

N° 1915

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 mai 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI  
*relative aux **préenseignes** (n° 1526 rect.)*

PAR M. RICHARD RAMOS

Député

---

---

Voir le numéro : **1526 rect.**



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES PRÉENSEIGNES EN MILIEU RURAL : UN RÉGIME JURIDIQUE À REBOURS DU SOUTIEN À LA RURALITÉ</b> .....	7
A. QU'EST-CE QU'UNE PRÉENSEIGNE ?.....	7
B. LES RESTRICTIONS APPORTÉES AU RÉGIME DÉROGATOIRE DES PRÉENSEIGNES : UNE PRÉOCCUPATION LÉGITIME, UN DISPOSITIF INADAPTÉ .....	8
1. Une préoccupation légitime : préserver les paysages ruraux.....	8
2. Un choix trop radical et inadapté pour la restauration.....	9
<b>II. UN RÉGIME QUI ACCENTUE LA CRISE DE LA RESTAURATION RURALE</b> .....	11
A. LA CRISE DE LA RESTAURATION RURALE, UNE FACETTE DE LA CRISE DE LA RURALITÉ.....	11
B. DES EFFETS DIRECTS SUR L'ACTIVITÉ DES RESTAURATEURS RURAUX.....	12
<b>III. L'OBJECTIF : ENVOYER UN SIGNAL FORT EN FAVEUR D'UNE RURALITÉ ACTIVE</b> .....	13
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	15
<b>I. DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	15
<b>II. EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	29
<i>Article unique</i> (article L. 581-19 du code de l'environnement) : Rétablissement du droit d'affichage des préenseignes pour les restaurants situés hors agglomération .....	29
<i>Après l'article unique</i> .....	38
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	39



## INTRODUCTION

Les restaurants ruraux sont au cœur de l'identité des campagnes françaises. La cuisine traditionnelle, issue du terroir, fait pleinement partie du patrimoine culturel de notre pays, et le dynamisme de la restauration rurale recouvre des enjeux essentiels pour l'économie, l'emploi, le tourisme, et les liens de sociabilité dans les territoires ruraux.

**Or, la restauration rurale se porte mal.** Ce sont près de la moitié des restaurants ruraux qui ont disparu ces dernières décennies, et, en l'absence d'une action publique volontariste, les perspectives pour les années à venir restent sombres.

**Cette crise de la restauration rurale est l'un des symptômes d'une crise plus globale de la ruralité.** La plupart des territoires ruraux peinent à garder leurs habitants et à attirer de nouvelles populations, dans un contexte de faible dynamisme économique, ainsi que des difficultés de dessertes et d'accès aux services publics. Plus les territoires ruraux sont éloignés des villes, plus ce phénomène est marqué. Alors que ce constat est ancien et connu, les pouvoirs publics ne parviennent pas à inverser cette tendance. Dès 1947, le géographe Jean-François Gravier écrivait « Paris et le désert français », ouvrage au titre évocateur. Les villes et les campagnes sont toutes deux constitutives de la diversité territoriale française, mais ces deux formes d'espace peinent parfois à se comprendre et à vivre ensemble. Ce sentiment d'exclusion des territoires ruraux est aujourd'hui ravivé dans le contexte de la mondialisation, et l'idée des métropoles gagnantes et des territoires ruraux perdants aggrave la fracture territoriale, et fragilise notre pacte social. Ces enjeux sont au cœur des mouvements sociaux qui traversent aujourd'hui notre pays.

La France rurale représente les quatre cinquièmes du territoire. Un Français sur cinq réside en zone rurale<sup>(1)</sup>. La ruralité ne peut rester le parent pauvre des politiques publiques.

Alors que les citoyens attendent des mesures fortes en faveur de la ruralité, **l'action publique peine à envoyer un message clair et cohérent** : la législation sur les préenseignes en est un exemple saisissant. Depuis le 13 juillet 2015, date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions prévues par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « loi Grenelle 2 », et dans l'objectif de limiter la pollution visuelle, le régime dérogatoire autorisant les préenseignes en zone rurale a été considérablement resserré. **Les restaurateurs ne sont plus autorisés à signaler leur activité en**

---

(1) Selon les données de l'INSEE de 2010, l'espace rural étant défini par opposition à l'espace urbain, et regroupent donc l'ensemble des communes où résident moins de 2 000 habitants.

