



**Conclusions de la commission d'enquête désignée par Ordonnance  
N° E24000031/38 du Tribunal Administratif de Grenoble**

**Président : Dominique Miscioscia  
Membres titulaires : Bernard Audion et Christian Fontanilles**

# 1. Préambule

Selon bon nombre d'historiens, Il faut remonter jusqu'à l'Antiquité (ère égyptienne, Grèce Antique, Rome...) pour voir apparaître les premières enseignes, représentées à l'époque par un simple symbole permettant uniquement, soit à identifier et localiser une activité artisanale ou commerciale, soit à informer la population d'un événement particulier.

Par la suite, à partir du XVI<sup>ème</sup> siècle, l'accroissement démographique continu, avec pour corollaire une multiplication importante de commerces divers, parallèlement à l'essor du papier et de l'imprimerie, ont favorisé l'émergence de nouveaux modes de communication extérieure, par affichage notamment, ainsi que de nouvelles formes d'enseignes, plus originales, plus explicites, dans l'esprit de celles que nous les connaissons aujourd'hui.

Depuis, cette communication extérieure, qu'elle soit à des fins commerciales, informatives ou d'opinion, n'a cessé de se développer voire « exploser » dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, début de l'ère industrielle. « Enseignes et affichage publicitaire étant à la croisée des libertés publiques (opinion, commerce et industrie), de l'économie et du cadre de vie, mettant en jeu des intérêts potentiellement divergents » (extrait rapport du sénateur Dupont – 2009), les pouvoirs publics, face à la prolifération quelque peu anarchique de tous les différents supports de publicité extérieure, ont été amené à réglementer celle-ci au fil du temps.

Les dernières évolutions de la législation, ont introduit la possibilité pour les collectivités d'adapter la réglementation nationale, codifiée désormais dans le code de l'environnement, au plan local (communal ou intercommunal), dans un objectif de protection du cadre de vie des populations prenant en compte de nouveaux enjeux sociétaux et environnementaux, tout en veillant à préserver la liberté d'expression. La Loi prévoyant qu'un règlement local de publicité (RLP) peut restreindre les règles nationales mais aussi, dans quelques cas précis seulement, les assouplir.

Le présent projet de règlement local de publicité intercommunal (RLPi) du Grand Anancy s'inscrit naturellement dans ce contexte que la commission d'enquête a souhaité brièvement rappeler ci-dessus, en préambule à ses conclusions motivées.

## 2. Les grandes étapes de l'élaboration de ce projet

- ❖ Par délibération du 20 février 2020, le Conseil Communautaire du Grand Anancy a validé le projet d'élaboration d'un Règlement Local de Publicité Intercommunal (RLPi) pour l'ensemble de son territoire comprenant 34 communes membres.

Dans le cadre de l'élaboration du RLPi, le Grand Anancy a conduit une concertation de septembre 2020 à décembre 2023. 10 articles de presse ont été publiés et il a été organisé 7 rencontres avec les acteurs territoriaux et 11 avec le public. Plus de 210 personnes ont participé à ces réunions publiques et plus de 300 contributions ont été déposées.

À la suite de tous ces échanges, le Grand Anancy a fait évoluer le projet de RLPi, notamment sur les points suivants : La publicité sur le mobilier urbain, la réglementation sur les bâches de chantier, les dimensions maximales et les règles de densité des dispositifs, la plage d'extinction nocturne.

Avec tous ces éléments, la commission d'enquête note que la concertation a bien permis de faire évoluer le projet de RLPi.

La commission estime qu'une analyse des impacts économiques, bien que non obligatoire pour ce type d'enquête, aurait permis une meilleure visibilité des avantages/inconvénients du projet de RPLI.

