

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

Ministère de la transition écologique et  
solidaire

Direction générale de l'aménagement, du  
logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme  
et des paysages

Sous-direction de la qualité du cadre de  
vie

Bureau des paysages et de la publicité

**Instruction du Gouvernement du 18 octobre 2019  
relative aux modalités de calcul des formats des publicités**

NOR : TREL1926881J

*(Texte non paru au Journal officiel)*

**La ministre de la transition écologique et solidaire,**

**A**

**Pour attribution**

Préfets de région

- Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)
- Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE)
- Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA)

Préfets de département

- Direction départementale des territoires ([DDT)
- Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM)

### Pour information

- Secrétariat général du Gouvernement
- Secrétariat général du MTES et du MCTRCT
- Direction des affaires juridiques (DAJ)
- Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature/Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Ministère de l'économie et des finances

- Direction générale des entreprises (DGE)

Ministère de la culture et de la communication

- Direction régionale des affaires culturelles
- Services territoriaux de l'architecture et du patrimoine

### Résumé

La présente instruction précise les modalités de calcul des formats des publicités faisant suite à la jurisprudence du Conseil d'État en la matière. Elle précise le rôle de conseil des services déconcentrés auprès des collectivités territoriales lors de leur participation à l'élaboration du règlement local de publicité.

Catégorie : Directive adressée par la ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations particulières	Domaine : Ecologie, développement durable ; collectivités territoriales ; petites et moyennes entreprises, commerce
Type : Instruction du gouvernement Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>	et /ou Instruction aux services déconcentrés Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non <input type="checkbox"/>
Mots clés (liste fermée) : <Collectivités territoriales, aménagement et développement du territoire, droit local> ; <Economie et finances, commerce, artisanat, industrie, entreprises> ; <Energie, environnement>	Autres mots clés (libres) : - modalités de calcul des formats des publicités - mobilier urbain - enseignes
Texte(s) de référence : - articles L.581-1 à L.581-45 du code de l'environnement ; - articles R.581-1 à R.581-88 du code de l'environnement	
Circulaire(s) abrogée(s) :	
Date de mise en application :immédiate	
Opposabilité concomitante : Oui <input type="checkbox"/> Non <input checked="" type="checkbox"/> <i>La « circulaire » est rendue opposable à la date indiquée sur le BO du pôle ministériel à l'onglet Documents opposables.</i>	
Pièce(s) annexe(s) :	
N° d'homologation Cerfa :	
Publication : Circulaires.gouv.fr <input checked="" type="checkbox"/> Bulletin Officiel <input type="checkbox"/>	

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « loi Grenelle 2 ») et ses décrets d'application ont profondément réformé la réglementation

applicable à la publicité extérieure, avec pour ambition de concilier la préservation de la qualité du cadre de vie des Français, la liberté d'expression et la liberté de commerce et d'industrie. Ces textes ont ainsi réduit les surfaces maximales autorisées des différents types de publicité et ont eu pour effet de diminuer de moitié le nombre de dispositifs publicitaires en application des nouvelles règles de densité. Après plusieurs années d'application concrète, il convient de souligner que la réduction du nombre de dispositifs publicitaires et les diminutions des surfaces des publicités ont été bien intégrées et réalisées par les professionnels participant ainsi à une amélioration notable du cadre de vie de nos concitoyens.

Toutefois, ces surfaces maximales ont été comprises comme s'appliquant uniquement aux affiches ou écrans et les standards de fabrication des dispositifs publicitaires et des affiches ont été conçus en conséquence.

La présente instruction a pour objectif de tirer les conséquences pratiques des deux décisions rendues en 2016 et en 2017 par le Conseil d'État<sup>1</sup> sur les modalités de calcul des surfaces maximales des publicités, définies par le décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes et codifiées dans le code de l'environnement.

Le Conseil d'État dans ces arrêts, portant en l'espèce sur le format des publicités numériques fixé à 8 m<sup>2</sup>, considère que « *pour calculer la surface unitaire, il convient de prendre en compte, non pas la seule surface de la publicité lumineuse apposée sur le dispositif publicitaire, mais le dispositif lui-même dont le principal objet est de recevoir cette publicité, c'est-à-dire la surface du panneau litigieux tout entier* ».