**zone rurale.** Cette évolution a accru l'invisibilité des restaurateurs ruraux, et semble incarner toute la difficulté des décideurs politiques à comprendre les difficultés éprouvées quotidiennement dans la ruralité. Cette nouvelle interdiction est responsable de diminutions conséquentes du chiffre d'affaires, allant jusque 45 % pour certains restaurants. Nous devons aujourd'hui répondre au cri d'alerte lancé par toute une profession.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi a pour objet de rétablir la possibilité pour les restaurants situés hors agglomération d'installer des préenseignes pour signaler leur activité. C'est une mesure qui fait consensus parmi les parlementaires. À l'initiative d'un amendement de votre rapporteur, elle a été votée en des termes identiques à l'Assemblée nationale et au Sénat lors de l'examen de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN ». Cette disposition a été censurée par le juge constitutionnel comme cavalier législatif. La présente proposition de loi entend donner à cette disposition toute sa portée effective.

À la demande du groupe du Mouvement Démocrate (MODEM), et dans le but d'éclairer au mieux la Représentation nationale, le Président de l'Assemblée nationale a, en application de l'article 70 de la Constitution, saisi le Conseil économique, social et environnemental (CESE), afin que ce dernier rende un avis sur la présente proposition de loi <sup>(1)</sup>.

L'attractivité du monde rural repose sur la préservation des paysages, mais aussi sur la vitalité et le dynamisme économique des territoires. La ruralité que nous souhaitons promouvoir est une ruralité active, comme l'a appelée de ses vœux le Président de la République. Un nouvel agenda rural, annoncé par la ministre chargée de la cohésion des territoires doit permettre de traduire concrètement cette nouvelle ambition.

L'action publique doit aujourd'hui se tourner du côté du monde rural. La présente proposition de loi a pour objectif de poser une première pierre pour ce chantier de demain.

---

(1) L'avis est consultable en ligne : <https://www.lecese.fr/travaux-publies/proposition-de-loi-relative-aux-pre-enseignes>

## I. LES PRÉENSEIGNES EN MILIEU RURAL : UN RÉGIME JURIDIQUE À REBOURS DU SOUTIEN À LA RURALITÉ

### A. QU'EST-CE QU'UNE PRÉENSEIGNE ?

Les préenseignes sont définies à l'article L. 581-3 du code de l'environnement comme « *toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée* ». Les règles régissant les préenseignes s'inscrivent dans le cadre plus large du droit d'affichage de la publicité.

L'article L. 581-3 du code de l'environnement **distingue et donne une définition des publicités, enseignes et préenseignes** :

- **constitue une publicité**, à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités ;
- **constitue une enseigne toute inscription**, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce ;
- **constitue une préenseigne toute inscription**, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée.

Avec la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes, le législateur a cherché à garantir une forme d'équilibre entre deux grands objectifs : d'une part, garantir le droit d'affichage publicitaire, et, d'autre part, assurer la protection du cadre de vie et la préservation des paysages.

En 1979, le législateur a affirmé le principe d'interdiction des publicités hors agglomération. Dans le même temps, il a souhaité établir un cadre particulier afin d'autoriser dans les campagnes et les bourgs des possibilités d'affichage pour les activités pouvant être utiles aux voyageurs. Un régime dérogatoire pour les préenseignes a donc été établi à l'article 18 de la loi du 29 décembre 1979, puis codifié à l'article L. 581-19 du code de l'environnement. Ce régime a longtemps autorisé, dans un nombre assez large de cas, les préenseignes hors agglomération<sup>(1)</sup> et dans les communes de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants. Celles-ci pouvaient signaler notamment des monuments historiques, des services publics d'urgence, des commerces de proximité, des hôtels et des restaurants, ou encore des points de vente de produits du terroir.