- ❖ Sur saisine de madame la présidente de Grand Annecy Agglomération, Monsieur le président du tribunal administratif de Grenoble a désigné les membres de la commission d'enquête par décision n°E24000031/38 du 21 février 2024 :
  - M. Dominique Miscioscia, président de la commission
  - M. Bernard Audion, membre titulaire
  - M. Christian Fontanilles, membre titulaire
  - M. Luc Clouet, membre suppléant
- ❖ Par délibération du 23 mai 2024, le Conseil Communautaire du Grand Annecy a arrêté le bilan de la concertation et le projet de RLP du Grand Annecy tel qu'il a été décidé lors du Conseil communautaire du 21 décembre 2023.
- ❖ Par Arrêté 2024-21 du 24 mai 2024, madame la présidente de Grand Annecy Agglomération, a prescrit l'ouverture et l'organisation d'une enquête publique du 17 juin à 9 heures au 17 juillet 2024 à 12 heures, relative au projet de règlement local de publicité intercommunal (RLPi) portant sur les 34 communes de son territoire. Cette organisation avait été fixée en concertation entre les représentants de l'agglomération et les membres de la commission d'enquête.

### 3. Le projet – Objectifs et enjeux

A la date de prescription de l'élaboration du RLPi (20/02/2020), 13 communes membres étaient déjà dotées d'un RLP qui allaient toutefois devenir caducs dès juillet 2022. Aussi, dans un souci de cohérence et d'harmonisation des règles, à l'échelle de l'ensemble de son territoire, le conseil communautaire du Grand Annecy a décidé d'adapter la réglementation nationale au regard d'enjeux paysagers, touristiques, économiques et de cadre de vie propres à son territoire.

Ce projet de RLPi du Grand Annecy a pour principaux objectifs :

- de renforcer l'identité du Grand Annecy et d'harmoniser la réglementation locale de publicité à l'ensemble de son territoire, tout en tenant compte des spécificités propres à chacun ;
- d'encadrer les possibilités d'installation des publicités, préenseignes et enseignes dans les zones commerciales ;
- de limiter l'impact des dispositifs publicitaires sur le cadre de vie ;
- de préserver l'attractivité du territoire du Grand Annecy par la mise en valeur de l'activité économique, tout en luttant contre la pollution visuelle ;
- d'intégrer les exigences environnementales du Grenelle 2 dans le territoire du Grand Annecy, notamment en élargissant les obligations d'extinction nocturne des publicités, préenseignes et enseignes lumineuses ;
- de tenir compte des nouveaux procédés et technologies en matière de publicité pour limiter les atteintes qu'ils seront susceptibles de porter aux paysages.

Pour atteindre ces objectifs et compte tenu des spécificités géographiques, paysagères culturelles et démographiques du territoire du Grand Annecy, 7 zones de publicité ont été définies :

**1/ La zone ZP1**, subdivisée en deux sous-zones, couvre les espaces de nature :

**ZP1a**, qui couvre les sites Natura 2000, le périmètre du Parc Naturel Régional du Massif des Bauges (hors ZP1b), les espaces de nature en ville et les zones hors agglomération non comprises dans les périmètres précédemment cités.

**ZP1b**, qui couvre les secteurs d'activité au sein des périmètres naturels.

**2/ La zone ZP2**, subdivisée en trois sous-zones, couvre les espaces urbains :

**ZP2a**, qui couvre les noyaux historiques ;

**ZP2b**, qui couvre les cœurs de vie ;

**ZP2c**, qui couvre les zones mixtes et résidentielles.

**3/ La zone ZP3** couvre les zones d'activités économiques et commerciales.

**4/ La zone ZP4** couvre des paysages sensibles correspondant aux entrées de villes et à certains espaces présentant un intérêt accru au regard d'enjeux patrimoniaux et/ou paysagers.

#### **Analyse de la commission sur le plan de zonage**

L'objectif du zonage du RPLI est de règlementer l'affichage publicitaire et des enseignes selon leur implantation géographique en zones urbaine, rurales, naturelles etc... selon les caractéristiques environnementales, patrimoniales, économiques et sociales du secteur.

Compte tenu de la diversité du territoire du Grand Annecy la commission estime que le découpage en 7 zones est cohérent et justifié par les orientations et objectifs du RPLI.

