

La réglementation de l’affichage publicitaire en France Quelles stratégies pour protéger le paysage ?

Nicolas Blanchard

Introduction

Nous nous proposons dans cet article de décrire de manière non-exhaustive les grandes caractéristiques de la réglementation de l’affichage publicitaire en France et de confronter certains points des règlements avec la situation au Japon.

Les différences de paysage urbain entre les deux pays sautent aux yeux de toute personne qui a l’expérience d’avoir arpenté les villes nipponnes et françaises. Pour bien préciser la valeur de la comparaison, nous nous efforcerons d’analyser la façade des bâtiments dans le décor urbain qu’est la rue. Il est frappant de voir à Tokyo que l’alignement en perspective formée par la succession des murs extérieurs des bâtiments se cache derrière un foisonnement de panneaux publicitaires et d’enseignes. Cette constatation spatiale est reprise et développée par Yoshinobu Ashihara dans un ouvrage intitulé « Esthétique des paysages urbains ». Il discerne deux niveaux de visibilité dans l’approche d’une façade¹⁾ :

Le « premier contour » (第一次輪郭線 *Dai.ichiji rinkakusen*) qui correspond à la paroi formée par les bâtiments, dont les matériaux peuvent être la pierre, le béton armé ou le bois par exemple.

Le « second contour » (第二次輪郭線 *Dainiji rinkakusen*) qui comprend les ajouts et les saillies formées par les panneaux publicitaires ou les enseignes. Nous parlerons d’« habillage des bâtiments ».

Nous pourrions ajouter à ces deux premiers contours un troisième constitué par les rangées d’arbres, le mobilier urbain et les poteaux télégraphiques et téléphoniques.

Dans cet article, nous concentrerons notre attention sur le « second contour » du paysage urbain et plus particulièrement sur les règlements de l’affichage publicitaire en France. Peut-être y a-t-il matière à s’inspirer des

1) *Machinami no bigaku*, Ashihara Yoshinobu, p. 121.

réglementations françaises pour les villes japonaises qui sont submergées de panneaux publicitaires ? Quels sont les apports de ces réglementations sur la qualité de l'environnement ? Dans une époque où l'on évoque de plus en plus l'esthétique urbaine, le problème de la réglementation des affiches publicitaires mérite d'être abordé.

A Les « publicités en extérieur »

1) Définition

A l'inverse de la législation japonaise qui regroupe toutes les variétés de panneaux publicitaires et enseignes sous le terme générique de « publicités en extérieur » (屋外広告物, *Okugai-Kōkokubutsu*), le code de l'environnement français définit d'emblée plusieurs catégories de panneaux publicitaires selon un critère bien précis : le rapport spatial avec le lieu où s'exerce l'activité.

Ainsi, selon l'article L581-3 du code de l'urbanisme, toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce constitue une enseigne (看板, *Kanban*).

D'autre part, une préenseigne (予告看板, *Yokoku-Kanban*) est une inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée.

Enfin une publicité (広告, *Kōkoku*) est une inscription, forme ou image (à l'exclusion des enseignes et préenseignes), destinée à informer le public ou à attirer son attention.

Ces dénominations mettent en évidence un facteur clé dans la classification des panneaux publicitaires en extérieur : la distance. En effet, si le même panneau publicitaire est placé directement sur la façade du commerce, il sera considéré comme une enseigne. S'il se trouve à proximité et qu'il indique la direction du commerce, il sera classé dans la catégorie « préenseigne ». Enfin, si le panneau n'est pas à proximité et n'a pas de valeur informative utile (pas d'indication de lieu), on le cataloguera comme publicité.

Une autre caractéristique fondamentale repose sur la disposition spatiale des enseignes. Elles sont toutes disposées sur la façade du rez-de-chaussée. Les étages supérieurs sont généralement constitués de logements, ce qui explique l'absence d'enseignes. Quelques exceptions dérogent à la règle comme les grands magasins ou les hôtels. Cette configuration des immeubles (opposition du rez-de-chaussée à vocation commerciale aux étages supérieurs consacrés aux logements) n'est pas sans incidence sur la réglementation de pose des enseignes. Cette situation est à comparer avec celle de la ville japonaise où les commerces qui sont répartis sur différents niveaux des immeubles peuvent en toute légalité poser des enseignes tout le long de la façade. Il en résulte une surcharge du second contour qui brouille les lignes du premier contour (la silhouette originelle du bâtiment).

La disposition spatiale des panneaux publicitaires sur les façades des bâtiments nous amène à remarquer qu'en France et plus généralement en Europe nous avons à faire à une « publicité de proximité ». Les

panneaux sont disposés sur les façades du rez-de-chaussée et ne sont donc visibles qu'à quelques mètres, voire quelques dizaines de mètres de distance (Nous prenons ici en considération l'espace urbain du centre ville et non les entrées des villes où la réglementation est plus lâche). Au contraire, le Japon favorise plutôt une « publicité à distance » dont la visibilité est toujours portée plus loin. Pour maximiser ce paramètre, il faut jouer sur la hauteur et la taille des panneaux.

La législation reconnaît le droit d'exprimer et de diffuser informations et idées, quelle qu'en soit la nature, par le moyen de la publicité, d'enseignes et de préenseignes. Les enseignes et préenseignes ont un caractère informatif auprès du public alors que la publicité n'est pas vue comme une information nécessaire à transmettre aux citoyens. Il résulte de ce postulat des dispositions différentes selon que l'on a affaire aux enseignes ou aux publicités. La publicité qui a connu ces dernières décennies un développement considérable est la première concernée. L'affichage publicitaire est, certes, un élément incontournable dans la société française dans le sens où il est témoin de la liberté d'expression. Cependant il ne doit pas compromettre la qualité de vie ainsi que l'esthétique et le patrimoine de la ville. C'est dans ce sens que se sont constituées les réglementations nationales et locales sur l'affichage publicitaire en extérieur.