---

(1) Le terme « hors agglomération » se comprend par opposition aux agglomérations, telles qu'elles sont définies à l'article R. 110-2 du code de la route. Selon cet article, constitue une agglomération tout « espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde ».

À l'occasion de la loi Grenelle 2, dans l'objectif affiché de mieux préserver le cadre de vie et de lutter contre la pollution visuelle, **le législateur a considérablement réduit les cas dans lesquelles les préenseignes sont autorisées hors agglomération**. Entré en vigueur depuis le 13 juillet 2015, conformément au délai prévu à l'article 42 de la loi Grenelle 2, le nouveau cadre relatif aux préenseignes, tel que défini à l'article L. 581-19 du code de l'environnement, autorise les préenseignes uniquement pour :

- les activités en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir, par des entreprises locales ;
- les activités culturelles ;
- les monuments historiques classés ou inscrits ;
- les opérations et manifestations touristiques exceptionnelles.

En outre, en raison de modifications intervenues par voie réglementaire, ce régime dérogatoire des préenseignes s'applique uniquement hors agglomération, et ne vaut donc plus dans les communes de moins de 10 000 habitants<sup>(1)</sup>.

Cette évolution du cadre juridique des préenseignes a aggravé la situation financière déjà difficile des activités commerciales situées en milieu rural, et particulièrement celle des restaurateurs ruraux.

## **B. LES RESTRICTIONS APPORTÉES AU RÉGIME DÉROGATOIRE DES PRÉENSEIGNES : UNE PRÉOCCUPATION LÉGITIME, UN DISPOSITIF INADAPTÉ**

### **1. Une préoccupation légitime : préserver les paysages ruraux**

**Le resserrement du régime des préenseignes hors agglomération est venu répondre à une préoccupation légitime du législateur : celle de mieux préserver les paysages ruraux**, pour garantir la qualité du cadre de vie des habitants et le développement de l'attractivité touristique.

Utilisant toutes les possibilités offertes par le régime dérogatoire établi en 1979 et allant parfois au-delà des limites réglementaires, les restaurateurs, les hôteliers, les discothèques, les stations-services, les garagistes, les grandes surfaces, les artisans, et d'autres types de commerces ont installé des préenseignes dans le but d'attirer le plus possible de clients dans leurs établissements.

**Ce foisonnement de préenseignes en milieu rural et aux abords des agglomérations a été peu à peu perçu comme l'une des causes de l'uniformisation et de la dénaturation des paysages ruraux et périurbains**. Le rapport « Publicité extérieure, enseignes et préenseignes » rendu par le sénateur

---

(1) À l'exception des préenseignes temporaires, comme explicité ci-dessous.

Monsieur Ambroise Dupont à Madame Chantal Jouanno, secrétaire d'État à l'écologie, et à Monsieur Hubert Falco, secrétaire d'État à l'aménagement du territoire en 2009 <sup>(1)</sup> fait état de ces préoccupations et a préfiguré les évolutions de la loi Grenelle 2. Le rapport dresse le double constat d'un régime juridique trop inappliqué, et dévoyé de l'intention première du législateur : « *la prolifération de la catégorie des " préenseignes dérogatoires " aux entrées de ville est considérée comme une nuisance majeure, particulièrement sensible puisqu'elle s'exerce dans le paysage rural. (...). Les limitations réglementaires (distance du point de vente, nombre) étant en pratique difficiles à contrôler, on constate de nombreux abus* ».

## 2. Un choix trop radical et inadapté pour la restauration

Si votre rapporteur partage l'objectif de garantir un cadre de vie de qualité en zone rurale, l'option retenue s'est révélée dans la pratique trop maximaliste. En affinant l'analyse, les motifs ayant conduit au régime actuel des préenseignes n'apparaissent pas tous valables, et semblent particulièrement inadaptés pour le cas des restaurateurs.

