

ENQUÊTE PUBLIQUE

CONCERNANT

Le projet de Règlement Local de Publicité intercommunal (RLPi) du Grand Besançon Métropole

CONCLUSIONS et AVIS MOTIVÉ

Siège de l'enquête publique : Mairie de Besançon

ENQUÊTE PUBLIQUE

du

16 septembre 2025 au 3 octobre 2025

Établis par la Commission d'Enquête désignée par ordonnance n° E25000053/25 de Madame la Présidente du Tribunal Administratif de Besançon en date du 24 juin 2025 et composée en qualité de Commissaire-Enquêteur de Madame Cécile MATAILLET, Présidente ; Madame Régine LACOUR et Monsieur Hervé ROUECHE, Membres titulaires.

SOMMAIRE des CONCLUSIONS et AVIS MOTIVÉ
--

	Page
1. Conclusions motivées	3
1.1 Rappel de l'objet de l'enquête publique et du cadre général du projet	3
1.2 Quant à la régularité de la procédure d'enquête	3
1.3 Quant aux dispositions du projet RLPi et son adéquation avec les documents supérieur	4
1.4 Quant aux incidences sur le territoire	6
1.5 Quant à la concertation du public	10
1.6 Quant aux consultations et avis des PPA	11
1.7 Quant aux RLP communaux vis-à-vis du RLPi	12
1.8 Quant au règlement du RLPi vis-à-vis du Règlement National de Publicité	13
1.6 Conclusion générale	15
2. Avis de la commission d'enquête	16

1. Conclusions motivées

1.1 Rappel de l'objet de l'enquête publique et du cadre général du projet

La communauté urbaine du Grand Besançon Métropole a engagé l'élaboration d'un Règlement Local de Publicité intercommunal (RLPi) afin d'harmoniser sur l'ensemble de son territoire les règles relatives aux publicités, pré-enseignes, enseignes et dispositifs lumineux. Adopté par délibération le 19 décembre 2019, ce règlement fixe un cadre commun pour les 68 communes de l'agglomération, en continuité avec les RLP communaux et dans le respect des normes nationales, tout en visant à limiter l'implantation des dispositifs publicitaires pour renforcer l'identité locale, concilier dynamisme économique et qualité de vie, et protéger les espaces sensibles et patrimoniaux.

Le RLPi s'inscrit également dans les orientations du Plan Local d'Urbanisme intercommunal et prend en compte les obligations liées aux sites classés ou inscrits, aux monuments historiques, au patrimoine bâti remarquable et aux espaces naturels.

Dans le cadre de son élaboration, une concertation a été menée avec les habitants, les acteurs économiques et les associations. L'enquête publique, validée par l'arrêté n° URB.25.08.A27 du 18 août 2025, permet désormais de poursuivre l'information du public et de recueillir ses observations sur le projet de règlement.

1.2 Quant à la régularité de la procédure d'enquête

1.2.1 Sur le dossier d'enquête publique

Le dossier constitué par GBM et soumis à l'enquête publique comporte toutes les pièces nécessaires à l'enquête, à savoir :

- Pièce A : mention des textes qui régissent l'enquête du RLPi
- Pièce B : note de présentation
- Pièce C : dossier Règlement Local de Publicité intercommunal
- Pièce D : avis des Personnes Publiques Associées
- Pièces E : avis des communes
- Pièce F : annexes administratives

Le dossier du projet de RLPi permet au lecteur de bien comprendre les enjeux afin qu'il puisse, s'il le souhaite, apporter une contribution éclairée.

Il était assez volumineux et permettait un accès à toutes les informations utiles pour la compréhension du projet et la prise de décisions.

La Commission d'enquête conclut que le dossier était complet. Il était lisible, accessible et permettait de comprendre facilement les enjeux du projet pour toutes personnes non averties.

1.2.2 Sur le déroulement de l'enquête publique

Le déroulement de l'enquête a été dûment détaillé dans le rapport d'enquête publique. Il en ressort ce qui suit :

- ✓ Les commissaires enquêteurs ont été régulièrement désignés par ordonnance n° E24000053/25 de la Présidente du Tribunal Administratif de Besançon en date du 24 juin 2025 ;
- ✓ L'enquête publique s'est déroulée pendant une durée de 18 jours conformément à toutes les modalités fixées dans l'arrêté d'ouverture signé le Vice-Président en charge du RLPi et de l'urbanisme opérationnel de la communauté d'agglomération du Grand Besançon Métropole le 18 août 2025 ;
- ✓ Les diverses obligations relatives aux mesures de publicité et délais afférents (affichage et diffusion de l'avis d'enquête) ainsi que celles concernant les possibilités offertes au public de consulter le dossier, de déposer des observations et de rencontrer les Commissaires Enquêteurs lors des permanences programmées ont été dûment satisfaites ;
- ✓ Les registres d'enquête ont été clos par la présidente de la commission d'enquête au terme de l'enquête ;
- ✓ Un procès verbal de synthèse des observations a été rédigé et transmis à GBM. La commission d'enquête a reçu un mémoire en réponse ;
- ✓ Aucun incident n'a été à déplorer.