2) La réglementation des « publicités en extérieur » est d'abord nationale

Les articles L.581-1 à L.581-45 du Code de l'Environnement, correspondants à la loi 79-1150 relative à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes datent du 29 décembre 1979. Si l'on se place dans une perspective plus large englobant les textes de loi concernant la protection du patrimoine culturel en France, force est de constater que la réglementation nationale sur l'affichage publicitaire est récente. La loi sur les monuments historiques (1913), celle sur les sites inscrits et classés (1930) ou encore celle des secteurs sauvegardés (1962) la précèdent.

La loi qui régit les panneaux publicitaires s'exerce sur tout le territoire français et peut être renforcée par des décrets ou par la présence de secteurs sauvegardés. Destinée au départ à prévenir la destruction massive des centres anciens à l'occasion d'opérations de rénovations radicales, la loi du 4 août 1962 sur les secteurs sauvegardés, dite « Loi Malraux », permet de préserver, par-delà les seuls monuments et leurs abords, des ensembles urbains constitués. Notons aussi que la loi impose un droit de regard sur toute intervention envisagée à l'intérieur d'un périmètre de protection de 500 mètres de rayon autour des monuments historiques. Même si les collectivités locales, maires notamment, ont la possibilité d'adapter le droit national aux spécificités des territoires dont ils ont la gestion, il faut insister sur le fait que ce ne sont pas seulement les centres historiques ou les villes touristiques mais toutes les villes et toutes les campagnes qui sont concernées par la réglementation nationale. Et celle-ci, comme nous le verrons dans le chapitre suivant laisse finalement peu de liberté en matière d'affichage.

Le Japon a également élaboré une loi sur les « publicités en extérieur » (屋外広告物法, *Okugai*

kôkokubutsu-hô) qui remonte à 1949 mais elle reste floue dans les règlements et, surtout, l'Etat s'en remet aux collectivités locales pour définir le contenu et les moyens de contrôle. Il y a donc des variations selon les territoires et, en général, le contrôle des publicités en extérieur n'est pas une priorité. La réglementation ne devient véritablement stricte que dans le cas de secteurs sauvegardés²⁾ de petites superficies. Dès que l'on sort de ces îlots préservés de toute publicité outrageuse, on est assailli par les panneaux et autres enseignes. Il est donc assez aisé de distinguer visuellement au Japon les quartiers sauvegardés des autres aires urbaines.

3) Une réglementation rétroactive

C'est certainement une des particularités les plus importantes de la réglementation des publicités en extérieur : elle est rétroactive. Toute personne physique ou morale est tenue d'observer la loi quelque soit la situation antérieure. L'article 40 de la loi relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes de 1979 dit en substance :

Les publicités, enseignes et préenseignes qui sont soumises à autorisation en vertu de la présente loi et ont été installées avant l'entrée en vigueur de ses dispositions ou celle des règlements visés aux deux alinéas précédents, peuvent être maintenues pendant un délai de deux ans à compter de la décision de l'autorité administrative compétente en ordonnant la suppression ou la modification.

Il s'agit donc bien de légiférer pour le futur mais aussi d'englober tout ce qui a été fait jusqu'à présent.

B La réglementation concernant les enseignes

1) Une réglementation sectorisée

Quelque soit la ville ou l'on se trouve, la pose d'enseignes est soumise à une réglementation nationale (la loi du 29 décembre 1979 relative aux enseignes, l'existence de secteurs sauvegardés s'il y en a) et locale (les arrêtés municipaux, les pouvoirs de police du préfet ou du maire).

Le territoire de chaque commune est divisé en zones dans lesquelles les réglementations ont leurs propres spécificités. Le territoire de Paris est, par exemple, divisé en sept zones reportées aux plans. D'abord deux zones qui sont définies par la loi nationale :

- zone de publicité interdite
- zone de régime général

Pour ce qui concerne les enseignes, un règlement spécifique aux zones de publicité interdite qui relève du droit local :

2) Il s'agit ici des « zones de protection des bâtiments traditionnels » (伝統的建造物群保存地区 *Dentôteki kenzôbutsugun hozonchiku*).

- zone de publicité élargie numéro 1
- zone de publicité élargie numéro 2
- zone de publicité restreinte numéro 1
- zone de publicité restreinte numéro 2
- zone de publicité restreinte des bords de Seine et des canaux³⁾

Il est donc important de savoir dans quelle zone on se trouve pour savoir quels règlements s'appliquent.

2) Quatre types d'enseignes

Comme nous l'avons vu en introduction, on distingue les « enseignes » des publicités en France, contrairement au Japon où ces deux catégories sont regroupées sous le terme de « publicités en extérieur ». Les enseignes ont une histoire plus ancienne que les panneaux publicitaires. Elles avaient pour fonction première d'indiquer la présence immédiate d'un commerce. Pour être identifiées rapidement et pour toucher un public large (aussi bien les gens instruits que les analphabètes), elles devaient avoir une forme simple. C'est ainsi que les emblèmes (blason, logotype) ou les objets symboliques (ciseaux du coiffeur) ont constitué les premières formes des enseignes. En effet, l'expression symbolique était pratiquement l'unique moyen de transmettre un message.

