



Strasbourg, 18 février 2015

CEP-CDCPP (2015) 21F

CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

CEP-CDCPP

8^e CONFERENCE DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR LA CONVENTION EUROPEENNE DU PAYSAGE

*Conférence organisée sous les auspices de la Présidence de la Belgique
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*

PRESENTATION DU RAPPORT

« PAYSAGE ET PUBLICITE »

Conseil de l'Europe
Palais de l'Europe, Strasbourg
18-20 mars 2015

*Document du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe
Direction de la Gouvernance démocratique*

Résumé

Le Préambule de Convention européenne du paysage indique :

« Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires de la présente Convention,

...

Notant que **le paysage** participe de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et social, et qu'il **constitue une ressource favorable à l'activité économique**, dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent **contribuer à la création d'emplois** ;

Conscients que le paysage concourt à l'élaboration des cultures locales et qu'il représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe, contribuant à **l'épanouissement des êtres humains** et à la consolidation de l'identité européenne ;

Reconnaissant que le paysage est **partout un élément important de la qualité de vie des populations** : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien ;

Notant que les évolutions des techniques de productions agricole, sylvicole, industrielle et minière et des pratiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de transport, de réseaux, de tourisme et de **loisirs**, et, plus généralement, les changements économiques mondiaux continuent, dans beaucoup de cas, à accélérer la transformation des paysages ;

Désirant répondre au souhait du **public de jouir de paysages de qualité** et de jouer un rôle actif dans leur transformation ;

Persuadés que le paysage constitue un élément essentiel du **bien-être individuel et social**, et que sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun ; »

L'article 5 de la Convention européenne du paysage indique :

« Chaque Partie s'engage :

... d. à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage ».

La Conférence est invitée à :

- prendre connaissance du rapport réalisé dans le cadre du Programme de travail du Conseil de l'Europe sur la Convention européenne du paysage et en particulier de ses conclusions, et à décider des suites qu'il conviendra de lui donner.

Paysage et publicité

M. Jean-Philippe STREBLER

Expert Consultant auprès du Conseil de l'Europe

Résumé

Le présent rapport vise à formuler des propositions tendant à la prise en compte et à la régulation de la présence de l'affichage publicitaire dans les politiques de protection et de mise en valeur des paysages et d'exprimer des recommandations pour les États membres du Conseil de l'Europe pour la définition de politiques visant à réguler la présence des dispositifs publicitaires au titre de la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage.

Média du déplacement par excellence, dans une société où les déplacements individuels ou collectifs sont de plus en plus nombreux, la publicité extérieure – dont la raison d'être est d'être perçue par le plus grand nombre – prend une place de plus en plus importante dans le paysage perçu ; cette présence accentuée par le recours à des technologies qui permettent désormais de repousser de nombreuses limites physiques.

Le rapport présente l'évolution des formes d'expression publicitaire et illustre quelques approches législatives dans quelques États européens qui ont réglementé, au titre de préoccupations environnementales, la présence publicitaire dans le paysage.

La mise en œuvre de la Convention européenne du paysage pourrait amener les États signataires à envisager d'adopter, à l'égard de la publicité extérieure, une approche globale combinant la définition de politiques publiques de protection (en s'appuyant sur les inventaires paysagers pour identifier les paysages vulnérables et déterminer les mesures permettant de limiter les atteintes que la publicité extérieure pourrait y porter), de réglementations tendant à limiter la présence publicitaire (en particulier dans les entrées de ville, en prenant en compte les nouveaux supports de publicité extérieure, en permettant le cas échéant l'adaptation locale des règles nationales, et en assurant la participation du public et des acteurs intéressés), et de moyens préventifs ou répressifs pour assurer le respect effectif des protections et réglementations adoptées.

Introduction

La présente étude a été menée dans le but de :

- formuler des propositions permettant de mettre en œuvre, à l'égard de la publicité extérieure, les dispositions de l'article 5 de la Convention européenne du paysage, relatif à l'intégration du paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme ou environnementale ;
- rédiger, à l'intention des États membres du Conseil de l'Europe, des recommandations exprimant des propositions de définition de politiques publiques contribuant à répondre aux objectifs de qualité paysagères, à assurer la protection et la gestion des paysages pour y réguler la présence de l'affichage publicitaire dans le cadre de la Convention européenne du paysage.

Mesures générales prévues par la Convention européenne du paysage (Article 5) :

« Chaque partie s'engage :

- a. à reconnaître juridiquement le paysage en tant que composante essentielle du cadre de vie des populations, expression de la diversité de leur patrimoine commun culturel et naturel, et fondement de leur identité ;*
- b. à définir et à mettre en œuvre des politiques du paysage visant la protection, la gestion et l'aménagement des paysages par l'adoption des mesures particulières visées à l'article 6 ;*
- c. à mettre en place des procédures de participation du public, des autorités locales et régionales, et des autres acteurs concernés par la conception et la réalisation des politiques du paysage [...] ;*
- d. à intégrer le paysage dans les politiques d'aménagement du territoire, d'urbanisme et dans les politiques culturelle, environnementale, agricole, sociale et économique, ainsi que dans les autres politiques pouvant avoir un effet direct ou indirect sur le paysage. »*

Mesures particulières prévues par la Convention européenne du paysage (Article 6) :

« [...] En mobilisant les acteurs concernés [...] en vue d'une meilleure connaissance de ses paysages, chaque Partie s'engage :

- à identifier ses propres paysages, sur l'ensemble de son territoire ; à analyser leurs caractéristiques ainsi que les dynamiques et les pressions qui les modifient ; à en suivre les transformations ;*
- à qualifier les paysages identifiés en tenant compte des valeurs particuliers qui leur sont attribuées par les acteurs et les populations concernées.*

Chaque Partie s'engage à formuler des objectifs de qualité paysagère pour les paysages identifiés et qualifiés [...].