S'agissant de la participation du public, elle a été soutenue car nous avons recueilli 65 observations.

L'intérêt porté au dossier est également patent car nous avons relevé 1 525 visiteurs uniques du site du registre électronique et 718 visiteurs (47% des visiteurs) ayant au moins téléchargé l'un des documents de présentation.

En conclusion, les différentes étapes de la procédure d'enquête publique ont été respectées dans leurs formes et délais. Le respect des formes prescrites ainsi que de toutes les formalités s'avèrent indiscutables et vérifiables. Sauf incident ignoré, la consultation du projet de Règlement Local de Publicité intercommunale sur le Grand Besançon Métropole s'est déroulée conformément aux règlements législatifs qui l'encadrent.

La commission d'enquête considère que la procédure a été régulière et a permis au public d'obtenir toutes les informations souhaitées et qu'il a eu toutes facultés d'exprimer ses demandes, de faire ses observations dans des conditions très satisfaisantes.

1.3 Quant aux dispositions du projet RLPi et son adéquation avec les documents supérieurs

Le Projet de Règlement Local de Publicitaire intercommunal du Grand Besançon Métropole semble en cohérence avec les documents supérieurs sans qu'une adéquation puisse être vérifiée puisque le futur SCoT et le PLUi ne sont pas encore en application.

1.3.1 Vis-à-vis du Schéma de Cohérence Territorial (SCoT)

Le SCoT fait l'objet d'une révision depuis juin 2021. Le premier modèle reste en vigueur. Le 8 juillet 2025 l'arrêt du projet a été voté par les élus du SCoT ce qui correspond à sa validation par le comité syndical. Pour l'instant, il ne peut pas entrer en vigueur puisque

l'enquête publique reste à programmer pour la fin de l'année 2025. Le conseil de communauté du Grand Besançon Métropole, au cours de sa séance du 25 septembre 2025 a rendu un avis favorable sur le projet et a autorisé sa Présidente à transmettre l'avis au Président du syndicat mixte du SCoT pour être annexé au dossier d'enquête publique. Le document a été publié le 8 octobre 2025. Le projet comporte trois orientations politiques qui seront traduites de façon plus opérationnelles dans le DOO - Document d'Orientations et d'Objectifs - les orientations politiques se résument ainsi :

- Soutenir un développement responsable et solidaire,
- Répondre aux besoins des habitants en assurant leur bien être dans un territoire sain,
- Agir pour un territoire décarbonné.

L'ambition du SCoT vise à la préservation des ressources naturelles et du patrimoine, la réduction de l'étalement urbain et la lutte contre l'artificialisation des sols dans ses grandes lignes.

Les élus de Grand Besançon Métropole ont mis en évidence les nouvelles stratégies d'évolution et pris en compte les préoccupations environnementales, les risques, les nuisances ainsi que les adaptations utiles aux changements qu'elles soient démographiques, économiques ou climatiques. La sauvegarde des composantes paysagères, l'urbanisme commercial constituent les thématiques qui relient SCoT et RLPi.

Le RLPi a donc identifié des zones à enjeux telles que *« les zones de protection des sites patrimoniaux et naturels, les zones urbaines d'habitats denses et équipements, les secteurs ruraux et espaces naturels, d'activités économiques, les axes routiers et les axes structurants investis par la publicité, les zones commerciales et d'activités »*. Au regard de ce découpage géographique et des documents connus, l'adéquation entre le futur SCoT et le RLPi est cohérente vis-à-vis des documents de travail actuellement accessibles. De plus, le Président du Syndicat Mixte du Schéma de Cohérence Territoriale donne un avis favorable au RLPi même s'il est assorti de quelques remarques.

1.3.2 Vis-à-vis du Projet d'Aménagement et de Développement Durable du Plan Local d'Urbanisme intercommunal

Le PADD du futur PLUi a défini les orientations d'aménagement du territoire de Grand Besançon Métropole. Les grands principes de développement de ce territoire en termes d'urbanisme et de transports sont identifiés de façon à conserver et valoriser l'environnement et le cadre de vie. C'est précisément ce que prévoit l'axe 3 du PADD intitulé *« pour une métropole au cadre de vie sain et résilient »* qu'il convient de mettre en parallèle avec les objectifs du RLPi.

Le RLPi est principalement concerné par cet objectif au sens où il s'agit de valoriser le patrimoine existant ainsi que les valeurs paysagères surtout si elles sont classées ou labélisées (UNESCO, parcs naturels etc.).

1.3.3 Vis-à-vis du Plan Local d'Urbanisme intercommunal

Le PLUi est en cours. Après approbation, il définira les règles d'urbanisme pour les prochaines années. Le RLPi sera inséré en annexe du PLUi. La mise en cohérence des deux documents est indispensable et reste à synchroniser définitivement pour faciliter la mise en œuvre. Actuellement, l'adéquation entre les deux documents ne peut pas être parfaitement

affirmée. Les cartographies du PLUi sont encore des documents de travail. Dans le rapport en mémoire au procès verbal des observations, certaines zones du RLPi sont présentées comme des zones en adéquation avec celles du PLUi. Pour exemple les ZP5, zones commerciales et d'activités, dites en adéquation avec les zones UY ou UE, réservées à l'accueil des activités économiques, du PLUi de Besançon. Des incohérences subsistent toutefois entre les documents de travail du PLUi consultables sur le site <https://plui.grandbesancon.fr> et les zonages ZP5 du RLPi. Certaines zones méritent d'être précisées pour éviter tout risque d'interprétation en particulier lorsque les zones sont en continuité ou lorsqu'elles se superposent géographiquement.