Le projet de règlement fixe ensuite les prescriptions qui seront applicables :

- o aux publicités et préenseignes sur l'ensemble du territoire (dispositions générales) puis pour chacune de ces zones (dispositions spécifiques)
- o aux enseignes sur l'ensemble du territoire (dispositions générales) puis pour chacune de ces zones (dispositions spécifiques)
- o aux publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local à usage commercial

#### **Analyse de la commission sur le règlement**

L'objectif du zonage du RPLI étant d'adapter le règlement national au plan local en prescrivant des dispositions globalement plus restrictives, il ne pouvait en effet laisser indifférents les principaux acteurs concernés (professionnels de la publicité, commerçants, associations de protection de l'environnement, grand public) aux intérêts opposés. Les uns souhaitant assouplir les dispositions envisagées, les autres au contraire les durcir. C'est ainsi que la quasi-majorité des contributions visent à proposer des amendements à ce règlement notamment en ce qui concerne les dispositifs publicitaires ou les enseignes (dimensions, forme, densité...).

Soucieuse de parvenir à un juste équilibre entre les objectifs de préservation du cadre de vie et des paysages et ceux de préservation de l'attractivité du territoire du Grand Annecy par la mise en valeur de son activité économique, Grand Annecy s'est engagé à prendre en compte plusieurs demandes d'évolution de son projet.

### **En qui concerne les enseignes**

- En zone ZP2a, noyaux historiques :

La commission note avec satisfaction que Grand Annecy :

- reprendra à l'identique la limitation de la hauteur des enseignes imposée par l'ancien RLP d'Annecy, soit 60 cm maximum. Par ailleurs Le Grand Annecy se prononce favorablement à l'autorisation d'enseignes en lettres peintes sur cette zone ;
- suivra, après consultation des communes concernées, l'avis de l'UDAP concernant la taille des enseignes sur cette zone.

La commission estime que le projet est suffisamment restrictif sans nécessité de rajouter d'autres contraintes, car la majorité des enseignes sur cette zone est soumise à l'accord de l'Architecte des Bâtiments de France qui est en droit de requérir des modalités d'intégration paysagères accrues.

L'objectif est de préserver et valoriser les enseignes existantes, déjà soumises au RLP de la ville d'Annecy depuis 2001, assurant la qualité des enseignes installées.

- Concernant la zone ZP1b, secteurs d'activité au sein des périmètres naturels (Parc naturel du Massif des Bauges) :

À la suite d'une observation sur le trop grand nombre d'enseignes scellées au sol le long de la RD 1508 entre Sévrier et Saint-Jorioz, la commission note avec satisfaction que la collectivité s'engage à rendre plus restrictive la disposition de l'article E1b-1 relative aux enseignes scellées au sol en zone ZP1b.

### **En ce qui concerne le mobilier urbain :**

La commission note que le projet évolue concernant les agglomérations de moins de 10 000 habitants où les publicités sur abris-voyageurs seront autorisées dans le cadre d'un contrat passé entre la commune et un opérateur (possibilité offerte par le décret n° 2023-1007 du 30 octobre 2023 du code de l'environnement).

### **En ce qui concerne les dispositifs lumineux :**

La commission considère comme positif l'avis favorable du Grand Annecy pour supprimer

- les règles de luminance, lesquelles, en l'absence de décret fixant des valeurs limites de seuil de luminance ou définissant le protocole permettant de mesurer ces valeurs, pourraient être source de contentieux ;
- les règles de température de couleur, difficiles à apprécier et hasardeuses d'un point de vue juridique.

## 4. Bilan de l'enquête publique

La commission tient à souligner que la préparation de cette enquête, son organisation générale et matérielle, ont été menées en étroite collaboration entre la commission et le service en charge de ce dossier au sein de l'agglomération du Grand Annecy. C'est d'un commun accord qu'ont été fixés les lieux, dates et horaires des permanences ainsi que leur nombre.

- L'enquête s'est déroulée, dans de très bonnes conditions et sans aucun incident, du lundi 17 juin à 9 heures au mercredi 17 juillet 2024 à 12 heures inclus, soit durant 30 jours consécutifs.
- Dix-huit (18) permanences ont été tenues par un ou plusieurs des membres de la commission au siège du Grand Annecy et en 10 autres lieux choisis parmi les communes membres de l'agglomération, de façon à couvrir au mieux l'ensemble du territoire : Alby/Chéran, Annecy, Annecy-le-Vieux, Epagny Metz-Tessy, Fillière, Menthon-St-Bernard, Poisy, Saint-Jorioz, Sévrier et Seynod.
- Le dossier d'enquête ainsi qu'un registre, coté et paraphé par l'un des membres de la commission, a été mis à disposition :
  - En version papier dans les 11 lieux d'enquête aux jours et horaires habituels d'ouverture au public ;
  - En version dématérialisée accessible 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, à partir du registre numérique mis en ligne à l'adresse <https://www.registre-dematerialise.fr/5415>
- La population a été informée réglementairement pendant toute la durée de l'enquête :
  - Par la publication de l'avis d'enquête dans 2 journaux, le Dauphiné et L'Essor Savoyard dans les 15 jours qui ont précédé son démarrage et dans les 8 premiers jours de l'enquête ;
  - Par affichage de l'avis d'enquête sur les panneaux d'information des 34 communes membres et du siège de l'enquête.

