrière-pays (le Pays de Retz) dynamique sont autant de facteurs favorables à un développement économique significatif. Avec le phénomène de résidentialisation, et pour répondre à la demande en services et commerces, la ville de Pornic devient un vrai pôle d'emplois à l'échelle du Pays de Retz. Pour une population de 15 000 habitants, Pornic comptabilise 2 087 établissements. Il est intéressant de noter que 52 % des actifs résidents travaillent sur la commune.

On sent bien que ce territoire à forte connotation patrimoniale et paysagère va progressivement être confronté au dilemme de l'acceptabilité des effets du phénomène de pression démographique et économique.

Les pouvoirs publics ont très tôt pris conscience de l'enjeu en mettant en place des procédures de protection du cadre de vie telles que le classement ou l'inscription aux Monuments Historiques, les PDA (périmètres délimités des abords), la loi littorale, la ZPPAUP puis le futur SPR, sans parler des procédures environnementales.

La collectivité locale, quant à elle, a développé une stratégie volontariste de maîtrise du développement et de l'urbanisation à travers l'élaboration d'un Plan Local d'urbanisme, en cours de révision. Mais cela ne suffisait pas et il importait de travailler dans le détail de la perception des espaces susceptibles de refléter l'image de la ville. C'est ainsi qu'en 2000, Pornic élabore son 1^{er} Règlement Local de Publicité. Mais il fallait aller encore plus loin pour mieux répondre aux enjeux du Grenelle de l'Environnement. C'est à eux que tente de répondre ce RLP de 2^{ème} génération.

Rappel de quelques grandes lignes du projet

Sur la base d'un diagnostic approfondi, à l'issue duquel ont été identifiés des enjeux, la commune de Pornic s'est fixé quelques orientations générales :

- Rechercher un équilibre entre préservation du patrimoine, du cadre de vie, des paysages et communication des activités locales
- Limiter la densité et la taille des dispositifs publicitaires et encadrer l'affichage temporaire
- Encadrer les modes d'affichage lumineux et numériques
- Préserver les espaces de nature et de respiration en agglomération

Ensuite, ont été définies 4 orientations sectorisées se traduisant par un zonage réglementaire à l'intérieur duquel les 3 grands dispositifs (publicité, pré-enseigne et enseigne) seront strictement règlementés :

- Zone ZP1 : *préserv*er les richesses patrimoniales et paysagères de la vieille ville, du port et des espaces littoraux : interdiction de toute publicité et pré-enseigne.
- Zone ZP2 : *habiter des espaces de vie de qualité* des zones résidentielles : la publicité et les préenseignes ne seront autorisées que sur mobilier urbain
- Zone ZP3 : *Assurer un équilibre entre visibilité des activités et qualité paysagère des axes urbains*. C'est l'image de Pornic à travers ses entrées de ville : Publicité et pré-enseigne au sol sont interdites mais autorisées sur mur et mobilier urbain à condition de respecter des dimensions précises suivant qu'on se situe au nord ou au sud de la RD 213 (8m2 en ZP3a et 4m2 en ZP3b et 2m2 sur mobilier urbain) ;
- Zone ZP4 : *Participer au dynamisme et à la qualité des zones d'activités du territoire*. Ce sont les espaces de forte densité d'activités où la publicité et les préenseignes n'ont plus grande utilité. Elles ne seront donc autorisées que sur mobilier urbain. L'affichage lumineux y est interdit sauf sur mobilier urbain et l'affichage numérique autorisé qu'en zone ZP4a (L'Europe) sur façade et sur 2m2 maximum sans dépasser un dispositif par unité foncière de 30 ml de façade.

Les enseignes, quant à elles, font l'objet d'une réglementation précise zone par zone, qui porte sur leur mode d'implantation (au sol, sur mur, sur façade, sur vitrine), leur taille, leur couleur, les matériaux utilisés, les couleurs etc...

Le règlement rappelle également que « hors agglomération » telles qu'elles sont définies selon le Code de la Route et par arrêté du maire, toutes publicités et préenseignes sont interdites à l'exception des préenseignes dérogatoires (produits du terroirs, activités culturelles et MH). Les enseignes au sol et perpendiculaires sont également interdites.