En conclusion, La commission d'enquête estime que le RLPi respecte les dispositions du code de l'environnement et l'esprit des documents supérieurs en cours d'élaboration. Il n'est pas possible d'aller plus loin dans cette analyse puisque les documents supérieurs ne sont pas tous arrêtés. Les zonages du RLPi par commune seront sans doute à revoir s'ils ne sont pas en adéquation avec ceux du PLUi.

1.4 Quant aux incidences sur le territoire

1.4.1 Incidence sur la protection du patrimoine

Le territoire se distingue par une richesse patrimoniale exceptionnelle, qui renforce son attractivité touristique et contribue à la qualité de son cadre de vie. Outre la Citadelle Vauban, inscrite au patrimoine mondial de l'UNESCO, les Sites Patrimoniaux Remarquables de Besançon et de Montfaucon, ainsi qu'un grand nombre de monuments historiques, témoignent de cette valeur. À cela s'ajoute un patrimoine du quotidien, plus discret mais tout aussi précieux, qu'il convient de préserver et de mettre en valeur.

Meilleure lisibilité du patrimoine

En réduisant les formats des panneaux, en limitant les dispositifs numériques, et en interdisant certaines publicités dans les zones patrimoniales, les monuments et éléments historiques seront moins concurrencés visuellement. Cela pourrait améliorer la visibilité des façades anciennes, des perspectives urbaines, et des abords des sites patrimoniaux.

Moins de pollution visuelle

Les dispositifs trop imposants ou lumineux qui dénaturent le cadre patrimonial ou engendrent une lumière parasite seront réduits ou supprimés. Cela contribue à préserver l'atmosphère historique, notamment la nuit ou dans les zones sensibles.

Uniformisation et cohérence

Le RLPi couvre l'ensemble des 68 communes de GBM. Cela permet d'imposer des règles communes sur tout le territoire, ce qui favorise une protection plus homogène du patrimoine, même dans les communes moins centrales ou moins susceptibles d'avoir des règlements individuels stricts.

Effet sur les dispositifs existants

Les panneaux ou enseignes non conformes aux nouvelles règles devront être modifiés, réduits, ou retirés. Cela peut impliquer des coûts pour les propriétaires ou exploitants, mais cela permet aussi de supprimer progressivement les atteintes patrimoniales déjà présentes.

En conclusion, le projet de Règlement Local de Publicité intercommunal (RLPi) du Grand Besançon Métropole marque une volonté affirmée de mieux protéger et valoriser le patrimoine tout en améliorant la qualité du cadre de vie. En encadrant plus strictement les formats, la densité et la nature des dispositifs publicitaires, notamment dans les zones à forte valeur patrimoniale, il vise à réduire la pollution visuelle, préserver les perspectives urbaines et renforcer la lisibilité des monuments et paysages historiques.

Ce règlement constitue ainsi un levier de cohérence territoriale et un outil de mise en valeur du patrimoine bâti et paysager à l'échelle de la métropole. Bien qu'il implique des ajustements pour les acteurs économiques du secteur (cf. rapport, page 14), ses incidences globales sur le patrimoine sont positives, favorisant un équilibre durable entre attractivité urbaine, identité locale et respect du cadre historique.

1.4.2 Incidences sur les paysages et le cadre de vie

Une préservation renforcée des paysages ruraux et urbains

La publicité s'est invitée au cœur des vies de tous comme témoin de la modernité. Mais depuis des décennies, elle fait débat. Concitoyens et visiteurs des territoires y sont sensibles au point de la considérer comme l'un des principaux facteurs de dégradations des paysages. Force est de constater qu'en réalité les entrées de ville, souvent synonymes de zones commerciales ou artisanales, persistent à donner une image contrastée en terme de paysage.

Le RLP – Règlement Local de Publicité de Besançon – approuvé par le conseil municipal de Besançon a permis de diminuer la densité des publicités et ainsi d'améliorer la qualité visuelle des paysages notamment urbains. Un travail conséquent avait été entrepris lors de la mise en œuvre du RLP de Besançon. Nous pouvons aujourd'hui aisément constater les résultats.