D'abord, les évolutions de la loi ont été guidées par la volonté de préserver les paysages et le cadre esthétique des petites agglomérations et des campagnes. Or, **on ne saurait se satisfaire d'une vision binaire, qui oppose d'un côté la préservation du cadre de vie, et de l'autre le soutien à l'activité économique rurale.** Le cadre esthétique et le dynamisme économique sont au contraire complémentaires. La beauté des paysages ruraux ne pourra seule soutenir l'attractivité des campagnes françaises. La ruralité du XXI<sup>ème</sup> siècle a vocation à se définir comme un espace vivant et attractif, où l'activité économique a pleinement sa place. Ce dynamisme est aussi un élément déterminant de l'attractivité touristique des territoires : les touristes ne sont pas à la recherche d'une ruralité enclavée et figée dans le temps, mais bien d'une forme d'authenticité, qui suggère le mouvement et la vitalité.

**L'argument selon lequel les nouveaux usages numériques des consommateurs rendraient peu à peu inutiles les préenseignes a également été mis en avant à l'époque des débats parlementaires de la loi Grenelle 2.** Les usages numériques constituent à n'en pas douter une révolution et une opportunité forte pour le monde de la restauration et du tourisme dans son ensemble. Cependant, les restaurateurs ruraux ne peuvent miser uniquement sur ces nouveaux moyens pour être repérés par les potentiels clients. **En effet, les zones rurales restent des zones peu, ou mal couvertes par les réseaux numériques.** Si de nombreux progrès ont été accomplis depuis le lancement du plan France très haut débit en 2013, l'objectif de 100 % d'accès au très haut débit sur l'ensemble du territoire d'ici 2022 est loin d'être atteint, et seul 65 % du territoire est couvert par la 4G en 2018 <sup>(2)</sup>. Le Défenseur des droits a récemment fait état des chiffres

---

(1) <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000270.pdf>

(2) Selon les chiffres publiés par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (ARCEP).

suivants : « dans les communes de moins de 1 000 habitants, plus d'un tiers des habitants n'ont pas accès à un internet de qualité. Cela représente près de 75 % des communes de France et 15 % de la population <sup>(1)</sup> ». Par ailleurs, les potentiels clients ne sont pas nécessairement munis d'un téléphone portable, à commencer par les vélotouristes. Cette forme de tourisme représente dans certains territoires une part importante de la clientèle des restaurateurs ruraux. À titre d'exemple, le parcours touristique « la Loire à vélo » attire chaque année plus d'un million de cyclistes. En outre, la recherche sur un téléphone portable d'un restaurant à proximité correspond à un comportement prémédité du consommateur, or, les préenseignes ont également vocation à susciter une étape imprévue et spontanée dans le parcours du touriste.

**Les restrictions apportées au régime des préenseignes ont également été défendues comme le prolongement naturel de la mise en place d'une nouvelle forme de signalisation, la signalisation d'information locale (SIL).** Le rapport du sénateur M. Ambroise Dupont l'indique expressément : « *il s'agit donc de préconiser l'utilisation de la SIL pour parvenir à terme à la suppression des préenseignes dérogatoires* ». La SIL est une forme de microsignalisation qui relève du code de la route, dont les conditions de mise en œuvre sont détaillées dans un arrêté du 11 février 2008 <sup>(2)</sup>. Or, **la SIL ne saurait être une solution générale de substitution aux préenseignes.** Selon l'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (Umih), plusieurs départements n'ont pas encore mis en place cette signalisation, ce qui empêche toute possibilité pour les restaurateurs d'en faire usage <sup>(3)</sup>. Si elle peut être adaptée pour les piétons ou pour les automobilistes roulant à faible vitesse en centre-ville, elle l'est beaucoup moins pour les automobilistes circulant sur des routes de campagnes, en raison de la petite taille des caractères. Les professionnels critiquent le manque de visibilité (couleurs inadaptées, panneaux trop petits et souvent mal positionnés) et de lisibilité (pas d'information sur l'établissement) de ce mode de signalisation.

Enfin, il faut également noter que la mention des produits du terroir par l'article L. 581-19 n'a pas conduit à autoriser dans la pratique les restaurants vendant une cuisine du terroir à signaler leur activité par une préenseigne.