Au final, les effets de cette réglementation se traduiront par :

- beaucoup d'interdits dans les espaces considérés comme sensibles au titre patrimonial et paysager (Zones ZP1 et ZP2), le mobilier urbain restant le seul dispositif accepté en ZP2
- de la tolérance dans les zones de forte mobilité et de découverte de la ville (entrées de villes et grands boulevards)
- un encadrement strict dans les zones d'activités à l'image de ce qui se pratique depuis déjà une décennie avec le RLP de 1^{ère} génération dans la zone de l'Europe

Le Commissaire enquêteur considère donc que :

- *les enjeux environnementaux, patrimoniaux et paysagers de la commune de Pornic qu'il a pu constater par ses visites sur le terrain sont en adéquation avec les descriptions que le rapport de présentation du RLP en fait et justifient pleinement toutes les mesures de protection régaliennes (MH, SPR, ...) ainsi que les dispositions réglementaires de maîtrise de l'urbanisation et de valorisation paysagère mises en œuvre à travers le PLU*
- *les objectifs assignés au nouveau RLP tels qu'ils sont exprimés dans la délibération de prescription du 11 décembre 2020 correspondent bien aux enjeux rappelés ci-avant, et s'inscrivent dans une démarche d'équilibre voulue par le Grenelle de l'Environnement et traduite dans le Code de l'Environnement, à savoir « une réponse aux enjeux de préservation et de protection du patrimoine, des paysages, du cadre de vie et de l'esthétisme urbain qui constituent des atouts majeurs de l'économie locale, tout en prenant en compte la nécessaire animation des centralités ainsi que les besoins en communication des entreprises ».*
- *la méthodologie d'élaboration du RLP et notamment le travail de concertation ont permis à la population en général (réunion publique), aux personnes publiques associées (réunions) et aux acteurs de la publicité en particulier (2 réunions de travail) d'exprimer leurs avis. On peut peut-être regretter qu'une réunion supplémentaire avec les acteurs de la publicité ne se soit pas tenue avant la délibération d'arrêt du projet afin de discuter concrètement des contre-propositions que certains professionnels ont formulées notamment UPE et COCKTAIL VISION*
- *la traduction réglementaire proposée dans le RLP est extrêmement volontariste et ambitieuse et qu'il convient de saluer « la posture courageuse » de la municipalité dans l'expression de ses exigences pour atteindre un niveau « d'excellence » dans l'image et la perception de sa ville.*

➤ sur la remise en cause par les professionnels de la publicité, de la légalité du dispositif réglementaire proposé

Comme cela a été rappelé précédemment, il est clair que l'application du futur RLP aura des conséquences importantes sur le paysage publicitaire de Pornic puisque les zones où l'affichage deviendra rigoureusement interdit à l'exception de l'affichage « accessoire » sur mobilier urbain, représentent au minimum 90 % du territoire aggloméré de Pornic. Et dans les zones où la publicité est autorisée (ZP3 et ZP4), elle est très encadrée.

C'est la raison pour laquelle la profession à travers l'intervention de UPE (Union de la Publicité Extérieure) réagit assez fort en début de sa requête en considérant que « *le dispositif ne concilie pas les objectifs de protection du cadre vie et le dynamisme économique et ne permet d'assurer la pérennité à long terme de ce type de média* ».

En complément, la requête de COCKTAIL VISION considère que la publicité numérique est interdite et qu'en la prohibant purement et simplement, la collectivité porte de « *toute évidence une atteinte disproportionnée aux libertés en jeu et que notre Etat de droit préfère toujours l'équilibre à l'interdit* ».

En outre AFFIOUEST soulève l'inégalité de traitement en matière de publicité que génère le projet de RLP, entre le domaine privé et le domaine public

Compte-tenu de ces remises en cause de la légalité du document, le commissaire enquêteur a clairement demandé à la collectivité, dans le PVS, d'apporter des éléments d'appréciation et d'approfondir avec son conseil juridique les 3 points suivants :

- l'atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie des professionnels de l'affichage et des annonceurs,
- non-respect du principe d'équilibre entre le droit à la liberté d'expression et à la diffusion d'information et d'idées avec la préservation du patrimoine et du cadre de vie
- l'atteinte à l'égalité de traitement entre le domaine public (mobilier urbain) et le domaine privé (autre support d'affichage)

Le Commissaire enquêteur considère que :