En mai 2025, Grand Besançon Métropole a édité le bilan d'une concertation préalable pour la réalisation d'un RLPi, avec mise en place d'un mode participatif sous forme de réunions ou de contributions en ligne. De façon synthétique, le bilan de la concertation du public fait apparaître que « 82% des avis émis réclament une diminution ou une suppression de la publicité. Ils sont émis par des habitants et par les associations de défense de l'environnement et du cadre de vie [...] 10% des contributions soulignent l'importance de la publicité pour la visibilité des entreprises locales et en défense d'un secteur d'activités qui génère de l'emploi sur le territoire. Ces avis sont portés par les professionnels de l'affichage [...] 6% des avis proposent une vision moins marquée insistant sur la nécessité de trouver un équilibre entre les besoins économiques et la préservation de l'environnement et de l'esthétique urbaine » (extrait du bilan de la concertation, pièce F4 du dossier d'enquête publique) .

Grand Besançon Métropole a cherché un certain équilibre pour la définition des règles établies dans son RLPi réaffirmant que son ambition restait de préserver « *une protection forte des paysages urbains et ruraux* ».

L'identification de 5 ambiances paysagères (ZP1 à ZP5) avec des règles identiques par zone permet d'établir une égalité de traitement entre les différentes communes urbaines ou rurales sur le sujet de la publicité.

À l'avenir, préserver le paysage, dé-densifier et réduire les formats restent la règle édictée par le RLPi. Cet objectif se teinte désormais de rigueur difficile à admettre pour certains et insuffisant pour d'autres. Les argumentaires d'antipollution, de protection de l'environnement et du cadre de vie sont mis en avant sans, toutefois, proposer des compensation vis-à-vis de l'argument de mise en difficulté économique soulevé par les sociétés d'enseignistes.

Nous pouvons néanmoins noter, qu'afin de renforcer l'identité territoriale et préserver le cadre de vie et les paysages, le RLPi prend soin de moduler les règles selon les ambiances paysagères ce qui contribue à préserver les paysages ruraux et urbains.

Le cadre de vie

Le RLPi vise à réduire l'impact des panneaux publicitaires dans l'espace public à travers une diminution du nombre de dispositifs, une réduction des formats ou de limitation des nuisances lumineuses. Cela correspond à l'orientation n°1 validé par le conseil communautaire du 23 mai 2024. L'ensemble de la politique visée s'inscrit dans un contexte de sobriété énergétique et de préservation environnementale, tout simplement d'embellissement du cadre de vie. Il est précisé dans le mémoire en réponse au PV de synthèse des contributions que « *la collectivité a cherché le bon curseur, entre protection du cadre de vie et respect de la liberté d'expression et de la liberté du commerce* ». La position des élus quant à la préservation du cadre de vie est claire. Le zonage ainsi que le règlement applicable à chaque zone résulte de ces objectifs et est traduit par ces propos « *Certains axes de grande circulation à faible emprise traversaient des zones d'habitation n'ont pas été classés en ZP4. La collectivité a fait le choix de protéger les habitants en priorisant la ZP2 et en supprimant ces voies de la zone 4 [...] Concernant, la règle de surface de 4,70 m², elle résulte de nombreux échanges entre professionnels, associations et élus. Elle correspond à la volonté de préserver le cadre de vie tout en assurant la liberté d'expression des commerces. Quant aux dispositifs numériques, il résulte des divers échanges de l'interdire en ZP4 en raison de leur impact lumineux et du caractère mouvant de leurs images le long d'axes routiers très fréquentés* » (extrait du PV en mémoire aux observations).

Malgré tout, même si la publicité peut à la fois créer des besoins peu essentiels à la vie quotidienne et inciter à la surconsommation, elle répond notamment aux besoins des commerces locaux qui veulent se faire connaître. De plus, le cadre de vie et les paysages peuvent également être impactés par l'enlèvement des panneaux publicitaires qui laisse alors des façades décolorées ou met à la vue des défauts de rénovation du patrimoine.

En conclusion, l'objectif affiché d'amélioration du cadre de vie par la mise en place du RLPi du GBM passe par la diminution de la publicité sur l'ensemble de son territoire, une réduction des formats des affiches et une limitation des nuisances lumineuses. Cela peut

cependant avoir un impact, non défini, sur la redynamisation du cœur de ville prévu dans le Document d'Objectif et d'Orientation du SCoT ainsi que sur les sociétés locales d'affichages, leurs sous-traitants et les commerçants qui les sollicitent.

1.4.3 Incidences de l'éclairage nocturne et des dispositifs lumineux

L'une des orientations générales du RLPi débattue lors de conseil communautaire de GBM le 23 mai 2024 ambitionne d'encadrer la présence des publicités et enseignes lumineuses pour limiter leur impact visuel et énergétique en instaurant plusieurs règles : obligation d'extinction nocturne entre 22h et 7h ; limitation forte du procédé numérique ; encadrement des dispositifs lumineux situés derrière les baies et vitrines des commerces.

Des règles précises sur l'ensemble du territoire de GBM ou par zones définies dans le RLPi permettent de mettre en pratique ces objectifs. Ces règles peuvent être ressenties comme contraignantes pour les sociétés publicitaires ou trop laxistes pour une partie de la population. Suite au diagnostic du territoire et à la concertation du public et aux objectifs des élus, un consensus a été trouvé et défini dans le RLPi.