Cette tradition se perpétue à travers les règlements concernant les enseignes comme nous l'indique cet extrait des dispositions générales de la ville du Chesnay⁴⁾ :

L'objet de l'enseigne est de renseigner le passant, mais c'est un élément fondamental de l'animation et de l'esthétisme de la rue, qui peut et doit renforcer l'attractivité des quartiers. C'est pourquoi le présent règlement tend à :

- *lutter contre la surenchère visant surtout le voyant (éviter les grandes dimensions, les couleurs agressives, la multiplicité des messages...),*
- *rechercher la mise en valeur de l'architecture, l'harmonie des dispositifs entre eux et avec le bâtiment.*

Les enseignes doivent participer de façon esthétique à l'animation de la rue : les enseignes figuratives et logos sont souhaités.

Toutes créations et originalités sont vivement encouragées :

il peut être dérogé à l'ensemble des règles définies, ci-après, lorsque les enseignes font partie d'un

3) *Règlement de la publicité et des enseignes à Paris*, Direction des finances et affaires économiques, 1994.

4) *Règlement communal de la publicité et des enseignes*, article 11.3, Ville du Chesnay.

traitement global de la façade, traitement soumis à autorisation du maire.

Une enseigne⁵⁾ est constituée par des matériaux durables et elle doit être maintenue en bon état de propreté et d'entretien. On peut dégager grosso modo quatre sortes d'enseignes qui sont reprises dans les réglementations : les enseignes parallèles, les enseignes perpendiculaires, les enseignes disposées sur le toit et enfin les enseignes scellées au sol. Ce n'est donc pas la nature du commerce qui détermine à quelle catégorie appartient une enseigne mais sa disposition spatiale par rapport au bâtiment en question.

a) Les enseignes parallèles ou enseignes à plat

Elles doivent s'inscrire dans les parties dégagées ou neutres de la façade, comme la vitrine et ne pas masquer les éléments décoratifs (moultures ou sculptures) pour préserver la qualité ornementale de la composition.

Apposées à plat sur un mur ou parallèlement à celui-ci, elles ne doivent pas dépasser les limites de ce mur. Leur saillie est en harmonie avec la modénature architecturale de l'immeuble. Elles peuvent être installées sur un auvent si leur hauteur ne dépasse pas un mètre. Elles peuvent également être posée sur le garde-corps d'un balcon, si elles ne dépassent pas les limites supérieures ou inférieures de ce garde-corps, et si elles ne constituent pas une saillie de plus de 0,25 mètre par rapport à lui.

Dans les zones les plus réglementées (les secteurs sauvegardés par exemple), une seule enseigne est autorisée par façade et par baie commerciale. L'enseigne ne peut être posé dans ou au-dessus d'une porte d'entrée d'immeuble. Pour signaler les activités en étage, seul une plaque peut être apposée au rez-de-chaussée.

La lumière émise par les enseignes ne doit pas être clignotante, une couleur blanche ou dorée peut être imposée, de même que des lettres ou signes découpés⁶⁾.

b) Les enseignes perpendiculaires ou en « drapeaux »

Ce sont elles qui ont la tradition la plus ancienne. De tout temps, elles ont fait l'objet de recherches esthétiques et symboliques. Elles sont souvent fabriquées en métal forgé, en tôle découpée, ou alors peintes sur des matériaux tels que le bois. Véritables chef-d'œuvres du travail artisanal du ferronnier, elles mettent en valeur les centres villes historiques.

Elles sont posées perpendiculairement aux façades pour être vues de loin, pour attirer, à distance, l'attention des passants sur une activité. Le message doit être bref et évocateur sans concurrencer les

5) Il y a également une catégorie d'enseignes temporaires qui signalent des manifestations exceptionnelles à caractère culturel ou touristique ou des opérations exceptionnelles de moins de trois mois.

6) *Les conditions d'installation des enseignes à Paris*, Délégation de Paris, fiche d'information, 2002.

enseignes voisines par sa couleur, sa taille ou sa position.

Les enseignes perpendiculaires au mur qui les supporte ne doivent pas dépasser la limite supérieure de ce mur, ni le niveau du bord supérieur des fenêtres du premier étage. Elles ne doivent pas constituer par rapport au mur, une saillie supérieure au dixième de la distance séparant les deux alignements de la voie, sans toutefois pouvoir excéder 1 mètre, sauf si des règlements de voirie plus restrictifs en disposent autrement.

A la lecture de ces spécifications, nous pouvons constater que la notion de proportion est une constante dans l'ordonnance des panneaux publicitaires. Rapport de surface, rapport de distance ou de hauteur, les enseignes doivent d'abord s'adapter à leur environnement.

c) Les enseignes disposées sur le toit

Elles sont en principe interdites mais exceptionnellement autorisées à la condition suivante : l'activité qu'elles signalent doit être exercée dans plus de la moitié du bâtiment qui la supporte. Dans ce cas de figure bien précis, plusieurs contraintes sont à respecter :

- l'enseigne doit être réalisée au moyen de lettres ou de signes découpés dissimulant leur fixation et sans panneaux de fonds autres que ce nécessaires à la dissimulation de support de base. Si ces panneaux s'avèrent nécessaires, ils ne peuvent pas dépasser 0,50 mètres de haut⁷⁾ .
- si la hauteur totale de la façade qui supporte l'enseigne est inférieure à 15 mètres, l'enseigne ne peut excéder 3 mètres de haut.
- si la hauteur totale de la façade qui supporte l'enseigne est supérieure à 15 mètres, l'enseigne a une hauteur limitée au cinquième de la hauteur de la façade et à 6 mètres.