Pour déterminer les modalités de calcul des formats des publicités, l'analyse du Conseil d'État repose sur la définition de la publicité contenue à l'article L. 581-3 du code de l'environnement, comme toute inscription forme ou image destinée à informer le public ou à attirer son attention et qui assimile à des publicités les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images.

Ainsi, selon la haute juridiction administrative, une publicité n'est pas seulement constituée de l'affiche ou de l'écran mais comprend également les encadrements. S'agissant des seuils, dans son arrêt du 8 novembre 2017 précité, le Conseil d'État a considéré qu'en limitant à 8 m<sup>2</sup>, support inclus, la surface unitaire de la publicité lumineuse, notamment numérique, le décret du 30 janvier 2012 n'a pas porté une atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie au regard de l'objectif de protection du cadre de vie auquel répondent ces dispositions.

Si ces arrêts concernaient en l'espèce des publicités numériques devant respecter une surface maximale de 8 m<sup>2</sup>, l'analyse du Conseil d'État fondée sur la définition légale de la publicité s'applique par analogie aux différents types de publicité et aux différents formats autorisés par le code de l'environnement.

Si le Conseil d'État n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur la prise en compte ou non du « pied » du panneau publicitaire pour calculer la surface d'une publicité, la Cour administrative d'appel de Nancy a quant à elle considéré que « *Pour calculer cette surface unitaire, il convient de prendre en compte, non pas la seule surface de la publicité lumineuse*

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 20 octobre 2016, « *Commune de Dijon* », n° 395494 ; Conseil d'État, 8 novembre 2017, « *SARL Oxial* », n° 408801

*apposée sur le dispositif publicitaire, mais le dispositif lui-même dont le principal objet est de recevoir cette publicité, c'est-à-dire la surface du panneau litigieux tout entier (cf. Conseil d'Etat, 20 octobre 2016, n°395494). En revanche, il n'y a pas lieu de prendre en compte les éléments auxquels est accroché ou fixé le panneau constituant le dispositif publicitaire, dès lors que leur principal objet est de soutenir celui-ci et non de recevoir la publicité. »)<sup>2</sup>*

Ainsi, dans l'attente d'une décision du Conseil d'État sur ce point, une appréciation au cas par cas s'impose afin d'apprécier le principal objet du « pied » du panneau publicitaire. Si son principal objet est de soutenir le panneau, le pied devra être exclu du calcul de la surface ; à l'inverse, si le pied a pour principal objet de recevoir la publicité, il devra alors être pris en compte dans le calcul de la surface.

Vous veillerez dès lors à ce que les services de l'État tiennent compte, pour apprécier les formats maximums des publicités prévus dans le code de l'environnement, de la surface du panneau, encadrement compris, et ce, quel que soit le procédé (publicité non lumineuse, publicité ne supportant que des affiches éclairées par projection ou transparence, publicité lumineuse autre que celle supportant des affiches éclairées par projection ou transparence ou publicité numérique).

Ces arrêts du Conseil d'État n'ont pas pour effet d'interdire à une collectivité locale compétente, dans le cadre de l'élaboration ou de la révision d'un règlement local de publicité (RLP) ou d'un règlement local de publicité intercommunal (RLPi), de traiter de manière distincte la surface de l'affiche ou de l'écran publicitaire et celle du panneau, dès lors que le format retenu n'excède pas celui applicable de par le code de l'environnement encadrement compris.

Vous rappellerez aux collectivités territoriales compétentes l'intérêt d'établir un règlement local de publicité permettant de clarifier les formats des dispositifs publicitaires, et vous les accompagnerez dans cette démarche.

Les différentes options qui s'ouvrent alors à elles pour définir les modalités de calcul des surfaces des dispositifs publicitaires sont les suivantes :

**1ère option** : Réglementer les dimensions de l'affiche ou de l'écran d'une part, et de l'encadrement d'autre part, dès lors que la surface totale du dispositif (affiche/écran + encadrement) ne peut excéder celle fixée par le code. Dans cette hypothèse, le RLP(i) peut éventuellement prévoir que la taille de l'encadrement ne peut excéder une fraction de la taille de l'affiche ou de l'écran.