La luminance des dispositifs publicitaires reste un point difficile à appréhender vu qu'aucun arrêté ministériel, fixant les seuils de luminance moyenne à ne pas dépasser par la publicité lumineuse, n'est paru. La mesure de la luminance d'un dispositif publicitaire est très compliquée et dépend de procédés précis non définis dans le RLPi. De plus l'article R.581-41 III du code de l'environnement indique qu'«*afin d'éviter les éblouissements, les dispositifs publicitaires numériques situés à l'intérieur des agglomérations et, en dehors des agglomérations, sur l'emprise des aéroports et des gares ferroviaires et routières ainsi que des équipements sportifs mentionnés à l'article L. 581-7, sont équipés d'un système de gradation permettant d'adapter l'éclairage à la luminosité ambiante*».

Sur ce sujet et malgré le peu de réglementation en vigueur, GBM souhaite, s'inscrire dans cette démarche et fixe des seuils de luminance dans son règlement.

Il ressort que le RLPi du Grand Besançon Métropole est plus restrictif que le Règlement National de Publicité concernant l'éclairage nocturne des dispositifs publicitaires.

1.4.4 Conclusion globale sur les incidences du projet

Les élus du Grand Besançon Métropole ont souhaité à travers la mise en place d'un Règlement Local de Publicité intercommunal revaloriser l'image du territoire en améliorant la qualité paysagère des entrées des communes et des espaces publics ; préserver l'attractivité économique et commerciale en garantissant un cadre réglementaire clair et adapté aux besoins des acteurs locaux ; protéger le cadre de vie et l'environnement en limitant les nuisances visuelles et lumineuses générées par l'affichage publicitaire ; harmoniser la réglementation à l'échelle intercommunale en assurant une cohérence entre les communes ; encadrer les nouvelles formes de publicité (dispositifs numériques, micro-affichage, publicité sur mobilier urbain) pour une meilleure intégration dans le paysage (extrait bilan de la concertation).

Pour cela le RLPi définit par zone une réglementation pour chaque dispositif publicitaire avec pour ambition d'aboutir aux objectifs fixés. La diminution du nombre de publicité, la

réduction des formats des affiches, la limitation des nuisances lumineuses et la définition de 5 zones correspondantes aux ambiances paysagères du territoire avec des règles spécifiques concernant les dispositifs publicitaires sont les procédés mis en œuvre. L'harmonisation de ces dispositifs sur l'ensemble du territoire de GBM participe à la création d'une unité territoriale avec des enjeux et moyens similaires où le cadre de vie, l'environnement, la protection des paysages font partie des priorités.

Pour autant, préserver le cadre de vie des habitants en instaurant des règles plus restrictives pour les publicités a également un impact économique qui ne peut pas être ignoré même s'il ne peut pas être directement pris en compte à travers le RLPi. Cet impact du RLPi reste une difficulté non négligeable localement pour les sociétés d'affichage, les commerces et les entreprises sous-traitantes du monde publicitaire. Les élus devront y être attentifs pour être en cohérence avec leur objectif *« d'une préservation de l'attractivité économique et commerciale sur l'ensemble du territoire en garantissant un cadre réglementaire clair et adapté aux besoins des acteurs locaux »*.

La réglementation des différentes zones soulève pareillement des interrogations. Même si les règles de publicité sont plus souples en ZP5, une question subsiste sur son accessibilité par les sociétés locales de publicité. En effet, les entreprises présentes dans les zones commerciales ont une maîtrise sur le foncier en tant que propriétaire ou locataire qui peut limiter le développement de publicités pour d'autres marques ou produits. Par conséquent, cela peut être un handicap pour les sociétés d'affichage qui ne pourront se développer en ZP5.

Le règlement du RLPi interroge aussi sur le contrôle de la luminance des dispositifs numériques pour lequel aucun arrêté ministériel n'est paru.

1.5 Quant à la concertation du public

La concertation du public pour la mise en place d'un RLPi est encadrée par les articles L.103-2 du Code de l'urbanisme. Pour le RLPi de GBM, elle s'est déroulée du 16 décembre 2019 au 21 mars 2025. Elle a associé les habitants, les acteurs économiques et les associations à l'élaboration du document.

La délibération du 19 décembre 2025 du GBM définit les modalités de cette concertation, à savoir : affichage dans les mairies et au siège de GBM de l'avis de concertation du public ; la mise à disposition d'un registre afin de recueillir les avis du public ; de l'information transmise par les supports de communication de GBM ; l'organisation de réunions publiques de présentation.

Plusieurs actions d'informations et/ou de participation du public ont été mises en place (cf. bilan de la concertation document F4, page 7).

Afin d'échanger avec les habitants, les élus, les associations et les professionnels et de répondre à leurs interrogations ou de recueillir leurs avis, plusieurs modalités de participation ont été mises en place.

- 3 rencontres avec le comité technique du RLPi et les PPA,
- 2 rencontres avec les enseignants et les commerçants et 3 rencontres avec les sociétés d'affichage et les associations environnementales et citoyennes entre décembre 2023 et février 2025,

- 4 rencontres avec le groupe de réflexion politique associant des élus représentant les communes,
- des ateliers communaux : unité urbaine de Besançon et hors unité urbaine,
- 6 comités de secteurs + 2 rencontres avec la municipalité de Besançon,
- 2 réunions publiques le 7 février 2024 et le 19 mars 2025.