Les restrictions ci-dessus nous amènent à la conclusion que les commerces pouvant se prévaloir d'installer une enseigne sur le toit sont réduites. Il s'agit principalement des hôtels et des grands magasins. Il est important de rappeler une spécificité de la réglementation : les lettres ou les signes qui constituent l'enseigne doivent être découpés. Dans la réalité des faits, on constate que les enseignes des hôtels se trouvant dans les centres historiques des villes ne font pas 6 mètres de haut.

La réglementation française est très contraignante pour les panneaux porteur d'enseigne sur le toit. Ils sont proscrits ou tolérés mais dans de petites dimensions. Les enseignes doivent donc cacher le moins possible la toiture ou le ciel. C'est un élément de différenciation essentiel avec le paysage urbain au Japon où les panneaux sont pleins (pas de lettres découpées) et volumineux.

7) *Règlement communal de la publicité, enseignes et préenseignes de la ville de Suresnes*, juillet 2003.

d) Les enseignes scellées au sol

La surface maximale des enseignes scellées au sol ou installées directement au sol, varie selon qu'elles sont implantées en agglomération ou non. Hors agglomération et dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie d'un ensemble multi-communal, l'enseigne peut avoir jusqu'à 6 m² de dimension. Par contre dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants, la surface maximale est de 16 m². Dans ce cas précis, pour une largeur de plus d'1 mètre, la hauteur maximale est de 6,50 mètres. Pour une largeur inférieure à 1 mètre, la hauteur maximale est de 8 mètres.

C'est donc la hauteur et la surface qui, dans ce cas-là, sont les critères retenus. Les dimensions données peuvent apparaître grandes et on peut se demander pourquoi le règlement est relativement permissif. Les enseignes scellées au sol se sont répandues à la sortie des villes dans des zones commerciales. Les pancartes de grandes dimensions permettent d'attirer le regard des automobilistes. Néanmoins, on n'en trouve pas d'aussi grandes dans les centres villes, il s'agit plutôt de panneaux qui indiquent le contenu de la carte des restaurants. Ce sont les réglementations locales qui comblent les lacunes des décrets nationaux en les rendant plus contraignants.

3) Procédés concernant la nature des matériaux utilisés

Si les réglementations dépendent avant tout des zones définies, on peut donner les lignes principales qui caractérisent la politique des villes en France dans ce domaine.

Les journaux lumineux défilant ou fixes, les enseignes clignotantes, mouvantes, scintillantes ou mobiles (sauf pour les services d'urgence), les drapeaux et calicots ne sont pas autorisés. Ils sont un obstacle à l'esthétisme de la ville.

Les caissons lumineux, surtout ceux qui présentent un fond agressif (blanc, clairs, rouge vif, jaune vif...) sont déconseillés. Les lumières directes et les couleurs primaires sont donc considérées comme incompatibles avec l'environnement.

A l'opposé, les enseignes figuratives, les lettres peintes ou découpées sont recommandées. Pour les caissons lumineux, on recommande un fond opaque (non lumineux), et des lettres lumineuses (ou sigle ou dessin). Les enseignes peuvent être éclairées de façon indirecte : le dispositif d'éclairage en lui-même doit être le plus discret possible et de préférence être intégré à l'enseigne.

4) Un système qui repose sur des demandes d'autorisation

Le contrôle des panneaux publicitaires est du ressort de l'Etat et des collectivités locales dans l'objectif d'améliorer l'environnement des citoyens. Mais le contrôle est également étendu aux enseignes dans plusieurs

cas. C'est le maire qui délivre l'autorisation d'une enseigne.

L'autorisation est accordée après l'avis conforme⁸⁾ de l'architecte des Bâtiments de France lorsqu'elle concerne l'installation dans un secteur sauvegardé, sur les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, sur les monuments naturels et dans les sites classés, dans les cœurs des parcs nationaux et les réserves naturelles, sur les arbres. Dans la réalité, très peu d'avis défavorables sont rendus. Interrogé sur les décisions des architectes des Bâtiment de France, le Ministère de la Culture et de la Communication a donné la statistique suivante en juin 2008 : « les avis conformes défavorables ne représentent que 6 % des 500 000 avis délivrés chaque année au niveau national⁹⁾ ». Les rectifications ou les retouches d'enseignes après avis de l'architecte des Bâtiment de France sont plus fréquentes.

L'autorisation est accordée après l'avis consultatif de l'architecte des Bâtiment de France dans les zones de protection délimitées autour des sites classés ou autour des monuments historiques classés, dans les parcs naturels régionaux et dans l'aire d'adhésion des parcs nationaux. L'avis étant consultatif, le maire peut ne pas prendre en compte l'avertissement de l'architecte des Bâtiments de France. L'autorisation dépend, dans ce cas-là, fortement de la réglementation locale.

Les avis de l'architecte des Bâtiment de France, qu'ils soient contraignants ou non, visent à garantir la qualité architecturale des projets aux abords des monuments historiques. C'est par son intermédiaire que le Ministère de la Culture et de la Communication peut intervenir sur la pose des enseignes pour préserver la qualité du cadre de vie.