Par ailleurs, la tenue de cette enquête a fait l'objet d'une publication en ligne sur le site Internet de la communauté d'agglomération, dans sa rubrique « actualités » relayée par un lien vers les réseaux sociaux. Certaines communes membres relayant également cette information sur leur propre site.

Au terme de cette enquête, la commission a pu constater que malgré 2944 visiteurs uniques et 2617 téléchargements de documents du dossier de l'enquête enregistrés sur le registre numérique, la quasi-totalité des observations émanent d'associations ou de professionnels de la publicité. Cependant, l'infime participation du grand public ne saurait être interprétée comme conséquence d'une information lacunaire. Au contraire, la commission considère que celle-ci a été pour le moins efficace.

- Le public pouvait déposer ses observations de plusieurs manières :
  - Sur les registres mis à disposition dans les 11 lieux d'enquête ;
  - Par courriel à l'adresse dédiée : [enquete-publique-5415@registre-dematerialise.fr](mailto:enquete-publique-5415@registre-dematerialise.fr)

- Par contribution déposée sur le registre numérique, 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 à l'adresse suivante : <https://www.registre-dematerialise.fr/5415>
  - Par courrier adressé par voie postale à M. le président de la commission d'enquête au siège de l'enquête.
- Au cours des 18 permanences tenues dans 10 mairies de ce territoire ainsi qu'au siège de la communauté d'agglomération :
- La commission d'enquête a pu s'entretenir avec 11 personnes, la plupart représentant des associations ou des professionnels de la publicité ;
  - Le registre numérique a enregistré un total de 25 contributions ;
  - La boîte de courrier électronique dédiée à cette enquête a enregistré 2 contributions ;
  - Les 11 registres mis à la disposition du public dans les différents lieux de permanences sont restés vierges de toute observation ;
  - Aucun courrier postal n'a été adressé au président de la commission.
- En ce qui concerne les contributions reçues, la commission a fait le choix de décomposer l'ensemble de celles-ci en observations, en adoptant un classement thématique. Ce sont, au final, **57 observations** que la commission d'enquête a ainsi recensées puis analysées.
- L'analyse des observations du public, complétée par des questionnements de la commission d'enquête, a fait l'objet d'un procès-verbal de synthèse de 20 pages, remis en main propre au responsable du projet lors d'une réunion en date du 23 juillet 2024. La présentation de ce document a été commentée point par point.
  - Après 2 demandes de report de la date de rendu du mémoire en réponse, adressées au président de la commission par la présidente de l'agglomération du Grand Annecy (demandes acceptées par la commission), ce mémoire, composé de 58 pages, a été transmis par courriel du 17 septembre 2024, au président de la commission.
  - Grand Annecy a répondu point par point à l'ensemble des observations émises. Ces réponses font l'objet d'une analyse de la part de la commission dans le cadre de son rapport d'enquête (Chapitre 4).

La commission souligne la volonté de la collectivité de se montrer à l'écoute du public en répondant à chacune des observations formulées et en prenant en compte un certain nombre d'entre elles afin d'amender son projet comme elle s'y est engagée.

La commission considère que les réponses fournies sont globalement précises, bien argumentées et de nature à faire évoluer positivement ce projet dans la recherche d'un juste équilibre entre les intérêts potentiellement divergents de préservation de l'attractivité du territoire par la mise en valeur de l'activité économique, et ceux de préservation des paysages et du cadre de vie de ses habitants.