La participation aux réunions publiques s'élève à 45 personnes au total. Sur le registre dématérialisé ou le registre format papier, 85 contributions ont été déposées (dont plus de 80% via le registre dématérialisé).

Les médias ont également été un relais d'information pour le public à travers plusieurs articles.

Grand Besançon Métropole a mis en place divers moyens de communication afin d'informer le public et de recueillir les avis, observations et remarques des habitants ainsi que de toute personne ou organisme intéressé par le projet, conformément à ses engagements. Même si le sentiment des professionnels de l'affichage recueilli durant les permanences de l'enquête publique est de ne pas avoir été entendu lors des échanges avec GBM, de nombreux échanges ont bien eu lieu. Les avis exprimés n'ont sans doute pas été retenus à la hauteur attendue mais des échanges se sont tenus. Habitants, professionnels de l'affichage, associations de protection de l'environnement et commerçants ont été rencontrés directement et ont pu exprimer formellement leurs avis.

À la suite de ces échanges, Grand Besançon Métropole a proposé un projet de RLPi

En conclusion, GBM a entendu tous les acteurs liés au projet de RLPi et a étudié toutes les contributions. Le projet déposé du RLPi cherche un équilibre pour la définition des règles locales, tout en affirmant son ambition de protection forte des paysages urbains et ruraux définie par les élus.

1.6 Quant aux consultations et avis des PPA

1.6.1 Avis des personnes publiques associées

Il nous apparaît que l'avis des personnes publiques associées est un atout pour faire évoluer positivement le projet de RLPi.

Ces avis nous ont éclairés et nous ne doutons pas que le pétitionnaire y sera également sensible et prendra en compte les propositions utiles à une amélioration du projet, notamment le questionnement sur le classement inadapté de la RN57 et la nécessaire prise en compte des prescriptions patrimoniales et des Périmètres Délimités des Abords de monuments historiques.

1.6.2 Avis des communes

Suite à la séance du conseil Communautaire du 22 mai 2025 où le projet de RLPi a été arrêté. La communauté urbaine a sollicité les conseils municipaux pour formuler un avis dans un

délai de 3 mois, soit jusqu'au 22 août 2025. Sans réponse avant cette date, l'avis sera réputé favorable.

Sur les 68 communes membres de l'intercommunalité, 9 communes ont formulé une réponse avant le 22 août 2025. Elles ont toutes donné un avis favorable.

Les autres communes qui n'ont pas répondu dans les délais ont donc un avis réputé favorable.

Nous constatons en conséquence, par une majorité unanime, une adhésion de la part des communes de Grand Besançon Métropole au projet.

1.7 Quant aux RLP communaux vis-à-vis du RLPi

1.7.1 État des lieux des RLP communaux

Sur les 68 communes du Grand Besançon Métropole, 15 communes sont dotées d'un RLP toujours en vigueur au moment de l'élaboration du RLPi (données GBM). À l'échelle de la métropole, la réglementation de l'affichage publicitaire se présente donc de manière relativement hétérogène :

- Seule Besançon dépasse le seuil réglementaire de 10 000 habitants, permettant les possibilités maximales d'affichage publicitaire selon la réglementation nationale ;
- 6 des 13 autres communes appartenant à l'unité urbaine de Besançon sont dotées d'un RLP ;
- 8 des 53 communes n'appartenant pas à l'unité urbaine de Besançon sont couvertes par un RLP.

Le RLP de Besançon est le plus récent (approuvé le 31 mars 2022), tandis que celui de Roches-Beaupré est le plus ancien (approuvé le 13 janvier 2014). La mise en place de ces RLP ont eu des actions directes, visibles sur le territoire.

Chaque RLP communal a instauré un découpage de son territoire par zone correspondant à son identité territoriale. Pour exemple, la commune de Besançon a mis en place des zones « centre ancien et patrimoine » et « axes routiers les plus empruntés » qui n'existe pas dans les autres RLP communaux. La zone « habitat dense et équipements » se retrouve dans tous les RLP communaux comme les zones « économiques, commerciales et d'activités ».

Par conséquent, la mise en place d'un RLPi correspond bien l'objectif définit lors du conseil communautaire en séance du 16 décembre 2019 à savoir *« conforter l'harmonisation des RLP existants et prendre en compte les nouveaux dispositifs d'enseignes et de publicité liés aux nouvelles technologies »* ainsi que l'orientation n°1 définit lors de la séance du 23 mai 2024, *« harmoniser les règles applicables à tout le territoire afin de renforcer l'identité territoriale »*.