- *la Collectivité, par la réponse qu'elle a apportée dans son mémoire, a pris pleinement conscience de l'enjeu juridique soulevé par le projet puisqu'elle précise bien que « l'atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie et à la concurrence a été soulevée par l'expertise juridique de son avocat comme étant une discussion qui existe. Ce point précis sera porté de nouveau à son examen afin de garantir la légalité du document avant son approbation ».*
Cependant, le commissaire enquêteur regrette que cette nouvelle expertise n'ait pas été faite avant qu'il remette ses conclusions.
- *Il en est de même pour les 2 autres points relatifs au principe d'équilibre entre droit à la liberté d'expression et préservation du patrimoine, et à l'atteinte à l'égalité de traitement entre domaine privé et domaine public.*
- *Toutefois, concernant l'égalité de traitement entre domaine privé et domaine public à travers le mobilier urbain, le commissaire enquêteur invite la Collectivité à se pencher sur la jurisprudence du Conseil d'Etat du 8/12/1999 – Pont-à-Mousson qui stipule que « Le*

RLP(i) ne peut pas faire bénéficier à un seul type de dispositifs des règles clairement plus favorables que les règles auxquelles sont soumis les autres dispositifs. Ainsi, le RLP(i) ne peut pas par exemple, autoriser la publicité uniquement sur MU appartenant à la commune et en excluant tout autre support à la publicité. Ce type de règles instaure un trop grand déséquilibre entre les acteurs de la pub extérieure »

➤ sur la délimitation et la définition des zones de publicité

Le projet de RLP définit 4 grandes types de zones dont certaines avec 2 sous-secteurs. Leur délimitation a suscité un certain nombre d'interrogations de la part de professionnels de la publicité, d'autres pétitionnaires et du commissaire enquêteur lui-même. 4 zones ou secteurs sont concernés

- la ZP2 à dominante résidentielle pour laquelle UPE mais surtout COCKTAIL VISION contestent la délimitation car « *elle procède de toute évidence de l'erreur de droit et de l'erreur manifeste d'appréciation au regard de la finalité de la police spéciale de la publicité qui impose que puissent être appréhendés, in concreto, les enjeux associés* ».

Les requérants laissent donc entendre que les zones ZP2, dont les contraintes règlementaires sont identiques à celles des zones patrimoniales ZP1 (à l'exception de la publicité sur mobilier urbain), n'ont pourtant pas les caractéristiques ni les qualités d'une zone à forte valeur paysagère.

La collectivité répond que « *le zonage du RLP relève de l'analyse des enjeux et de choix locaux* » et « *qu'il ne peut y avoir d'erreur manifeste, le Code de l'environnement n'imposant pas une nomenclature spécifique au RLP et des règles spécifiques à une typologie d'espace. Cela relève de choix locaux justifiés* ».

- La ZP1b dans sa partie nord (avenue de Scalby-Newby...) est-elle justifiée eu égard à la morphologie et aux caractéristiques du quartier ? La collectivité répond « *que le classement se justifie par la cohérence architecturale et le fait que ces espaces bénéficiaient de règles dans l'ancien RLP que la commune souhaite reconduire* ».
- Le Val Saint Martin classé « hors agglomération » a soulevé des interrogations de la part de Pornic Agglo et du commissaire enquêteur. Ne fallait-il pas le rattacher à une zone de publicité ? La réponse de la collectivité s'appuie sur la définition juridique de la notion d'agglomération. Il y a une discontinuité physique au Val St Martin et la morphologie de ce quartier ne peut répondre aux critères d'une agglomération. « *C'est la réalité bâtie physique qui doit primer* »
- Enfin, l'absence de zonage aux abords de la RD751 en direction de Chaumes en Retz interpelle M. Vincent HERY. La Collectivité s'appuie sur la position des services de l'Etat lors de la concertation pour justifier le « hors agglomération » où toute publicité est interdite.

Le Commissaire enquêteur considère que :

- *les réponses apportées par la Collectivité aux deux derniers points précédemment évoqués sont satisfaisantes car s'appuyant sur des arguments juridiques incontestés.*
- *En revanche, en ce qui concerne la ZP2, la justification apportée dans le rapport de présentation au classement de ces zones apparaît insuffisante. Sur le plan règlementaire, presque rien ne distingue la ZP2 de la ZP1 à l'exception de la publicité sur mobilier urbain « à titre accessoire » qui restera très exceptionnelle.*

Aux critiques des annonceurs qui ne semblent pas totalement dénuées de fondement, 2 alternatives sont possibles : soit la collectivité envisage un léger assouplissement de ses règles, soit elle renforce l'argumentaire justifiant son choix de manière plus convaincante que ce qui est écrit dans le rapport de présentation aux chapitres 3.5.6, page 67 et 1.3 page 80.