C La réglementation concernant les publicités et les préenseignes

1) Supports et pose de panneau publicitaire

Comme nous l'avons vu dans le premier chapitre, les publicités ne sont pas situées sur la façade du commerce qu'elles vantent. Elles sont des inscriptions, formes ou images destinées à informer le public ou à attirer son attention et placées à distance des commerces. Le Code de l'environnement inclut aussi dans cette définition « les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités¹⁰⁾ ». C'est une spécificité importante puisque non seulement les publicités mais

8) L'autorité (maire ou préfet) qui délivre l'autorisation est liée par l'avis de l'ABF (architecte des bâtiments de France) ; elle ne peut s'y opposer qu'en engageant une procédure de recours auprès du préfet de région. Ce dernier tranchera après consultation du service départemental de l'architecture et du patrimoine. Ce recours ne devrait avoir lieu que lorsque la discussion n'a pas permis d'aboutir à un accord.

9) *Journal Officiel de l'Assemblée Nationale*, le 3 juin 2008, p. 4663.

10) *Code de l'environnement*, article L581-3, 1979.

aussi leurs supports sont donc concernés par les règlements.

Les dimensions et la hauteur par rapport au sol sont les deux critères réglementés. Pour prendre un exemple concret, le règlement local de publicité de la ville de Meylan de 2005 stipule que « le format unitaire maximal autorisé pour les dispositifs de publicité est de 8 m² par face publicitaire. La hauteur des panneaux publicitaires scellés au sol est limitée à 6 mètres. »

2) Les secteurs et bâtiments protégés

De la même manière qu'au Japon, le territoire français est divisé en zones selon l'intérêt culturel ou naturel de ceux-ci. Selon les articles L581-4, L581-7, L581-8 et R581-8 du code de l'environnement, on distingue quatre secteurs où la pose de publicités et de préenseignes est interdite.

Le maire ou le préfet, sur demande ou après avis du conseil municipal et après avis de la commission départementale compétente en matière de site, peut en outre interdire par arrêté toute publicité sur les immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque.

- Les monuments naturels et les sites classés
- Les parcs nationaux et les réserves naturelles
- Les arbres
- Hors agglomération : les publicités et les préenseignes sont interdites en dehors des lieux qualifiés d'agglomération par les règlements relatifs à la circulation routière.

Il existe aussi des interdictions relatives de la publicité et des préenseignes à l'intérieur des agglomérations : dans les sites classés et inscrits dans les zones de protection délimitées autour de ceux-ci, dans les secteurs sauvegardés, dans les parcs naturels régionaux, à moins de 100 mètres et dans le champ de visibilité des immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits, dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ; sur les monuments naturels, les plantations, les poteaux de télécommunication, les installations d'éclairage public ainsi que sur les équipements publics concernant la circulation routière, ferroviaire, fluviale, maritime ou aérienne ; sur les murs des bâtiments d'habitation sauf quand ces murs sont aveugles ou qu'ils ne comportent que des ouvertures de surface réduite ; sur les clôtures qui ne sont pas aveugles ; sur les murs de cimetière et de jardin public.

3) Les préenseignes

Elles constituent des annonces préalables sur les voies de circulation dont le nombre est limité à quatre (deux par établissements s'il s'agit d'activités liées à des services publics ou d'urgence) par établissement dans les

villes de plus de 2000 habitants s'il s'agit d'activités particulièrement utiles aux personnes en déplacement ou de monuments historiques ouverts à la visite. Lorsqu'elles ont une surface supérieure à 1,50 m², elles sont soumises à une déclaration préalable¹¹⁾.

Leurs conditions d'installation est calqué sur le règlement de la publicité présenté ci-dessous.

4) Les principales conditions d'installation des panneaux publicitaires

On distingue quatre types de panneaux publicitaires qui sont :

- les panneaux publicitaires apposés sur des bâtiments et des clôtures
- les panneaux publicitaires scellés au sol
- les panneaux publicitaires lumineux
- les panneaux publicitaires sur le mobilier urbain

Différents règlements s'appliquent à toutes ces catégories selon plusieurs critères mais celui qui nous apparaît comme capital est la taille de l'agglomération. En effet plus l'agglomération est peuplée, plus les possibilités d'affichages sont grandes. Bien sûr, les restrictions dues aux zones protégées sus-mentionnées comme les secteurs sauvegardés s'appliquent dans les agglomérations quelque soit la taille de celles-ci. Comme nous l'avons vu, la publicité n'a pas droit de cité hors agglomération. L'environnement des campagnes est ainsi en principe préservé.

Enfin, les publicités ne sont pas admises sur les toits. L'article 5 des prescriptions applicables à la publicité non lumineuse en agglomération stipule que « la publicité non lumineuse ne peut être apposée sur une toiture ou une terrasse en tenant lieu, ni dépasser les limites du mur du bâtiment qui la supporte. » C'est certainement le point qui diverge le plus avec la législation japonaise puisque dans le régime général il n'y a pas d'interdiction concernant les publicités sur les toitures.

a) Les panneaux publicitaires apposés sur des bâtiments et des clôtures

Il n'y pas d'interdiction de pose en agglomération mais le critère déterminant concernant la grandeur et la hauteur des panneaux publicitaire est la taille de l'agglomération. Si l'agglomération compte plus de 10 000 habitants et appartient à un ensemble de 100 000 habitants, la surface maximale est de 16 m² et la hauteur de 7,50 mètres. Dans le cas d'une agglomération comptant entre 2000 et 10 000 habitants, la surface maximale et la

11) *L'Evolution de la réglementation sur la publicité extérieure et les enseignes*, Rapport de la Commission du commerce intérieur (2004), p. 23.

hauteur maximale sont respectivement de 12 m² et 6 mètres. Enfin pour les agglomérations de moins de 2 000 habitants, la surface maximale et la hauteur maximale sont limitées à 4 m² et 4 mètres. Cette réglementation prenant en compte la taille des villes n'existe pas au Japon et c'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles les petites agglomérations sont envahies de panneaux publicitaires de la même manière que les grandes cités.