Pour mettre en œuvre les politiques du paysage, chaque Partie s'engage à mettre en œuvre des moyens d'intervention visant la protection, la gestion et/ou l'aménagement des paysages. »

Le présent rapport met l'accent sur la diversité des formes d'expression publicitaire dans les paysages qui ont vocation à être pris en compte dans le cadre de l'identification et de la qualification des paysages. La prégnance de la publicité extérieure au sein des paysages que certaines législations nationales ont d'ores et déjà cherché à contenir justifie la mise en œuvre de politiques publiques

tendant à préserver ou à améliorer les objectifs de qualité des paysages par des moyens d'intervention visant la protection et la gestion des paysages.

1. La présence publicitaire dans le paysage

Après le rappel des concepts et définitions principaux concernant le paysage tels qu'ils sont exprimés dans la Convention européenne du paysage, ainsi que de ceux qui concernent l'affichage publicitaire, cette première partie traite de la prégnance de la publicité extérieure dans le paysage à travers les diverses formes que peut prendre l'affichage publicitaire.

Concepts et définitions concernant le paysage

Les signataires de la Convention européenne du paysage se sont accordés sur un certain nombre de constats et de définitions exprimés dans le préambule et à l'article 1^{er} de la Convention, qu'il paraît important de rappeler. En particulier :

Préambule de la Convention européenne du paysage :

« ... le paysage participe de manière importante à l'intérêt général, sur les plans culturel, écologique, environnemental et social, et qu'il constitue une ressource favorable à l'activité économique, dont une protection, une gestion et un aménagement appropriés peuvent contribuer à la création d'emplois ;
... le paysage est partout un élément important de la qualité de vie des populations : dans les milieux urbains et dans les campagnes, dans les territoires dégradés comme dans ceux de grande qualité, dans les espaces remarquables comme dans ceux du quotidien ;
... les évolutions des techniques de productions agricole, sylvicole, industrielle et minière et des pratiques en matière d'aménagement du territoire, d'urbanisme, de transport, de réseaux, de tourisme et de loisirs, et, plus généralement, les changements économiques mondiaux continuent, dans beaucoup de cas, à accélérer la transformation des paysages ;
... le paysage constitue un élément essentiel du bien-être individuel et social, et que sa protection, sa gestion et son aménagement impliquent des droits et des responsabilités pour chacun ; [...] »

Définitions de la Convention européenne du paysage (Article 1) :

« **Paysage** : partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ;
Politique du paysage : formulation par les autorités publiques compétentes des principes généraux, des stratégies et des orientations permettant l'adoption de mesures particulières en vue de la protection, la gestion et l'aménagement du paysage ;
Objectif de qualité paysagère : formulation par les autorités publiques compétentes, pour un paysage donné, des aspirations des populations en ce qui concerne les caractéristiques paysagères de leur cadre de vie ;
Protection des paysages : actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine ;

Gestion des paysages : actions visant, dans une perspective de développement durable, à entretenir le paysage afin de guider et d'harmoniser les transformations induites par les évolutions sociales, économiques et environnementales ; »

Concepts et définitions concernant l'affichage publicitaire

Publicité et communication

La publicité constitue une forme de communication tendant à faire connaître un bien, un produit, un service, un lieu ou un événement, voire une information ou une idée, le plus souvent pour susciter l'adhésion du destinataire du message (consommateur, usager, électeur...) et, le cas échéant, l'inciter à acquérir le bien, produit ou service, ou à adopter un comportement souhaité (économiser l'énergie, sécurité routière, élection d'une personnalité...). Du point de vue économique, la publicité peut être définie, d'une part comme l'action de promouvoir la vente d'un produit en exerçant sur le public une influence, une action psychologique afin de créer en lui des besoins, des désirs, et d'autre part comme l'ensemble des moyens (médias) employés pour promouvoir un produit.

La communication publicitaire est le plus souvent diffusée par des moyens de communication de masse, parmi lesquels les cinq médias privilégiés traditionnels sont la presse, la télévision, la radio, le cinéma et l'affichage ; désormais, elle prend aussi d'autres formes telles que les courriers et dépliants publicitaires, la publicité sur internet ou sur les téléphones mobiles.

Médias supports de communication publicitaire



presse



télévision



radio



cinéma



affichage



dépliants



internet



téléphone

Les parts de marché de la publicité extérieure peuvent considérablement varier d'un Etat à l'autre : si l'affichage publicitaire représente en moyenne dans les économies occidentales entre 5 et 7 % du marché de la communication publicitaire dans les grands médias, ¹ la publicité extérieure peut occuper une part de marché sensiblement plus importante (10 à 13 %) , dans certains pays (notamment France, Belgique, ² Suisse, Russie), tandis que la part de marché est comprise entre 4 et 7 % dans d'autres

¹ En 2012, les investissements concernant la publicité extérieure dans le monde ont représenté 32,3 milliards de dollars, soit 6,6 % des investissements publicitaires mondiaux évalués à 491,9 milliards de dollars (source : Zenith Optimedia, décembre 2012).