Le commissaire enquêteur entend l'argument mis en avant par la Collectivité concernant également la limite nord de la ZP1b, de vouloir reconduire les règles de l'ancien RLP.

➤ sur l'écriture d'un certain nombre de règles contestées par les professionnels de la publicité.

Les règles contestées par les annonceurs qui se sont exprimés, notamment UPE et COCKTAIL VISION et dans une moindre mesure AFFIOUUEST, sont nombreuses. UPE a formulé des contre-propositions concrètes et argumentées. Il convient, là, de saluer l'exercice qui se veut constructif. Mais leur prise en compte reviendrait à bouleverser l'économie générale du projet de RLP, et donc à repartir sur un nouveau règlement et une nouvelle procédure d'enquête. Ce serait faire perdre du sens à toute la démarche engagée par la ville de Pornic

✓ Les règles sur la publicité numérique contestées par COCKTAIL VISION

A la critique du régime spécial que le projet de RLP réserve à la publicité numérique, la Collectivité répond dans son mémoire, en s'appuyant sur le Code de l'Environnement, « *qu'il est évident qu'un règlement local pourra comporter des règles « différenciées » en fonction des procédés, des supports, de la taille des agglomérations exactement comme le règlement national* ».

Concernant les règles de densité

Cocktail Vision considère que dans chacune des zones, il existe des alternatives à l'interdit via notamment l'adoption de règles de densité pertinentes. Seule la ZP4 autorise l'affichage numérique mais à condition d'être implanté sur une unité foncière de 30 ml ce qui, en pratique, l'interdit.

- *Le Commissaire enquêteur regrette que la collectivité n'ait pas répondu à la demande qu'il a formulée dans le PVS, à savoir vérifier si la règle de 30 ml d'une unité foncière était une alternative réaliste, afin d'éviter l'interdiction déguisée.*

Superficie des panneaux

La limitation de la surface des panneaux à 2 m² est considérée par le pétitionnaire comme « un format ne pouvant se positionner sur le marché grand format de l'affichage traditionnel. En outre, aucun enjeu en termes de protection du cadre de vie ne justifie une telle restriction dans une zone d'activités économiques, restriction qui vient en violation des articles L581-1 et L581-2 du Code de l'Environnement »

- *Le Commissaire enquêteur considère que la position exprimée par le pétitionnaire concernant le format imposé qui serait inadapté aux formats standards, mérite une analyse plus approfondie de la collectivité afin d'éviter d'adopter une position qui perdrait en crédibilité. Quant à l'interdiction du numérique dans les zones d'activités, la réponse de la Collectivité est satisfaisante, mettant en avant un souci d'harmonisation à l'échelle de la commune, et rappelant que le règlement intérieur de la zone de l'Europe l'interdit déjà à ce jour.*

Les publicités vidéos et animées

Aux critiques de l'interdiction de ce type de publicité au prétexte qu'elle empêcherait les professionnels d'exercer leur métier et qu'elle ne trouve aucune justification au regard de la protection du cadre de vie, la ville répond « qu'elle souhaite limiter les impacts très importants sur le paysage des dispositifs numérique qui s'imposent à l'œil du visiteur, ce pourquoi sont imposées des images fixes ».

En ce qui concerne la remarque sur les conséquences sur l'équilibre du Groupe, la collectivité signale que Cocktail Vision ne possède qu'un seul dispositif numérique sur Pornic.

- *Le Commissaire enquêteur note que la publicité numérique animée faisait l'objet d'un certain rejet de l'opinion publique et que sa limitation est une préoccupation de plus en forte aussi bien dans les milieux associatifs que politiques. Un projet de loi dans ce sens a été déposé en mars 2021 et a donné lieu à des débats à l'occasion de la loi Climat et Résilience. Il considère que la position de la Collectivité de Pornic est sage et non dénuée de fondement*

L'interdiction d'apposer un panneau en dehors d'une façade

L'opposition du pétitionnaire à cette mesure s'appuie sur l'alinéa 3 de l'article R581-34. A cet argument juridique, la Collectivité répond que le RLP peut édicter des règles plus restrictives que la réglementation nationale. C'est même la raison d'être du RLP.