Un autre critère important du règlement porte sur les supports qu'il convient d'utiliser. La pose de panneaux publicitaires sur les poteaux électriques ou de télécommunications, les installations d'éclairage public, les équipements de circulation routière, ferroviaire, fluviale, maritime ou aérienne est interdite. Les murs des bâtiments d'habitation s'ils ne sont pas aveugles (pas d'ouverture), les clôtures non aveugles et les murs de jardin public ou de cimetière sont également proscrits. Comme les bâtiments sont généralement constitués de logement à partir du premier étage, le règlement limite de fait la pose de panneaux publicitaires. Les clôtures non aveugle sont principalement des grilles de parcs en métal forgé. Elles sont considérées comme des oeuvres d'art et l'absence de panneaux publicitaires permet de garder intacte la perspective créée par la répétition des barreaux.

Le règlement national (article 4 D 80-923) est complété par des mesures concernant des implantations interdites selon la nature des dispositifs. On notera qu'il est interdit d'avoir un dispositif qui recouvre tout ou une partie d'une baie, qui est apposé sur une toiture, qui dépasse les limites du mur de bâtiment ou de clôture qui les supporte, qui dépasse le bord supérieur de clôtures aveugles de plus du tiers de la hauteur du dispositif. Enfin, les supports apposés à plus de 50 cm du sol, ceux fixé sur un plan non parallèle au mur qui les supporte et ceux qui constituent une saillie supérieure à 25 cm par rapport au mur qui les supporte sont interdits. Comme on le voit, ce n'est pas la publicité elle-même mais son support qui est réglementé.

b) Les panneaux scellés au sol

Pour les panneaux publicitaires scellés au sol, la direction régionale de l'équipement d'Aquitaine reprend les prescriptions nationales relatives aux dispositifs publicitaires scellés au sol :¹²⁾

Les dispositifs publicitaires non lumineux scellés au sol sont interdits dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants qui ne font pas partie d'un ensemble multicommunal de plus de 100 000 habitants tel que défini par l'Institut national des statistiques et études économiques.

12) *Laréglementation de la publicité extérieure*, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, 2014, p. 38.

Il faut ajouter que les dispositifs scellés au sol sont interdits dans les agglomération de plus de 10 000 habitants si l'affiche est visible d'une voie publique située hors agglomération.

Dans tous les cas, le support publicitaire a une surface maximum de 16 m². De plus, le dispositif publicitaire non lumineux scellé au sol ou installé directement au sol ne peut être placé à moins de 10 mètres d'une baie d'un immeuble d'habitation situé sur un fond voisin lorsqu'il se trouve en avant du plan du mur contenant cette baie. D'autre part, l'implantation d'un dispositif de cette nature ne peut être faite à une distance « D » inférieure à la moitié de sa hauteur d'une limite séparative de propriété.

C'est pour cette catégorie de dispositifs que le règlement est le plus sévère mais on constate de nombreuses infractions à la loi. Les panneaux publicitaires scellés au sol de grand format sont l'un des principaux vecteurs de la pollution visuelle en matière d'affichage publicitaire telle qu'elle se manifeste notamment aux abords de certaines villes et dans certaines zones commerciales.

c) Les panneaux publicitaires lumineux

On entend par « panneau publicitaire lumineux », un panneau qui éclaire de l'intérieur. Les affiches éclairées par projection ou transparence sont soumises aux dispositions du règlement des panneaux publicitaires apposés sur des bâtiments et des clôtures.

La publicité lumineuse ne peut être autorisée dans les agglomérations de moins de 2 000 habitants, ce qui limite l'impact des panneaux publicitaires dans les villages.

Leur pose est possible sur le mur d'un bâtiment mais la publicité doit être située dans un plan parallèle à celui du mur. Néanmoins, les publicités sont interdites sur les murs de clôtures et les autres éléments de clôture.

La pose est possible sur une toiture, un balcon ou un balconnet mais à condition d'avoir une autorisation du maire. Lorsqu'un dispositif supportant une publicité lumineuse est situé sur une toiture ou une terrasse en tenant lieu, sa hauteur ne peut excéder :

- un sixième de la hauteur de la façade de l'immeuble et au maximum 2 mètres lorsque cette hauteur est inférieure à 20 mètres ;
- un dixième de la hauteur de la façade et au maximum à 6 mètres lorsque cette hauteur est supérieure à 20 mètres.

Enfin, le règlement stipule qu'une publicité lumineuse située sur le garde-corps de balcons ou balconnets ou bien sur une toiture ou une terrasse en tenant lieu, ne peut être réalisée qu'au moyen de lettres ou signes découpés dissimulant leur fixation sur le support et sans panneaux de fond autres que ceux qui sont strictement nécessaires à la dissimulation des supports de base. Dans tous les cas, la hauteur de ces panneaux ne peut excéder 0,50 mètre. Comme on le voit, ce sont à la fois la hauteur des publicités mais aussi celle des

panneaux qui les soutiennent qui sont limitées. Au point de vue de la signalétique, il est important de noter que ces publicités sont des lettres ou des signes découpés. Ils ne cachent donc pas l'arrière plan, que ce soit un toit ou le ciel. Ici aussi la perspective est avant tout protégée.