² Selon une étude récente réalisée pour le Parlement de la Communauté française de Belgique, Wallonie-Bruxelles, la Belgique aurait quitté ce groupe de pays : la publicité extérieure ne représentait plus que 7 % des investissements publicitaires en 2010, contre 9 % en 2000 (source : *État des lieux des médias d'information en Belgique francophone*, Prof. F. Antoine et F. Heinderyckx, mars 2011).

pays (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni...). Ces écarts importants sont le reflet d'organisations et de traditions différentes du marché de la communication publicitaire et, dans une certaine mesure aussi, résultent de législations nationales de la publicité extérieure qui peuvent être considérablement différentes d'un pays d'Europe à l'autre.³

Affichage publicitaire et publicité extérieure

Il faut souligner que, par rapport à des médias dont les cibles se dispersent (avec la multiplication des chaînes de télévision ou de radio, ou la désaffection des journaux voire des cinémas), ou ceux qui permettent de « cibler » précisément leurs destinataires (mailings, courriels, sms...), l'affichage publicitaire constitue un média dont les parts de marché se révèlent relativement « stables ». Ce média qui cible des personnes en déplacement,⁴ dans une société favorisant les déplacements, il permet, lorsqu'il est judicieusement positionné, de toucher indistinctement l'ensemble des « passants ». Le plus souvent, ces passants n'ont pas le choix de se soustraire aux messages diffusés par voie d'affichage ; autant il est possible de changer de chaîne de télévision au moment des écrans publicitaires, d'éteindre télévision ou radio au moment des publicités, de ne pas acheter de journal ou d'y passer les pages publicitaires, de jeter des publicités postales distribuées, autant il n'est guère envisageable de ne pas voir les panneaux publicitaires placés aux abords des axes de déplacement.

Si l'on qualifie souvent ces formes de publicités d'« affichage », il faut relever que les formes d'expression publicitaire se diversifient considérablement, qu'il s'agisse de la « mise en scène » des supports (lorsqu'ils continuent à accueillir des affiches), mais aussi de nouveaux « supports » de communication extérieure qu'offrent notamment les technologies numériques contemporaines : écrans numériques de très grands formats (de quelques mètres carrés à plusieurs dizaines de mètres carrés), vitrophanies sur façades, « bâches » publicitaires temporaires ou permanentes, projections lumineuses nocturnes... L'affichage publicitaire « traditionnel » (sous forme d'affiches en papier apposées sur des supports fixes ou mobiles) risque très probablement de diminuer voire progressivement disparaître au profit d'une publicité extérieure tirant le plus grand parti des possibilités technologiques modernes (et des évolutions de leurs coûts).⁵

Evolution des supports et technologies de la publicité extérieure



affiche



écran numérique



bâche



vitrophanie



projection

³ Sources : Certu, mars 1995 ; Procom, juin 2000 ; Union des Annonceurs, septembre 2013.

⁴ Dans les Etats de l'Europe occidentale, si la publicité extérieure ne permet guère de viser une cible spécifique, elle touche globalement et indistinctement un large public composé majoritairement d'actifs, masculins et de moins de 50 ans.

⁵ Les études de marché et prévisions concernant la publicité soulignent depuis quelques années que la publicité extérieure a engagé une mutation majeure vers les technologies numériques qui permet à ce média de conserver voire de développer ses parts de marché par rapport aux autres médias publicitaires.

Publicités et enseignes

Les activités peuvent aussi avoir besoin ou envie de signaler leur existence là où elles sont installées, avec des messages visuels divers, qu'il s'agisse de leur raison sociale mais aussi le cas échéant, des produits ou services fabriqués ou distribués.⁶ Ces messages peuvent être qualifiés d'« enseignes ».

Multiplicité des formes d'enseignes



traditionnelle



lumineuse



urbaine



centre commercial



zone commerciale

Si l'on peut considérer que cette forme de communication visuelle constitue de la « publicité » au profit de l'activité qui y a recours (qui réalise ainsi sa promotion et éventuellement celle de ses produits), on peut aussi estimer que la possibilité de se signaler là où une activité (économique notamment) est installée peut être plus large que celle de diffuser, dans les mêmes lieux, des messages publicitaires sans rapport avec les activités présentes.

La prégnance publicitaire dans le paysage

Dès lors que l'objet même des publicités et enseignes est d'être vues (de préférence par le plus grand nombre de personnes), plusieurs facteurs contribuent à une présence de plus en plus forte des publicités et enseignes dans les paysages qu'ils soient, essentiellement, urbains, mais aussi parfois naturels :

- dans une société de consommation et de concurrence, il s'agit d'inciter le chaland à se tourner vers tel ou tel produit et donc de se faire connaître par tous moyens ;
- dans une société de déplacements multipliés (qui résultent largement de l'étalement urbain, de la dispersion et de la spécialisation géographiques des fonctions urbaines...), il est particulièrement aisé de disposer des messages à la vue des passants « captifs » dans lors de leurs déplacements individuels ou collectifs ;
- dans une société des médias, la publicité extérieure est l'un des rares vecteurs de communication qui permette de toucher une cible élargie qui ne peut se soustraire aux messages qui lui sont présentés.

⁶ Selon les législations nationales, les messages peuvent être soumis à des règles différentes selon qu'ils concernent l'activité *stricto sensu* ou ses produits (c'est par exemple le cas pour la Suisse ou la Belgique) ou être globalement soumis au même régime juridique qu'il s'agisse de l'activité ou de ses produits (comme c'est le cas en droit français).