- *Le Commissaire enquêteur prend acte de la réponse apportée et souligne la pertinence de l'argument avancé.*

Les plages horaires d'extinction

Le pétitionnaire demande que soit respectée la plage horaire de 1h à 6h conformément à l'article R581-35 du CE au risque d'être une disposition illégale.

- *Le Commissaire enquêteur considère donc que cet article est effectivement sujet à interprétation et mérite, comme le propose la Collectivité, d'être soumis à l'expertise du conseil juridique de la commune.*

✓ **Les contre-propositions formulées par la société UPE**

Concernant certaines références juridiques jugées inappropriées par UPE, (observations numérotées 1 ,2 et 4 dans le rapport du CE), la Collectivité n'exclut pas de les supprimer ou de les faire évoluer.

- *Le Commissaire enquêteur est satisfait de la réponse de la Collectivité et considère que la lisibilité et la compréhension du règlement y gagneront, sans remise en cause de son contenu.*

Concernant la règle relative aux dispositifs d'éclairage (observations n°5 dans le rapport), la Collectivité précise que cette disposition a été rajoutée à la demande des services de l'Etat lors de la phase d'élaboration du RLP, et qu'elle souhaite la conserver.

- *Le Commissaire enquêteur prend acte de cette décision, en rappelant toutefois que la subjectivité d'une règle rend difficile son application.*

Concernant la mise au rebus de nombreux matériels soulignée également par d'autres professionnels (observations 6, 13 etc... dans le rapport), la Collectivité rappelle la finalité du RLP qui consiste à être plus restrictif que le RNP, et que le retrait des dispositifs publicitaires n'est que la résultante de l'objet même du RLP.

- *Le Commissaire enquêteur ne conteste pas les effets inévitables de l'application du RLP (moins de publicité, donc forcément moins de panneaux) mais regrette que la Collectivité n'envisage pas une ouverture de dialogue avec les professionnels pour étudier avec eux les solutions qui faciliteraient la réutilisation de formats qui seraient compatibles avec le patrimoine existant des annonceurs, uniquement bien sûr, pour les panneaux dont la localisation serait autorisée par le nouveau RLP.*

Concernant la surface utile et hors tout d'un panneau, la Collectivité confirme que la définition sera modifiée en précisant uniquement la surface « utile » (surface d'affiche ou écran, hors encadrement) et la surface « totale » (surface d'affiche et d'encadrement).

- *Le Commissaire enquêteur est satisfait de la réponse apportée.*

Concernant les observations qui constitueraient une remise en cause de l'économie générale du projet, la Collectivité précise que le rapport de présentation sera complété au regard des justification des choix. Il s'agit des règles interdisant toute publicité en ZP2, interdisant les panneaux scellés au sol, les publicités et préenseignes lumineuses en ZP3, les publicités sur support mural ou posé au sol en ZP4, ou bien limitant la densité par le linéaire d'unité foncière de 30 m ou encore limitant la surface des panneaux.

- ***Le Commissaire enquêteur considère que « l'économie générale du projet » ne serait remise en cause que si c'est l'ensemble ou la majorité des règles précitées qui était revue. Mais il permet de penser que l'adaptation d'une ou deux règles du RLP, prises individuellement ne porterait pas atteinte à son économie générale. Il invite donc la Collectivité à réfléchir à la possibilité d'une inflexion de sa position dans ce domaine.***

✓ **Les observations de la société JCDecaux**

La société JCDecaux considère inutile de règlementer la publicité sur le mobilier urbain dans la mesure où la gestion de ces équipements relève directement de la compétence de municipalité. La commune ne souhaite pas entrer dans le cadre d'une inégalité de traitement en ne réglementant que les dispositifs hors mobilier urbain et donc hors gestion de la commune.

- ***Le commissaire enquête prend acte de la réponse apportée par la Collectivité et entend l'argument avancé de l'inégalité de traitement entre domaine public et domaine privé. Concernant la demande de levée de l'interdiction de publicité sur mobilier urbain en ZP1, la Collectivité n'a pas spécifiquement répondu à cette requête mais on peut penser que cette interdiction relève de la même logique de préservation du patrimoine et des paysages qui constitue l'objectif premier du RLP***

Concernant la définition du mobilier urbain, qui était une question du Commissaire enquêteur, la réponse de la Collectivité est claire et s'appuie sur les définitions officielles qu'on retrouve dans le Guide sur la Publicité Extérieure du Ministère de la Transition Ecologique. Le commissaire reconnaît avoir fait une interprétation erronée.