Si l'on considère le cas de Paris où la hauteur moyenne des bâtiments est de 31 mètres, la hauteur des dispositifs sera donc limitée à 3,10 mètres et la hauteur des panneaux à 0,50 mètres. A cette première contrainte s'ajoute l'interdiction dans beaucoup de secteurs (secteurs sauvegardés, zone des 100 mètres des immeubles classés...), ce qui rend impossible la pose de publicités lumineuses dans la capitale. Par contre, elle devient possible quand on franchit le périphérique et tous les voyageurs en aperçoivent lors de leurs déplacements entre l'aéroport Roissy Charles de Gaulle et Paris. On retrouve d'ailleurs les noms des grandes marques d'électronique japonaises et coréennes. On notera ainsi une différence de taille avec les publicités au Japon : elles sont en France toujours en lettres découpées et leur nombre est réduit.

d) Les panneaux publicitaires sur le mobilier urbain

Le mobilier urbain peut être défini comme un ensemble d'« installations implantées sur la voie publique à des fins de signalisation ou encore à des fins de commodités diverses pour les usagers des voies¹³⁾ ».

D'après le décret n° 80-923 du 21 novembre 1980 pour la publicité, le mobilier urbain est destiné à recevoir des informations non publicitaires à caractère général ou local, ou des oeuvres artistiques. Néanmoins, seules cinq catégories de mobilier urbain peuvent supporter de la publicité non lumineuse ou éclairée par projection ou transparence. Il s'agit des abris destinés au public, des kiosques à usage commercial, des colonnes porte-affiches, des mâts portes-affiches et des panneaux d'information. La publicité ne peut être qu'accessoire à la finalité de l'information portée au public. En pratique, le mobilier urbain ne peut supporter une publicité commerciale de surface unitaire d'affichage excédant 2 m². Nous prendrons ici encore en exemple la ville de Paris. Le mobilier urbain date en grande partie de la fin du XIX^e siècle lors de la réorganisation de Paris sous la houlette du baron Haussmann. C'est à partir de cette époque que le mobilier urbain parisien s'est trouvé fortement uniformisé.

Les abris de bus sont de loin le premier support de publicité dans le mobilier urbain. Ils sont généralement constitués de deux panneaux verticaux parallèles et recouverts d'un toit. L'affichage se fait dans les panneaux verticaux qui ont une surface de 2 m².

Le kiosque est l'emblème du mobilier parisien. Standardisé depuis son installation lors des grands travaux du XIX^e siècle, il peut recevoir au maximum trois panneaux publicitaires de 2 m². L'installation de

13) « A propos de la nature des contrats de mobilier urbain », note sous l'avis du conseil d'Etat du 14 octobre 1980, *Actualité juridique et droit administratif*, 1983, p.193.

dispositifs surajoutés sur le toit de ces abris est interdite¹⁴⁾.

Les colonnes porte-affiches (aussi appelées colonnes « Morris ») ne peuvent quant à elles supporter que l'annonce de spectacles ou de manifestations culturelles.

Enfin, les mâts porte-affiches ne peuvent comporter plus de deux panneaux situés dos à dos et présentant une surface maximale unitaire de 2 mètres carrés utilisable exclusivement pour l'annonce de manifestations économiques, sociales, culturelles ou sportives.

Force est de constater que la publicité sur mobilier urbain est encadrée. Le mobilier fait partie de l'esthétique urbaine et de ce point de vue il ne doit pas être défiguré par les affiches publicitaires. La fermeté du règlement est telle que même l'installation de dispositifs publicitaires sur le toit des kiosques est interdite. Cependant, les communes sont partagées face à l'utilité du mobilier urbain, lequel leur permet de réaliser de substantielles économies budgétaires, mais provoque en retour la multiplication parfois abusive des supports publicitaires. L'utilité publique et les intérêts économiques sont les pôles opposés d'un aimant qui agit sur la politique des communes.

Conclusion

Au Japon l'espace privé empiète sur l'espace public. Le fourmillement des publicités et des enseignes sont révélateurs de cet état de fait. Au contraire, il semble qu'en France la volonté de contrôler les intrusions dans l'espace public soit forte. La liberté d'expression est reconnue mais encadrée par des mécanismes différents : zonage des communes, système d'autorisation, intervention des architectes des bâtiments de France sans oublier la réglementation nationale et locale. Il se dégage de l'analyse de ces contraintes en matière d'affichage extérieur trois grands principes qui se retrouvent dans la tradition de l'urbanisme français :

La prégnance de la perspective et des lignes horizontales ou verticales. La façade en continu et de hauteur constante permet de souligner la profondeur de la rue. Les règlements sur l'affichage ont été élaborés pour laisser le plus possible ces lignes de direction apparentes. Les affiches ne cassent et n'obstruent pas la perspective.

Les rapports de proportion. Il n'est pas seulement question de légiférer sur les hauteurs et grandeurs des bâtiments pour une créer un contour urbain harmonieux mais, comme le code de l'environnement le spécifie, les publicités et plus exactement les supports doivent s'adapter à la taille du bâtiment par qui elles sont supportées.

La primauté de l'espace public sur l'espace privé. Pourquoi interdit-on d'apposer des affiches sur la cathédrale Notre-Dame ou le palais du Louvre ? Ce serait dégradant pour ces bâtiments et les personnes qui les regardent. La législation (secteurs sauvegardés, périmètres autour des monuments historiques) interdit

14) *Réglementation de la publicité et des enseignes à Paris*, Direction de l'aménagement urbain, 1994.

l'affichage aux abords de ces bâtiments. C'est bien la reconnaissance que tout site considéré comme ayant un intérêt visuel et donc culturel entre dans le champ public. L'affichage publicitaire est un outrage au paysage et au public, une pollution visuelle et mentale. La législation sur l'affichage a été pensée d'abord pour un usager de l'espace public. L'espace public régit l'espace privé alors qu'au Japon c'est l'espace privé qui empiète sur l'espace public.