Surenchère publicitaire...



dans les paysages urbains...



...et dans les paysages naturels

Il semble même que, dans certains cas, l'adage selon lequel « *trop de pub tue la pub !* » n'arrête pas certains professionnels de la publicité extérieure qui, notamment à l'égard de leurs annonceurs, ne peuvent s'interdire d'être présents là où leurs concurrents seraient déjà présents, quitte à ce que la surabondance compacte des messages publicitaires devienne aveuglante et rende les messages diffusés largement inefficaces.

Dans le paysage, les messages publicitaires sont au fil du temps apposés sur des supports de plus en plus variés, voire insolites :

- historiquement, la publicité extérieure était essentiellement constituée d'affiches apposées voire de message peints sur les **façades des bâtiments** ; les formats s'y sont diversifiés, tant pour s'agrandir jusqu'à des bâches de plusieurs centaines de mètres carrés ou, inversement pour se réduire au « micro-affichage » à destination des piétons ; la publicité extérieure constituait alors un élément rapporté, souvent de formats limités destinés aux piétons, qui trouvait sa place sur des supports bâtis existants dans les paysages urbains ;

Publicité extérieure sur les bâtiments



affiches



murs peints



grand format



affiches réduites



micro-affichage

- progressivement, la publicité extérieure s'est affranchie de ces supports traditionnels pour se déployer sur des **supports spécifiques** (« portatifs » publicitaires) qui n'ont d'autre vocation que de diffuser des messages publicitaires ; ces supports constituent donc, par rapport à l'apposition de publicités sur bâtiments, clôtures ou mobiliers urbains par exemple, des objets nouveaux, des éléments totalement rapportés dans le paysage, à seule fin publicitaire ;

Publicité extérieure scellée au sol ou installée directement sur le sol



support isolé



supports multiples



préenseignes



petits formats



chevalets

– au milieu des années 1960, une société française a imaginé un modèle économique de d'échange selon lequel l'exploitation (accessoirement) publicitaire de **mobiliers urbains** (abris-voyageurs notamment) permet aux collectivités publiques locales de disposer sans frais de la mise à disposition et de l'entretien de mobiliers qui leur sont nécessaires pour des motifs d'intérêt général ; progressivement, tous les types de mobiliers urbains sont convoités par l'affichage publicitaire : candélabres d'éclairage public, poubelles, bancs, cabines téléphoniques, toilettes publiques... au point que, dans certains cas, l'exploitation publicitaire des mobiliers urbains semble prévaloir sur toute autre fonction d'intérêt général ;

Publicité extérieure apposée sur des éléments de mobilier urbain



abri-voyageurs



colonne



mât



kiosque



informations



candélabre



wc public



poubelle



cabine téléphone



banc

– les véhicules constituent parfois aussi des supports de publicité extérieure, qu'il s'agisse de véhicules « *spécialement publicitaires* » (camions ou camionnettes supportant des affiches, mais aussi transportant désormais des écrans numériques mobiles, bicyclettes, « segway »...) ou de véhicules « *accessoirement publicitaires* » (transports en commun, automobiles privées « louées » pour l'apposition de publicités...); dans le cas de publicités sur des véhicules, la présence publicitaire dans les paysages est, en principe, mobile, même si certains véhicules publicitaires sont statiques à des endroits stratégiques de passages pour assurer la visibilité continue des messages publicitaires ;

Publicité extérieure sur véhicules



tramway



autobus



autobus



camionnette



camionnette



automobile



automobile



bicyclette



bicyclette



« segway »

– les **installations de chantier** sont aussi l'occasion, temporaire, de déployer des messages publicitaires (qui, dans certains cas, assurent le financement d'une partie des travaux) ; il peut s'agir, traditionnellement, de l'apposition de publicités sur des palissades de chantiers (dont l'installation peut alors être financée par le publicitaire) ; plus récemment, les afficheurs ont proposé aux maîtres d'ouvrage de chantiers nécessitant l'installation d'échafaudages que les bâches puissent y constituer des supports d'expression publicitaire de plusieurs centaines de mètres carrés, dont une part des produits d'exploitation est susceptible de contribuer au financement des travaux immobiliers ; on peut estimer que les palissades et autres échafaudages masquent dans tous les cas les immeubles concernés, on peut aussi estimer que, même si elles contribuent financièrement aux travaux, les publicités ne devraient pas être déployées de façon aussi importante dans le paysage ;

Publicité extérieure sur installations de chantier (palissades, échafaudages)



palissade



palissade



palissade



échafaudage



échafaudage

– depuis quelques années, la technologie des **écrans numériques** fait son apparition en matière de publicité extérieure : d'abord cantonnés à des formats inférieurs à 2 m² et dans des espaces clos (galeries commerciales, aéroports...), les écrans numériques se déploient rapidement dans les paysages, que ce soit sur les façades des bâtiments, sur des supports spécifiques, sur mobilier urbain ou sur véhicules ; cette forme de publicité semble devoir connaître une expansion rapide dans la mesure où les messages dynamiques et visibles en permanence attirent plus facilement les regards (et séduisent par conséquent les annonceurs) et où les publicitaires mettent en avant les vertus «écologiques» de ces supports (faible consommation, économie de papier, de déplacements...) ; les professionnels de l'affichage publicitaire estiment que ces nouveaux supports constituent un vecteur essentiel de développement du marché de la publicité extérieure dans les années à venir ;

Publicité extérieure numérique (écrans LED)



abri voyageur



bâtiment



façade



portatif géant



véhicule

- la publicité en **très grands formats** (plusieurs centaines de mètres carrés) connaît également un essor très rapide,⁷ favorisé par les progrès technologiques d'impression et de fabrication et par une relative facilité d'installation ;

Publicité extérieure sur bâches (permanentes ou temporaires)



bâtiment



bâtiment



support spécial



échafaudage



ouvrage routier

- l'imagination créative des publicitaires les amène à imaginer l'apposition de messages publicitaires sur des supports les plus divers qui prennent place dans le paysage.