---

(1) Rapport paru en 2019 « *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* », extrait du dossier de presse : <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/dp-rappdemat-16.01.19-num.pdf>

(2) Arrêté du 11 février 2008 modifiant l'arrêté du 24 novembre 1967 relatif à la signalisation des routes et des autoroutes

(3) Un sondage de l'UMIH réalisé en 2017 fait état de chiffres suivants : le retrait des préenseignes serait effectif dans 3 départements sur 4, alors que 2 départements sur 3 n'ont pas encore mis en place la SIL.

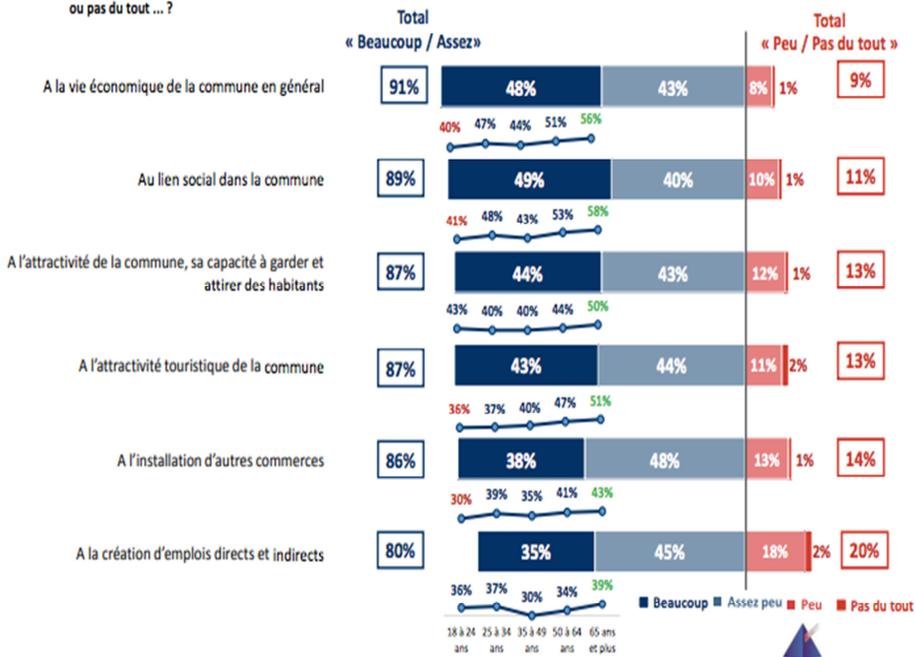
## II. UN RÉGIME QUI ACCENTUE LA CRISE DE LA RESTAURATION RURALE

### A. LA CRISE DE LA RESTAURATION RURALE, UNE FACETTE DE LA CRISE DE LA RURALITÉ

**Les restaurants contribuent à la vitalité des territoires ruraux.** Ils participent au dynamisme économique et à la promotion des circuits courts en proposant une cuisine souvent faite à partir de produits locaux. Ils jouent également un rôle important pour l'attractivité touristique des campagnes, et font aujourd'hui pleinement partie des attentes de touristes. Enfin, et c'est un élément essentiel, les restaurants sont aussi des lieux de vie qui permettent l'entretien des liens de sociabilité dans des territoires parfois isolés.

Ce constat est largement partagé par l'ensemble de la société française. Selon un sondage de l'Institut français d'opinion publique (IFOP) réalisé pour l'Umih <sup>(1)</sup>, plus de 80 % des Français estiment que la présence d'un café, d'un hôtel, ou d'un restaurant (CHR) dans une commune rurale contribue à la fois à la vie économique, au lien social, à la capacité d'une commune à garder ses habitants, à l'attractivité touristique, à l'installation d'autres commerces, et à la création d'emplois.

**QUESTION :** Diriez-vous que dans une commune rurale, la présence d'un établissement CHR (c'est-à-dire Café, Hôtel, Restaurant) contribue beaucoup, assez, peu ou pas du tout ... ?