Comme nous l'avons vu, la réglementation des publicités en extérieur s'insère logiquement dans une politique de préservation de l'environnement historique et des villes en général. Néanmoins, il est nécessaire d'apporter un bémol à un tableau qui pourrait paraître idyllique. Les entrées de ville (banlieue et plus particulièrement zones commerciales) échappent au contrôle des réglementations des publicités. Les fameux panneaux grand format « 4 par 3 » envahissent ces espaces dénués de contraintes urbanistiques fortes. Ce sont à la fois les lacunes des réglementations mais aussi les entorses au code de l'environnement qui doivent être mises en cause. L'association « Paysage de France » qui s'est donné pour objectif de lutter contre toutes les atteintes au paysage en ville et à la campagne s'efforce de faire respecter les lois en vigueur concernant la protection des paysages. Même si les règlements sur les publicités en extérieur sont plus contraignants que ceux au Japon, les pouvoirs publics et les collectivités locales ne s'investissent pas toujours assez. Ce sont les citoyens qui à travers le regroupement en association arrivent (les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des espérances) à infléchir les politiques laxistes en matière d'affichage. Il y a, dans la société française, une véritable conscience citoyenne qui existe même si elle semble encore en état de veille.

A compter du 1er janvier 2024, seuls les maires ou les présidents d'intercommunalités auront le pouvoir de faire cesser les infractions. Les études récentes montrent que, dans ce domaine, la majorité des maires n'agissent pas ou ne le font qu'exceptionnellement. Il est donc fondamental que l'Etat garde son pouvoir de police quand les élus ne l'exercent pas.

Bibliographie / 参考文献

- 『地域イメージを活かす景観色彩計画』、日本カラー研究所、学芸出版社、2008年
『ヨーロッパの都市はなぜ美しいのか』、佐野 敬彦平凡社、2008年
『フランスの景観を読む』、和田幸信、鹿島出版会、2007年
『証言・町並み保存』、西村幸夫、学芸出版社、2007年
『街並みの美学』、芦原義信、岩波書店、2001年
『ヨーロッパの街並と看板』、向田直幹、クレオ、1999年
『日本の風景・西欧の風景—そして造景の時代』、オギュスタン・バルク、講談社現代新書、1990年

Le patrimoine, Dominique Audrerie, Editions du Sud Ouest, Bordeaux, 2008

L'esthétique de la rue, Gustave Kahn, Editions Infolio, 2008

Code de l'environnement, Chantal Cans et Philippe Billet, Dalloz-Sirey, 2008

La Police de la Publicité des enseignes et préenseignes, Pascal Daniello, Territorial, 2007

La réglementation de l'affichage publicitaire, Marie-Laure Walle, Territorial, 2010

L'affichage dans les communes, Michel Tremeur, Le Moniteur, 2004

Publicités enseignes et préenseignes, Philippe Treillard, Berger-Levrault, 2004

フランスにおける屋外看板及び広告の規制制度 都市景観の改善策を考察

要約

フランスでは空間の規制は建物のみならず看板・広告も含まれている。1979年に遡る国の法律を先駆けに、自治体の条例が追加され、厳格な屋外広告規制によって景観が保全されている。屋外広告の規制制度を分析すると、フランスの都市計画の原則が反映されていることが浮き彫りになる。第一に、都市景観においては、遠方まで見通せる「パースペクティブ」が重視されていることが分かる。そのために看板・広告の規制でも日本のように注意を喚起する図形やイラストなどではなく文字や地味な形を設置することが求められている。第二に、建物と広告のバランスの取れた「プロポーシオン」（高さや幅の比などを規制して周囲の環境と調和する）に関する規制によって都市景観の調和を保つ取り組みが続けられている。第三に、町並みを「公共の財産」として受け継ごうという意識から建物・屋外看板の建設・設置を規制することにより、私権に属する商業目的の広告物

を公益の点から管理できる。これらの都市計画の原則があつてこそ歴史的市街地や景観の保全が可能となる。

キーワード

広告規制、広告、看板、予告看板、歴史的環境

Résumé

La réglementation française concernant l'espace urbain s'applique non seulement aux bâtiments mais aussi aux panneaux publicitaires. La réglementation nationale de 1979, à laquelle se superposent les règlements locaux, permet un contrôle strict de la pose des panneaux publicitaires. L'analyse des dispositifs juridiques de la réglementation de l'affichage publicitaire ainsi que la comparaison avec la réglementation japonaise nous permettent de mettre en évidence trois caractéristiques du paysage urbain français. D'abord la prégnance de la perspective dans l'espace urbain. Ensuite, les rapports de proportions entre les bâtiments et les panneaux publicitaires. La réglementation qui impose des normes sur la hauteur et la largeur des panneaux publicitaires permet d'harmoniser ceux-ci avec leur environnement. Enfin, la primauté de l'espace public sur l'espace privé. C'est en se fondant sur ces trois constantes urbanistiques que la conservation du patrimoine historique et du paysage s'articulent.

Mots-clés

Réglementation de l'affichage publicitaire, publicité, enseigne, pré-enseigne, environnement historique