Supports « originaux » de publicité extérieure



objet



candélabre



peinture au sol



portique routier



montgolfière

⁷ Selon l'Outdoor Advertising Association of America, « la taille est de la plus haute importance pour l'efficacité de la publicité ».

2. Les enjeux d'intervention publique au titre de la Convention européenne du paysage

Les multiples formes de la publicité extérieure lui permettent d'être de plus en plus présente au sein des paysages. Si l'Union européenne s'est intéressée à la publicité sous un angle essentiellement économique, certaines législations nationales sont intervenues, par des voies différentes, pour réglementer l'affichage publicitaire à des fins environnementales, tout en prenant en considération certaines limitations aux interventions réglementaires.

2.1 Enjeux paysagers

Selon les professionnels de l'affichage, la publicité extérieure ne peut pas se contenter d'une présence : elle doit attirer l'attention. L'affichiste français Raymond Savignac estimait ainsi que *« comme un boxeur, il faut qu'elle ait du punch pour aller prendre les passants par le revers du veston et les amener jusqu'à elle. Son allure tapageuse et provocante, son maquillage violent sont tellement outranciers qu'ils dépassent de très loin les limites du mauvais goût et lui donnent parfois du style »*.⁸ La publicité extérieure est donc par nature et par principe conçue pour prendre une place la plus visible possible dans le paysage et il n'est pas question que la publicité extérieure se fonde dans le paysage.

La diversité des vecteurs de communication publicitaire extérieure présentés ci-avant offre à l'affichage publicitaire des possibilités d'expression aux différentes échelles du paysage :

- au sein du grand paysage que constituent les communes, vallées, bassins versants, etc. ;
- dans les espaces perçus du paysage urbain (dans les entrées de ville, en centre bourg, etc.) ;
- dans le cadre d'une séquence paysagère, lors du déplacement sur un itinéraire linéaire.

A ces diverses échelles, la publicité extérieure constitue l'une des formes les plus significatives et les plus rapides d'anthropisation des paysages.⁹

Cette présence de plus en plus forte constitue autant d'éléments « rapportés » dans les paysages et qui, au-delà d'un certain niveau (que celui-ci soit quantitatif mais aussi qualitatif), peuvent être regardés comme une forme de nuisance ou pollution visuelle que les objectifs de *« protection, gestion et aménagement des paysages »* exprimés par la Convention européenne du paysage engagent à limiter dans le cadre des politiques nationales.

La publicité extérieure, de par la multiplicité des formes, des formats et des supports qu'elle peut prendre, constitue un élément de plus en plus présent dans le paysage. Ainsi, même si la publicité de façon générale et la publicité extérieure en particulier sont de nature à contribuer à l'information des consommateurs dans un contexte économique de libre échange – et à ce titre, le paysage dans lequel s'insère la publicité extérieure doit aussi *« constituer une ressource favorable à l'activité économique »* –,¹⁰ l'insertion de supports de communication publicitaire extérieure est souvent de nature à *« accélérer la transformation des paysages »*. La présence de la publicité extérieure constitue

⁸ Cité par P. Biombi Mouandjo LEWIS et P. Mdianda in *« Théorie et pratique de la communication »*, L'Harmattan, déc. 2010.

⁹ Transformation d'espaces, de paysages, d'écosystèmes ou de milieux naturels par l'action de l'homme.

¹⁰ Préambule de la Convention européenne du paysage.

souvent un élément de dénaturation du paysage et d'altération du cadre de vie et d'appauvrissement de sa qualité.

La généralisation de l'éclairage des publicités extérieures (qu'il s'agisse d'un éclairage projeté, de rétro-éclairage ou d'images numériques sur écrans ou projections) contribue fortement à la prégnance des publicités dans les paysages : la lumière et plus encore le mouvement (images numériques, clignotement) attirent les regards de façon active au sein des paysages, focalisant l'attention de manière quasi-intrusive.

Par rapport à des enjeux économiques de communication (largement commerciale), il convient de veiller à préserver l'aménité paysagère ; celle-ci peut sans doute très largement se dispenser de toute présence publicitaire, mais, cette présence ne saurait être systématiquement considérée comme une pollution ou nuisance visuelle : certains dispositifs publicitaires peuvent, dans certaines situations, aussi contribuer à rendre agréable la perception des paysages.

L'installation de supports publicitaires ou d'enseignes est considérablement plus rapide que l'aménagement urbain ou la construction d'immeubles et peut, en quelques jours voire en quelques heures, apporter une transformation majeure du paysage. S'il est vrai que ce qui a été installé rapidement peut tout aussi promptement être démonté, il semble beaucoup plus efficace, d'une part de définir préventivement un cadre juridique de déploiement de la publicité dans le paysage (afin de limiter les critiques quant à des décisions subjectives arbitraires prises au cas par cas à l'encontre de tel ou tel dispositif), et d'autre part d'envisager des formes de contrôles publics préalables (qui pourraient notamment éviter des investissements économiques inutiles pour des dispositifs non réguliers qu'il faudrait démonter après leur installation).