1.7.2 Impact de la mise en œuvre du RLPi vis à vis des RLP communaux, notamment celui de Besançon validé le 31 mars 2022

Même si les RLP ont engendré la mise aux normes pour les sociétés d'afficheurs, les modifications de l'article R 581-26 du Code de l'environnement modifié par décret du 2023-1007 du 30 octobre 2023 portant modification de certaines dispositions du Code de

l'environnement relatives à la surface des publicités enseignes et pré-enseignes auraient dû être prises en compte par les sociétés d'affichage. La nouvelle mise aux normes qui suivra la validation du RLPi soulève, pour certaines sociétés d'enseignistes locales, des interrogations sur sa faisabilité. En effet, l'amortissement des nouveaux dispositifs publicitaires installés ces dernières années exige des délais peu compatibles avec ceux annoncés. La loi encadre ces délais de mise aux normes mais cela nécessite certainement une souplesse dans la mise en pratique dont les élus locaux ont convenu à travers leur réponse dans le mémoire en réponse aux PV des observations « *les mises en conformité se feront progressivement, dans une démarche de pédagogie et d'écoute* ». Dans le même état d'esprit, la position de GBM concernant la réalisation progressive du contrôle de la mise aux normes des installations publicitaires souligne la prise de conscience des élus et permet d'envisager une adaptation graduelle au RLPi.

La nécessité d'une mesure des impacts économiques avant la validation du RLPi vis-à-vis des sociétés locales d'affichage, des commerçants et des sous-traitants aurait pu être envisagée. La demande de la commune de Pelousey illustre cette inquiétude.

1.8 Quant au règlement du RLPi vis-à-vis de Règlement National de Publicité

La publicité extérieure fait partie intégrante du paysage urbain et commercial, mais elle doit être encadrée pour préserver la qualité du cadre de vie et limiter les nuisances visuelles. En France, cette régulation repose sur un cadre national, le Règlement National de Publicité (RNP), auquel les collectivités peuvent apporter des adaptations locales à travers un Règlement local de publicité intercommunal (RLPi). Le RLPi de Grand Besançon Métropole s'inscrit dans cette logique en ajustant les règles nationales aux spécificités de son territoire. Voici une comparaison avec les principaux points du RLPi de GBM qui se montrent plus restrictifs que le RNP.

1.8.1 Cadre juridique général

Thème	RNP (national)	RLPi GBM (local)	Différence principale
Champ d'application	Articles L. 581-1 et L. 581-2 : s'applique sur tout le territoire national, sauf règles locales plus strictes.	Art. 1 du RLPi : s'applique aux 68 communes de GBM, divisées en 5 zones (patrimoine, habitat dense, habitat diffus/naturel, axes, zones commerciales).	Le RLPi définit un zonage fin , inexistant dans le RNP, afin d'adapter les règles au territoire.
Principe de hiérarchie	L. 581-14 : les règlements locaux peuvent être plus restrictifs.	Art. 2 : complète et adapte le RNP ; seules les règles expressément modifiées y dérogent.	Le RLPi renforce systématiquement le RNP (surfaces, horaires, supports, dispositifs lumineux).

1.8.2 Publicités et pré-enseignes (articles 3 à 8 du RLPi)

- Extinction nocturne

- RNP : extinction obligatoire entre 1 h et 6 h du matin (Décret n° 2022-1294, art. R. 581-59).
- RLPi GBM : extinction entre 22 h et 7 h (art. 3.1), sauf mobilier urbain de transport.
→ Plus restrictif de 3 heures supplémentaires.

- Supports interdits

- RNP : autorise la publicité sur clôture et toiture sous conditions (R. 581-35 et 36).
- RLPi : interdiction totale sur clôtures, toitures ou terrasses (art. 3.3).
→ Interdiction étendue.

- Hauteur et implantation

- RNP : hauteur maximale = 7,5 m en agglomération (R. 581-34).
- RLPi : 6 m maximum et implantation dans une bande de 10 m depuis la voie (art. 3.4 et 3.5).
→ Plus strict sur la hauteur et le recul.

- Publicité numérique

- RNP : autorisée sous conditions de luminance et extinction nocturne (R. 581-59).
- RLPi : interdite en zones 1 à 4 ; autorisée uniquement en zone 5 avec luminance maximale de 3000 cd/m² le jour et 400 cd/m² la nuit (art. 8.4.5).
→ Forte limitation de la publicité numérique.

- Surfaces maximales

Zone	RNP (max.)*	RLPi GBM
Espaces patrimoniaux	12 m ²	2 m ² (max. sur mobilier urbain)
Habitat dense	12 m ²	2 m ² (max. sur mur ou bâche)
Axes routiers	12 m ²	4,70 m ²
Zones commerciales	12 m ² (ou 16 m ² par tolérance)	10,5 m ² (8 m ² si numérique)

** Valeurs issues des articles R. 581-34 et R. 581-35.*

→ Le RLPi réduit toutes les surfaces autorisées, de 20 % à 80 % selon la zone.

- Publicités hors agglomération

- RNP : interdit sauf dérogations (L. 581-7 et R. 581-31).

- RLPi : zone 3 (“habitat diffus et zones naturelles”) = interdiction totale, sauf pré-enseignes dérogatoires (art. 6).
→ Application stricte sans souplesse.

1.8.3 Enseignes (articles 9 à 13)

- Extinction nocturne

- RNP : extinction entre 1 h et 6 h (R. 581-59-2).
- RLPi : extinction à 22 h ou 1 h après fermeture (art. 9.1).
→ Plus sévère.