➤ **Sur les observations de M. VOGÛE relatives aux activités du Château**

M. VOGÛE, intervient en son nom et au nom de 2 associations dont l'objet est la valorisation et l'animation du Château. Il souhaiterait que puisse être appliquées dans le RLP, les dérogations prévues au RNP et dénommées « interdictions relatives » concernant les Monuments historiques, afin de permettre une communication autour des événements qui se déroulent au Château et de leurs sponsors.

La Collectivité rappelle que le RLP précise que pour les manifestations exceptionnelles à caractère culturel ou touristique ou opérations exceptionnelles de moins de trois mois : « *Il peut être autorisé 1 dispositif sur les structures d'affichage temporaire mises en place à cet effet et gérés par la ville. Ces dispositifs devront se situer uniquement sur ces structures d'affichage* ».

Mais elle attire l'attention sur la difficulté de déroger au principe d'égalité de traitement vis-à-vis des autres acteurs culturels.

- *Le Commissaire enquêteur considère que la requête du pétitionnaire a une certaine légitimité compte-tenu notamment du rôle joué par le Château dans l'image de la ville et son animation, même s'il comprend la légitime préoccupation de la municipalité de respecter le principe d'égalité de traitement entre tous les acteurs culturels.*
- *Pour surmonter les contraintes patrimoniales, comme le précise la Collectivité dans sa réponse, la solution aurait pu être de créer un nouveau point dans le cœur de ville permettant l'affichage temporaire. Bien que cette option n'ait pas été retenue car ne correspondant pas aux attentes de qualités patrimoniales du cœur de ville recherchées par les élus, le commissaire enquêteur demande à la municipalité d'y réfléchir à nouveau et d'étudier un dispositif temporaire compatible avec la qualité patrimoniale des lieux.*
- *Le Commissaire enquêteur se félicite de la réponse de la commune qui se dit prête à « étudier la possibilité d'adapter le règle ».*

➤ **Sur les requêtes des autres pétitionnaires**

✓ **Jean-Claude SEUWS, Gérant de CUISINELLA**

Implantée dans la zone commerciale de l'Europe, cette société conteste le bien-fondé « *du projet qui annonce la mort des commerces* ». Elle demande à la commune de revoir son projet.

La Collectivité a confirmé que cette activité ne s'était pas manifestée lors de la concertation.

✓ **Delphine Landais « Au panier des saveurs »**

Commerce de bouche implanté en centre-ville, sa gérante, bien que favorable au projet, manifeste son inquiétude concernant la règle interdisant le « Stop trottoir » qui est un outil de vente et de promotion efficace.

La Collectivité rappelle la réglementation de ce type d'équipement qui relève soit des enseignes soit des préenseignes suivant qu'il est installé sur le domaine public ou non. Elle

précise également que lors des réunions de concertation avec les commerçants, aucun ne s'est manifesté sur ce point.

- *Le Commissaire enquêteur considère que cette demande doit être examinée avec bienveillance par la municipalité, car elle lui apparaît légitime et sans contradiction avec les objectifs de valorisation et de préservation du cadre de vie, à la condition de s'inscrire dans un cadre réglementaire bien défini pour garantir une harmonisation de ce type d'équipement. Le pétitionnaire manifeste d'ailleurs sa bonne volonté en précisant qu'il est prêt à accepter des contraintes en terme de matériaux, de format, de couleur, de quantité etc...*
- *Le constat fait en centre-ville montre l'utilisation relativement fréquente de « stop-trottoirs », qui font partie des caractéristiques d'un centre commerçant et animé.*
- *Le Commissaire enquêteur note avec intérêt que la Collectivité, dans sa réponse, a précisé que ce point pourra faire l'objet d'un examen lors du COPIL à la suite de l'enquête publique.*

✓ **M. Vincent HERY**

La requête de M. Hery concerne les infractions à la réglementation visant à réduire la pollution lumineuse.