Il faut également prendre en compte le fait qu'en période de **crise économique**, la diminution éventuelle du chiffre d'affaires de la publicité extérieure (par réduction des dépenses publicitaires des annonceurs) ne correspond pas nécessairement à une réduction du nombre de dispositifs exploités (les faces disponibles peuvent simplement être proposées à des tarifs inférieurs). En situation économique tendue, certains dispositifs peuvent aussi être abandonnés dans les paysages et constituer de véritables « points noirs » paysagers ; à cet égard, le paysage constitue aussi un reflet du fonctionnement d'un territoire, et peut, comme dans ce cas, renvoyer des images négatives de ce paysage.

Les **abords des agglomérations** sont des secteurs particulièrement sensibles du point de vue des paysages. La problématique de banalisation des entrées de ville, due à la dénaturation de ces franges constituant des espaces de transition entre des paysages naturels ouverts non bâtis et des paysages artificialisés urbanisés, constitue un enjeu paysager majeur.

Dispositif délaissé



Parfois dégradés par une urbanisation (notamment commerciale) peu maîtrisée, ils constituent des secteurs particulièrement prisés par la publicité extérieure, que ce soit pour annoncer les activités ou services qui sont présents dans l'agglomération ou pour signaler les activités qui se sont implantées aux abords des axes de circulation d'entrées de ville.

Publicité extérieure aux abords des agglomérations (entrées de ville)



zone commerciale



préenseignes

2.2 Approche juridique européenne

L'Union européenne considère la publicité comme un outil économique qui influence les comportements d'achat de plusieurs centaines de millions de consommateurs qui vivent et travaillent dans l'Union. La publicité a ainsi un rôle d'information essentiel qui contribue au bon fonctionnement du marché intérieur, qui, avec la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes a augmenté la diversité de l'offre de produits et de services.

C'est essentiellement sous l'angle de la protection du consommateur que l'Union européenne s'est jusqu'ici préoccupée de la publicité (publicité trompeuse et publicité comparative, ¹¹ publicité télévisuelle) ¹² : les conséquences de la présence de la publicité extérieure sur les paysages n'ont pas fait l'objet d'intervention communautaire à ce jour.

2.3 Législations nationales

La législation de plusieurs États européens tend à réglementer de façon plus ou moins stricte la publicité extérieure. On peut évoquer, à titre d'exemples de législations nationales qui abordent de façon différenciée la limitation de la présence publicitaire dans le paysage :

L'Allemagne : En l'absence de législation fédérale, la publicité extérieure relève essentiellement du code de la construction dont les Länder définissent les modalités de mise en œuvre. Les dispositifs sont soumis à permis de construire (municipal) et assujettis à une taxe locale. Ils doivent s'intégrer dans le paysage urbain des centres villes ; dans les secteurs résidentiels, les bâtiments d'activités peuvent seuls supporter des publicités (sauf événements particuliers). Dans les secteurs naturels ou peu peuplés, la publicité est interdite. La réglementation apparaît largement dissuasive : les publicités extérieures sont rares et situées dans des secteurs de faible intérêt paysager ; en entrées de ville, des

¹¹ Directive 2006/114/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 en matière de publicité trompeuse et de publicité comparative
(http://europa.eu/legislation_summaries/consumers/consumer_information/l32010_fr.htm).

¹² Directive 2007/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 modifiant la directive 89/552/CE du Conseil visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle
(http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/l24101a_fr.htm).

Directive 2010/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels
(http://europa.eu/legislation_summaries/audiovisual_and_media/am0005_fr.htm).

panneaux synoptiques regroupent généralement les mentions des établissements rencontrés ; les enseignes sont souvent décoratives et informatives, plus que publicitaires.

La Belgique : Les régions intègrent la réglementation de la publicité et des enseignes dans leur règlement régional d'urbanisme. Les règles régionales applicables à la région de Bruxelles par exemple tendent à une intégration harmonieuse de la publicité dans le paysage urbain (dispositifs visibles de l'espace public « extérieur ») en évitant les nuisances visuelles, à interdire les dispositifs dangereux pour la sécurité routière, à garantir l'habitabilité des logements et à réguler les nouvelles formes de publicité (bâches et vinyles) ; les publicités et enseignes sont, en principe, soumises à un permis de bâtir préalable, sauf dispense prévue pour des dispositifs temporaires ou de faibles dimensions.¹³

La France : La publicité extérieure relève essentiellement du code de l'environnement, profondément remanié en 2010-2012.¹⁴ Interdite par principe hors agglomération et dans les secteurs « environnementalement » sensibles, elle doit respecter diverses prescriptions (densité, surface, implantation...) ; seules certaines formes de publicité (lumineuse, bâches) relèvent d'une autorisation préalable, l'administration étant seulement préalablement informée des projets d'installation des autres dispositifs. Les collectivités communales ou intercommunales peuvent adopter des règlements locaux de publicité tendant à restreindre les possibilités offertes par les règles nationales. Les préoccupations de sécurité peuvent aussi limiter les possibilités d'expression publicitaire en bordure des voies de circulation routière. Souvent jugées complexes, les règles nationales paraissent encore souffrir d'une insuffisante application effective.