**2ème option** : Réglementer la surface de la publicité. Dans cette hypothèse, la sécurité juridique commande de préciser que cette surface s'entend comme celle de l'affiche ou de l'écran et de son encadrement (donc surface = affiche/écran + encadrement) conformément à l'analyse du Conseil d'État.

**3ème option** : Réglementer la surface de l'affiche ou de l'écran uniquement, dès lors que la surface totale du dispositif (affiche/écran + encadrement) ne peut excéder celle fixée par le code.

À titre d'illustration pour ce qui concerne les deux premières options ci-dessus, les panneaux standards existants non numériques dits de « 8 m<sup>2</sup> » ont en réalité, généralement, une surface de

---

2 CAA de Nancy, 1ère chambre, 18 mai 2017, n° 16NC00986

10,50 m<sup>2</sup> ou des moulures pouvant atteindre 25 cm de large. Un RLP souhaitant, là où le règlement national de publicité (RNP) autorise un format maximum de 12 m<sup>2</sup> (encadrement compris), avoir des panneaux correspondant à du standard dit de « 8 m<sup>2</sup> » devra donc prévoir, soit une surface de 10,50 m<sup>2</sup> (encadrement compris), soit une affiche de 8 m<sup>2</sup> et des moulures de 25 cm de large. Dans les deux cas, la surface totale du dispositif (affiche/écran + encadrement) ne peut excéder celle fixée par le code de l'environnement.

Dans ce cadre, vous veillerez donc à ce que les services de l'État, à l'occasion de leur participation à l'élaboration ou à la révision d'un RLP(i), proposent à la collectivité concernée l'ensemble des options qui s'ouvrent à elle pour calculer les surfaces des publicités.

En l'absence de précision dans le RLP(i) sur les modalités de calcul des formats des publicités, la notion de surface unitaire ne pourra s'entendre que comme englobant l'affiche ou l'écran et son encadrement, dans la lignée des arrêts du Conseil d'État.

Par ailleurs, la lecture combinée des articles L. 581-3 et R. 581-42 du code de l'environnement conduit à considérer que les arrêts du Conseil d'État ne sont pas transposables à la publicité apposée sur du mobilier urbain mentionné aux articles R. 581-42 et suivants (abris de bus, kiosques à journaux, colonnes, mâts porte affiches et mobiliers destinés à recevoir des informations non publicitaires). En effet, l'article R. 581-42 n'autorise l'utilisation du mobilier urbain comme support publicitaire qu'à titre accessoire eu égard à sa fonction. Les différentes catégories de mobilier urbain ne peuvent donc être assimilées à des dispositifs publicitaires, le mobilier urbain ne devant pas avoir pour destination principale de recevoir des publicités.

Dès lors, la surface unitaire maximale de la publicité apposée sur le mobilier urbain n'inclut pas ce mobilier et s'apprécie hors encadrement.

Si le Conseil d'État a tranché la question du mode de calcul des surfaces des publicités, il ne s'est pas encore prononcé pour ce qui concerne les enseignes. Or, l'impact visuel de telles enseignes est dans certains cas en particulier sur les emprises de zones commerciales aussi prégnant voire plus que celui des publicités. Les modalités de calcul de la surface des enseignes sont précisées dans la notice technique annexée à l'instruction du Gouvernement du 25 mars 2014 relative à la réglementation nationale des publicités, des enseignes et des préenseignes. En particulier, pour les enseignes scellées au sol s'apparentant à des panneaux publicitaires, la surface à prendre en compte est celle du panneau, c'est-à-dire encadrement compris.

Pour ce qui concerne le contrôle des publicités irrégulières, compte tenu de la nécessité pour les professionnels d'adapter un grand nombre de panneaux existants pour tenir compte des arrêts du Conseil d'État, il vous est demandé de privilégier la régularisation des publicités dans l'ordre de priorité suivant :

- ✗ dans un premier temps, les publicités dont la taille de l'encadrement est manifestement excessive ;
- ✗ puis les dispositifs publicitaires particulièrement vétustes et mal entretenus ;
- ✗ puis, les publicités scellées au sol ;
- ✗ enfin, les publicités murales, leur impact dans le cadre de vie étant moins prégnant du fait de leur adossement à un support plein.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée sur le site <http://circulaire.legifrance.gouv.fr>

Fait le 18 octobre 2019.

**Signé**

Elisabeth BORNE