Il évoque également une problématique de zonage le long de RD 751 qui a fait l'objet d'une réponse de la Collectivité dans un précédent chapitre du présent rapport.

✓ **M et Mme Vincent et Isabelle JOSTE**

Leurs observations consistent principalement à faire des recommandations dans les domaines de la publicité lumineuse, des formats, de la densité des panneaux, de la couleur des matériaux.

Beaucoup de propositions intéressantes que la Collectivité est prête à examiner avec intérêt.

✓ **Mme ALBERT**

Cette habitante de Ste Marie sur Mer signale l'implantation d'un mobilier urbain qui fait obstacle à la mobilité sur le trottoir.

La Collectivité précise qu'elle vérifiera la conformité du panneau et corrigera si ledit panneau fait obstacle à l'accessibilité.

- *Le Commissaire enquêteur relève que l'observation de Mme Albert sur l'efficacité relative du dispositif proposé par le RLP est peut-être révélatrice d'une écriture du règlement laissant un peu trop de place à l'interprétation en raison de tournures dont la forme est subjective et peu prescriptive. Cette remarque rejoint ce qui a déjà été soulevé par d'autres observations*

➤ **Sur les réserves formulées par la CDNPS**

La commission a formulé un avis favorable à l'unanimité sous réserves de prendre en compte quatre observations pour lesquelles la Collectivité a précisé quelle suite elle souhaitait leur donner.

- Tenir compte les remarques sur la ZP3b aux abords de la RD 213 située hors agglomération au regard du caractère faiblement urbanisé des lieux : *la commune souhaite tenir compte de ces remarques et modifier/clarifier le zonage et règlement en conséquence.*
 - Clarifier les règles afférentes à certaines formes de publicité (micro-affichage, publicités temporaires, dispositifs de dimensions exceptionnelles) : *la commune souhaite répondre à cette remarque et clarifier les règles en conséquence*
 - Réduire la surface des enseignes drapeau et en limiter l'épaisseur et ne pas autoriser les enseignes bandeau ou drapeau au-delà du RdC d'immeuble dans le cas d'une occupation commerciale des étages supérieurs : *la commune étudiera la possibilité d'adapter la règle en conséquence*
 - Préciser si le mobilier urbain est soumis aux mêmes règles horaires d'extinction nocturne que les autres dispositifs lumineux : *la règle s'appliquera à tout dispositif lumineux dont les publicités sur mobilier urbain.*
-
- ***Le Commissaire enquêteur constate avec satisfaction que les réserves formulées par la commission reçoivent un avis favorable de la Collectivité. Toutefois, il attire l'attention de la commune sur la réserve relative à la réduction des enseignes drapeau et la position des enseignes bandeau et drapeau, dont la prise en compte conduirait à rendre plus sévère le règlement. Les dispositions réglementaires proposées sont déjà d'un niveau d'exigence tel qu'une aggravation de ces règles***

3) Les conclusions motivées et l'avis du Commissaire enquêteur

Selon la définition qu'en donne l'article 581-14 du Code de l'Environnement, un Règlement Local de Publicité est un document de planification de l'affichage publicitaire permettant d'adapter la réglementation nationale aux spécificités locales.

Il va donc, à ce titre, contribuer à la préservation des secteurs patrimoniaux, architecturaux et paysagers qui représentent, à Pornic, l'enjeu majeur. Il va également spécifier des règles qui

permettront de réduire mais aussi d'homogénéiser les dispositifs d'affichage publicitaire. En cela, on peut considérer que c'est document très complémentaire du Plan local d'urbanisme.

Mais le RLP est également un outil opérationnel qui va faciliter :

- la reconquête des entrées de villes de manière à renforcer encore l'image de la ville, qui, reconnaissons-le, est loin d'être problématique à Pornic, en comparaison de bien d'autres agglomérations
- la valorisation du centre-ville par un travail sur le court ou moyen terme, de suivi, d'harmonisation et de mise en cohérence des enseignes
- l'anticipation et l'intégration de la publicité dans les projets urbains notamment les zones d'activités économiques, bien que la commune de Pornic ait déjà anticipé ce processus sur la zone de l'Europe

Au vu des éléments suivants :

- un dossier d'enquête publique relatif au projet de Règlement Local de Publicité complet et conforme à la réglementation
- un bilan de la concertation qui restitue objectivement les débats qui ont rythmé le travail d'élaboration du projet
- des avis des personnes publiques ou associations consultées (services de l'Etat, Pornic Agglo, FNE...)
- de l'avis favorable de la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites

Compte-tenu

- des bonnes conditions de déroulement de l'enquête publique
- des mesures de publicité de l'enquête qui sont conformes à la réglementation et vont même au-delà
- de l'information de la tenue de l'enquête faite spécifiquement à tous les acteurs économiques de la commune
- des visites de terrain effectuées par le commissaire enquêteur
- du rapport d'enquête établi par le commissaire enquêteur, de son analyse de la réglementation et de la jurisprudence en générale relative à la publicité
- des treize dépositions qui ont été déposées sur le registre d'enquête ou reçues par courriel ou courrier postal
- du contenu consistant et très argumenté des requêtes des professionnels de la publicité et autres acteurs économiques de Pornic directement concernés par le projet
- de la faible participation des habitants qui se sentent peu ou pas impactés par le projet dans leur vie quotidienne
- de la quasi-absence de retour des commerçants sur le dispositif proposé
- des échanges constructifs que le Commissaire a pu avoir au début, en cours et en fin d'enquête avec les élus et la Direction et de l'Aménagement du Patrimoine en charge du dossier
- du mémoire en réponse de la Collectivité et des engagements qu'elle a pris
- des considérations motivées qui précèdent.

Le Commissaire enquêteur déclare que le projet de Règlement Local de Publicité de la commune de Pornic :

- est un document dont les objectifs correspondent bien aux enjeux environnementaux, patrimoniaux et paysagers constatés sur le territoire
- s'inscrit dans la continuité du processus de valorisation et de préservation du cadre de vie engagé par la municipalité déjà en juillet 2000 par le 1^{er} RLP, poursuivi dans le cadre de la réalisation de zones à potentielle exposition publicitaire telles que la zone d'activités de l'Europe
- constitue une étape importante de la démarche ambitieuse engagée par les élus à la recherche d'un territoire d'excellence
- identifie correctement et hiérarchise bien les secteurs où la maîtrise de la pollution visuelle répond à un réel besoin
- a fait l'objet d'un travail sérieux de concertation et d'échanges avec la population pornicaise et l'ensemble des acteurs économiques

Le Commissaire enquêteur relève toutefois

- que le projet atteint un niveau d'exigence réglementaire élevé
- que certaines des requêtes formulées par les professionnels de la publicité ne sont pas dénuées de fondement et méritent un examen approfondi
- que les activités culturelles s'exerçant au Château lui apparaissent essentielles dans l'animation et la valorisation du centre-ville et du vieux Pornic

..... et formule les recommandations suivantes :

- procéder, comme la Collectivité s'y est engagée avant l'approbation du RLP, à une expertise juridique afin de bien déterminer que le dispositif mis en place ne porte pas atteinte à la liberté du commerce et d'industrie des professionnels de la publicité et respecte bien l'équilibre entre le droit à la liberté d'expression et la préservation du cadre de vie
- renforcer l'argumentaire de la définition et la délimitation de certaines zones (ZP2 notamment...) dans le descriptif et la justification des choix du rapport de présentation
- revoir l'écriture de certaines tournures du règlement afin d'éviter des formules qui laissent place à beaucoup d'interprétation et risquent d'être d'une application difficile, et ceci dans un souci de « *définir un droit clair et certain* »

En conséquence...

C'est en toute impartialité et objectivité que

le commissaire enquêteur,

après avoir étudié l'ensemble du dossier d'enquête, rédigé son rapport circonstancié,
et développé ses conclusions motivées concernant

le projet de Règlement Local de Publicité de la commune de PORNIC

émet un avis favorable

assorti des réserves suivantes :

- étudier la possibilité d'assouplir certaines règles qui ne remettent pas en cause l'économie générale du projet mais seraient susceptibles d'apaiser l'inquiétude de certains professionnels (notamment sur les formats de panneaux), dans le cadre d'un dialogue constructif avec la profession.
- approfondir, en concertation avec le propriétaire et gérant du Château, l'idée d'un dispositif d'information et d'affichage temporaire, bien sûr, compatible avec la qualité patrimoniale des lieux, selon les possibilités offertes par l'article L 581-8 du Code de l'Environnement

Fait à Remouillé le 16 décembre 2021

Louis-Marie MUEL



le Commissaire Enquêteur