L'Italie : Selon les zones, une réglementation nationale et des règles locales coexistent ; les communes définissent les conditions d'installation de l'affichage publicitaire qui relève d'un régime d'autorisation préalable. Le code de la route limite, sans l'interdire, la présence publicitaire le long des routes en dehors des secteurs habités : les restrictions s'appliquent notamment aux dispositifs susceptibles de constituer un danger pour les usagers de la route ; les collectivités gestionnaires des voies (État, régions, communes) fixent les règles applicables aux supports publicitaires. Seuls les secteurs protégés et les voies qui les desservent sont interdits d'affichage.

Le Royaume-Uni : L'affichage publicitaire relève d'une loi sur l'urbanisme (1990), d'un règlement relatif au contrôle de la publicité (2007) et les conseils et les commissions d'urbanisme des collectivités locales en assurent le contrôle. Selon le cas, les dispositifs ne sont soumis à aucune formalité préalable, doivent faire l'objet d'une déclaration préalable ou d'une autorisation. La réglementation est empreinte de simplicité et de pragmatisme privilégiant l'appréciation particulière au cas par cas aux interdictions ou règles générales ; les paysages en périphérie des centres villes notamment paraissent toutefois peu préservés à l'égard de la publicité.

La Suisse : Les « réclames » (selon la terminologie législative nationale) sont réglementées pour assurer la sécurité routière (loi et ordonnance fédérales, réglementations cantonales) et soumises à autorisation préalable. Pourtant, la présence des publicités n'est pas seulement prise en compte du point de vue de la fonctionnalité des voies routières, mais en considérant les voiries comme un espace public à partir

¹³ *Règlement régional d'urbanisme - titre VI : Publicités et enseignes* (arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006).

¹⁴ *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes* : Rapport du sénateur Ambroise Dupont, remis le 9 juin 2009 à M^{me} Chantal Jouanno (secrétaire d'État à l'écologie) et M. Hubert Falco (secrétaire d'État à l'aménagement du territoire).

duquel la dimension paysagère et la protection des sites doivent être prises en compte. Le cadre législatif ne laisse que peu de marge de manœuvre, la réglementation étant collectivement plutôt respectée.

Certains Etats (France, Italie ou Royaume-Uni par exemple) ont assujéti la publicité extérieure à un régime fiscal qui, par son aspect dissuasif peut contribuer à la préservation des paysages à l'égard d'une présence publicitaire excessive. Il faut cependant relever que si la fiscalité de la publicité extérieure peut contribuer à limiter sa présence dans le paysage, elle peut aussi, notamment en période de difficultés budgétaires pour les collectivités publiques, avoir l'effet pervers de retenir les interventions que pourraient envisager ces mêmes collectivités pour assurer le respect de la réglementation environnementale.

2.4 Limitation de l'affichage et libertés publiques

Il convient toutefois de prendre en considération quelques éléments tendant à une approche publique « mesurée » à l'égard de la publicité extérieure :

– si des préoccupations d'intérêt général (notamment en matière de santé publique (tabac, alcool, etc.) de mœurs, de diffamation, etc.) ont justifié que des restrictions soient apportées à la **liberté d'expression**, celle-ci doit rester garantie et la mise en œuvre de réglementations « paysagères » ne doit pas constituer une occasion pour des autorités administratives d'exercer un contrôle du contenu des messages publicitaires diffusés ; toutefois, certaines associations revendiquent comme un corolaire à la liberté d'expression la « liberté de réception » pour récuser la publicité extérieure qui s'impose à un public qui n'y a pas expressément consenti.

Campagne d'affichage ayant suscité de vives réactions d'intolérance



ou

– la présence, parfois débordante, de publicités d'enseignes constitue dans certains cas une **caractéristique** « recherchée » du paysage urbain contemporain (l'éblouissement que procurent Time Square, Piccadilly Circus ou la rue Nanjing impressionne les touristes) ;

Publicités et enseignes caractéristiques de certains paysages urbains



Manhattan



Londres



Shanghai

– le besoin de signalisation des activités sur le lieu de leur exercice (**enseignes**) peut être pris en compte de façon différencié par rapport aux besoins de communication publicitaire, le cas échéant en distinguant les inscriptions mentionnant l'activité elle-même des messages relatifs aux produits et services commercialisés ; il semble en effet légitime qu'un établissement puisse, a minima, signaler son existence et son activité à l'endroit même où il est implanté, même si, au nom de la préservation et

de la mise en valeur des paysages, la législation peut fortement restreindre ses possibilités de communication publicitaire au-delà de son site d'implantation.

3. Conclusions / Recommandations

Au titre de la Convention européenne du paysage, la place de plus en plus importante que prend la publicité extérieure, dans ses diverses formes de supports, de formats et de technologies, dans les paysages naturels ou urbains, justifierait que les Etats signataires envisagent l'adoption de diverses mesures.

Les approches réglementaires pour des motifs d'ordre paysager n'excluent évidemment pas que d'**autres préoccupations** puissent justifier des interventions législatives, réglementaires ou administratives : sécurité routière, protection des propriétaires, des consommateurs, fiscalité, etc.

Même si l'on peut concevoir une « gradation » dans la protection et la mise en valeur des paysages, il semblerait intéressant de privilégier une **approche globale** dans laquelle tous les paysages mériteraient une protection à l'égard de la publicité extérieure, plutôt qu'une approche qui identifierait de façon limitative des secteurs à protéger, le reste du territoire permettant une expression publicitaire plus ou moins contenue par la législation. Une telle approche globale pourrait résulter de la combinaison de mesures publiques de protection, de réglementation et de contrôle.