## 5. Conclusions motivées de la commission et avis sur le projet

Au terme des 30 jours consécutifs d'enquête et après avoir :

- Étudié le dossier de présentation de l'enquête ;
- Entendu les responsables du projet ;
- Effectué une visite la plus exhaustive possible du territoire de l'agglomération du Grand Annecy afin de prendre la mesure des impacts potentiels des différents dispositifs publicitaires ou enseignes existants, sur l'environnement et le cadre de vie de ses habitants ;
- Pris connaissance et analysé les avis des personnes publiques associées ;
- Assuré les permanences prévues dans l'arrêté de madame la présidente de l'agglomération du Grand Annecy ;
- Analysé toutes les observations du public, orales, reçues par courriel ou enregistrées sur le registre dématérialisé ;
- Analysé le mémoire en réponse du Grand Annecy et acté la prise en compte de bon nombre d'observations ;
- Constaté que :
  - Le public a pu, dans de bonnes conditions, consulter le dossier, s'informer au cours des 18 permanences et exprimer librement ses observations, doléances ou propositions sur les registres ouverts au siège de l'enquête et dans les 10 autres points de permanence, ainsi que sur le registre numérique dédié à cette enquête ;
  - Au plan réglementaire, l'enquête s'est déroulée conformément au texte qui la régit (Décret 85-453 du 23 avril 1985), notamment en ce qui concerne la publicité, le contenu du dossier, le déroulement proprement dit de la procédure ;

### la commission estime :

- ❖ Que sur la forme, la présentation du dossier est claire et complète, facilitant ainsi sa bonne compréhension, et permettant au public d'y trouver les informations recherchées (si l'on excepte l'échelle choisie des différents plans de zonage qui rend difficile sinon impossible, la détermination exacte des limites d'agglomérations ou des zones de publicité de telle ou telle parcelle). De ce point de vue, bien que Grand Annecy se soit engagé à rendre disponibles en ligne, donc « zoomables », les zonages cartographiques une fois le RLPi approuvé, un exemplaire papier du plan de zonage de chaque commune au format A0 faciliterait la lecture par les consultants particuliers ou professionnels et permettrait d'identifier plus clairement les limites géographiques et de zonage de publicité ;
- ❖ Que le zonage proposé, résultant de la mise en œuvre du projet communautaire apparaît en totale cohérence avec le diagnostic posé sur l'ensemble du territoire et sur les objectifs visés en termes de protection du cadre de vie, des paysages du territoire et préservation de la liberté d'expression, de communication et d'entreprendre ;
- ❖ Que les dispositions de ce règlement répondent clairement à l'ambition affichée du Grand Annecy de protéger et préserver un cadre de vie privilégié, tout en maintenant le dynamisme économique et démographique du territoire ;

- ❖ Qu'aucune des observations, tant du public, que des associations ou des professionnels de la Publicité qui se sont exprimés au cours de l'enquête, tout comme celles des Personnes Publiques Associées présentées avant le début de l'enquête, ne nous semblent de nature à discréditer ce projet de RLPi dans sa globalité, tel qu'il a été présenté à l'enquête ;
- ❖ Positif, la prise en compte par le Grand Anancy de bon nombre de préconisations formulées par le public et les PPA, dont certaines énumérées plus haut ;
- ❖ Positif l'accompagnement par le Grand Anancy des différents acteurs concernés au travers de guides, fiches pratiques, voire d'ateliers de prise en main pour la mise en œuvre du futur RLPi ;
- ❖ Que ce projet, qui vise à adapter les dispositions du règlement national aux enjeux locaux, va indéniablement dans le sens de l'intérêt général, en trouvant un juste équilibre entre les intérêts environnemental et social et ceux de l'économie locale.

Aussi, en conclusion à tout ce qui précède,  
la commission, à l'unanimité de ses membres, émet un

### **avis favorable**

au projet de règlement local de publicité intercommunal (RLPi)  
de Grand Anancy Agglomération

#### **Cet avis est assorti d'une recommandation :**

- Que le dossier d'approbation du règlement local de publicité intercommunal intègre bien la totalité des engagements pris par Grand Anancy Agglomération, dans son mémoire en réponse.

Annecy , le 24 septembre 2024

La commission d'enquête ,

Dominique MISCIOSCIA

Président

Bernard AUDION

Membre de la commission

Christian FONTANILLES

Membre de la commission