- Enseignes numériques

- RNP : autorisées sous conditions.
- RLPi : interdites partout, sauf pour certains établissements culturels (art. 9.2.4 et 10.1.2).
→ Interdiction quasi totale.

- Surfaces et proportions

Zone	RNP	RLPi GBM
Patrimoniale	non définie	0,65 m ² (max. enseigne perpendiculaire) + 15 % façade max. (art. 10.2.4)
Habitat dense / naturel	aucune limite nationale	15 % de façade, hauteur lettres ≤ 0,5 m (art. 11.2.3–11.2.4)
Zones com.	aucune limite nationale fixe	10 % de façade (25 % si façade < 50 m ²) + enseigne au sol ≤ 4 m ² (art. 13.3)

En synthèse, le RLPi de Grand Besançon Métropole est nettement plus restrictif que le RNP. Il vise à réduire l’impact visuel et lumineux de la publicité, à protéger le patrimoine architectural et paysager, et à harmoniser les pratiques sur l’ensemble du territoire métropolitain. Là où le RNP fixe des seuils généraux, le RLPi introduit un zonage détaillé, des limitations de surface plus sévères, et une interdiction large des dispositifs numériques. Le cadre national demeure applicable uniquement pour les points non traités localement, mais dans les faits, le RLPi de Besançon renforce presque toutes les dispositions du RNP pour répondre à des objectifs locaux de qualité du cadre de vie et de sobriété lumineuse.

1.9 Conclusion générale

Le RLPi de Grand Besançon Métropole marque une volonté claire de maîtriser la publicité extérieure en allant au-delà du cadre national. Là où le RNP se contente d’un socle uniforme sur tout le territoire, le RLPi adapte les règles à la réalité locale : patrimoine dense, paysages

naturels sensibles et zones commerciales contrastées. Ses mesures — surfaces réduites, extinction anticipée, interdiction des supports numériques et encadrement strict des enseignes — traduisent une politique d'aménagement axée sur la qualité du cadre de vie et la préservation du paysage urbain et rural. Ce règlement local intercommunal illustre ainsi la capacité des collectivités à renforcer la réglementation nationale pour répondre à des enjeux environnementaux, esthétiques et de sobriété énergétique propres à leur territoire. L'harmonisation des publicités sur l'ensemble de GBM traduit une volonté d'unité territoriale avec une identité propre.

Certaines demandes de modification du règlement du RLPi suite à l'enquête publique ont été prises en compte par GBM (cf. rapport d'enquête). Toutefois, une règle du RLPi concernant les seuils de luminance, non cadrée par des lois mais tout de même souhaitée par les élus du Grand Besançon Métropole, peut mener à une contestation. Une réflexion sur ce sujet mériterait d'être étudiée.

De plus, des inquiétudes persistent quant à l'impact économique du RLPi sur les sociétés d'affichage, les commerces et les entreprises sous-traitante du monde publicitaire. Les nouvelles dispositions plus restrictives du RLPi auront, sans doute, un impact économique que nous ne pouvons mesurer faute de données. L'équilibre entre cadre de vie et liberté d'expression publicitaire doit être bien mesuré pour ne pas porter atteinte excessive à l'activité économique des entreprises d'affichage. Néanmoins, la prise de conscience des élus se traduit par une volonté affichée d'être conciliants vis-à-vis de la mise aux normes et de son contrôle.

2. AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Après étude du dossier soumis à enquête publique,
Vu la régularité de la procédure appliquée à l'enquête publique et son déroulement (§1.2),
Vu les différents échanges avec le service du Grand Besançon Métropole,
Vu la connaissance du dossier et des sujets abordés que la commission s'est efforcée d'acquérir,
Vu le rapport ci-joint et les conclusions ci-dessus exprimées,

**Nous émettons un
avis favorable**

pour le projet de Règlement Local de Publicité intercommunal (RLPi) de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon Métropole

Nous n'émettons pas de réserve.

Nous émettons des recommandations :

- prendre en compte des recommandations et réserves des PPA,

- envisager une mise en conformité des dispositifs publicitaires progressive, dans une démarche de pédagogie et d'écoute de la part des élus du GBM vis-à-vis des professionnels de l'affichage,
- veiller à la mise en cohérence du zonage du RLPi avec celles du PLUi,
- vérifier que l'article 8.4.5 du règlement concernant les seuils de luminance soit compatible avec une méthodologie et des outils normés pour éviter tous contentieux,
- envisager une étude sur les impacts économiques du RLPi sur les sociétés d'affichage, les commerces et les entreprises sous-traitante du monde publicitaire.

Fait et clos le 30 octobre 2025

La commission d'enquête :

Cécile MATAILLET

Hervé ROUECHE

Régine LACOUR

Présidente

Membre titulaire

Membre titulaire

A blue ink signature, appearing to be 'C. MATAILLET', written in a cursive style.A blue ink signature, appearing to be 'H. ROUECHE', written in a cursive style.A black ink signature, appearing to be 'R. LACOUR', written in a cursive style.