3.1 Politiques publiques de protection

Les secteurs les plus sensibles ou vulnérables du point de vue des paysages devraient faire l'objet de protections importantes à l'égard des intentions d'installation de dispositifs publicitaires. Cette sensibilité ou vulnérabilité paysagère ne devrait pas prendre uniquement en compte l'occupation du sol (le caractère naturel, agricole, forestier ou urbain), mais aussi la superposition du paysage fondamental (relief, hydrographie, climat...) et du paysage perçu (lignes de fuite, courbes, lignes de crête, points d'appels visuels, horizontalité ou verticalité, effet de masse, covisibilités, cônes de vue, champs visuels...). Ces protections pourraient ainsi notamment concerner :

- les **espaces naturels, agricoles et forestiers** : le caractère « naturels » de ces paysages justifierait a priori d'y interdire la publicité extérieure et d'y limiter les possibilités d'installation d'enseignes au profit des activités qui y serait implantées ;
- les **ensembles urbains remarquables** : les législations des divers États comportent en général une identification des secteurs géographiques présentant un intérêt du point de vue historique, culturel, esthétique ou paysager ; en fonction de l'intérêt identifié, il semblerait intéressant que la présence des publicités y soit proscrite ou, a minima, restreinte, et que l'installation d'enseignes y soit contenue et contrôlée ;
- les **espaces paysagèrement vulnérables** en raison de leur nature ou de leur implantation : visibilité à partir de multiples lieux, situation en cuvette, sur un flanc de relief, sur un point haut ou une ligne de crête, etc.

Les inventaires paysagers engagés par les États parties à la Convention européenne du paysage devraient notamment permettre d'identifier les paysages vulnérables, d'y formuler des objectifs de qualité à l'égard de la présence publicitaire, puis d'envisager au regard de ces objectifs, d'y limiter les risques d'atteinte que les publicités ou enseignes pourraient y porter.

3.2 Politiques publiques de réglementation

Quelle que soit leur qualité urbaine ou architecturale propre, les paysages bâtis ne devraient admettre la publicité que selon des **conditions encadrées** ; il s'agirait d'y limiter les « excès publicitaires », par exemple en limitant les surfaces, voire le nombre de dispositifs, et en définissant des conditions d'utilisation publicitaire des supports (bâtiments, clôtures, dispositifs spéciaux, mobilier urbain, véhicules publicitaires...).

Les « **lisières urbaines** » devraient faire l'objet d'une attention spécifique, compte tenu des enjeux que ces espaces de transition entre les espaces naturels et urbains constituent pour la publicité extérieure aux abords des axes de circulation (« entrées de ville »).

Les réglementations nationales (et locales) devraient urgemment prendre en compte – si elles ne l'ont pas encore fait – les **médias contemporains** de communication extérieure que constituent les écrans numériques et les bâches de grands, voire de très grands, formats, afin de réguler leur présence qui risque, en cas contraire, d'être très rapidement et durablement invasive dans de nombreux paysages.

Selon le système institutionnel propre à chaque Etat, il serait intéressant que les réglementations nationales puissent être **adaptées par les autorités locales** (provinciales, régionales, cantonales, communales...), de manière à ajuster au mieux les prescriptions applicables aux publicités et aux enseignes aux spécificités des paysages locaux ; ces autorités locales pourraient dès lors être particulièrement pertinentes pour assurer l'instruction des autorisations préalables qui seraient requises le cas échéant.

Un **rapprochement des procédures et réglementations** applicables aux publicités et aux enseignes de celles qui concernent l'**urbanisme** et la construction semblerait de nature à favoriser une prise en compte plus cohérente des préoccupations de paysage ; certains Etats (Royaume-Uni, Allemagne ou Belgique notamment) ont d'ores et déjà privilégié cette approche globale des paysages urbains et intégré le droit de l'affichage publicitaire au droit de l'urbanisme.

Conformément aux principes inscrits dans la Convention européenne du paysage, la définition des réglementations – qu'elles soient nationales ou locales – doit permettre une **participation** effective de l'ensemble des acteurs concernés, qu'il s'agisse du public – puisque c'est d'une part à lui que « profitent » les paysages qu'il convient de préserver des excès publicitaires et d'autre part lui qui est la « cible » des messages publicitaires (la liberté de « recevoir » des messages publicitaires peut être utilement confrontée à la liberté d'expression très souvent mise en avant) – mais aussi des professionnels concernés – afficheurs ou enseignistes, annonceurs ou commerçants notamment –, des autorités publiques locales et régionales, des cabinets d'études et de conseil, etc.

3.3 Dispositions tendant à assurer le contrôle des législations

Même si « *nul n'est censé ignorer la loi* », la mise en œuvre efficace des principes de protection des espaces les plus sensibles et de réglementation des dispositifs impose aussi que les interdictions et réglementations soient contrôlés, de préférence *a priori*, dans le cadre d'**autorisations préalables** que de nombreux Etats ont instituées (indépendamment ou non des autorisations d'urbanisme, de construire ou de bâtir), avec, le plus souvent, une réelle efficacité environnementale.

Ces contrôles préalables doivent aussi être suivis de contrôle de la régularité des dispositifs installés, permettant la mise en œuvre de **procédures judiciaires ou administratives** tendant à la suppression ou la mise en conformité des dispositifs qui auraient été irrégulièrement installés.

* * *