Source : « Les Français et les cafés hôtels restaurants (CHR) en zone rurale », sondage Ifop pour l'Umih.

(1) [https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2018/05/francais\\_CHR\\_ifop.pdf](https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2018/05/francais_CHR_ifop.pdf)

**Or, les restaurateurs ruraux sont confrontés à des difficultés croissantes**, qui se traduisent par de nombreuses fermetures et des difficultés de reprises. L'Umih estime que la moitié des cafés, hôtels et restaurants (CHR) ont déjà disparu ces dernières années en milieu rural. 10 000 établissements seraient encore amenés à fermer dans les années à venir. Entre 1917 et 2017, le nombre de café en milieu rural a diminué de 92 %, passant d'environ 500 000 à 40 000.

**Cette situation reflète plus globalement les difficultés du monde rural.** Si certains territoires parviennent à tirer leur épingle du jeu et retrouvent une forme d'attractivité, permettant même d'inverser le phénomène d'exode rural observé depuis le début du XX<sup>ème</sup> siècle, la désertification de nombreuses campagnes françaises reste un phénomène massif qui touche la restauration comme les autres formes d'activités. Ce mouvement se traduit par une vitalité économique moindre que dans les métropoles et par la difficulté d'accès aux services publics, qu'il s'agisse des écoles, des établissements de santé, des transports, ou du réseau numérique.

**Il en résulte une défiance croissante du monde rural envers les pouvoirs publics. Les restaurateurs ruraux souffrent d'un sentiment de délaissement**, et dénoncent un cadre normatif qui leur est trop défavorable. Les coûts liés à la mise aux normes techniques (sécurité, incendie, accessibilité, règles d'hygiène), les difficultés de recrutement, ainsi que le cadre fiscal des transmissions et successions sont avancés comme autant de facteurs d'explication du mouvement de fermeture des CHR ruraux. Dans ce contexte, les restrictions portées au régime dérogatoire des préenseignes par la loi Grenelle 2 renforcent ce sentiment de déconnexion et d'incompréhension entre le monde rural et la prise de décision politique à l'échelle nationale.

## **B. DES EFFETS DIRECTS SUR L'ACTIVITÉ DES RESTAURATEURS RURAUX**

L'interdiction des préenseignes a rendu invisible sur les routes un grand nombre de restaurateurs ruraux.

Il en résulte un manque à gagner important pour cette profession déjà en difficulté. L'Umih fait état d'une **perte de chiffre d'affaires entre 20 et 45 % selon les adhérents**. Le ratio de clients attirés par les préenseignes permettait pour beaucoup de restaurateurs d'atteindre un seuil de rentabilité suffisant pour assurer la pérennité de l'activité. Les effets de ces pertes de chiffre d'affaires sont directs sur l'emploi. Cette situation accroît une forme de malaise de la profession que votre rapporteur a pu constater sur le terrain, et que l'on peut comparer à la détresse des agriculteurs.

**De façon plus globale, cette législation accentue la tension entre les grandes villes et les campagnes.** Les différences de réglementations applicables dans les territoires urbains et dans les territoires ruraux sont mal comprises par les professionnels, et nourrissent un sentiment de « double peine ».

### III. L'OBJECTIF : ENVOYER UN SIGNAL FORT EN FAVEUR D'UNE RURALITÉ ACTIVE

L'objectif du présent texte n'est pas de revenir entièrement sur le régime défini en 2010, mais d'assouplir ce dernier, en tirant les conclusions de son caractère excessif.

**L'article unique de la présente proposition de loi propose donc de rétablir l'autorisation d'installer des préenseignes dérogatoires hors agglomération pour l'ensemble des restaurants.** Déjà votée dans le cadre de la loi ELAN, cette mesure n'a pu entrer en vigueur, censurée par le Conseil constitutionnel comme cavalier législatif.

Lors de l'examen de la loi ELAN, le Gouvernement avait exprimé des réticences sur cette mesure, craignant que cette dernière ne conduise à la multiplication des préenseignes de grandes chaînes de la restauration rapide <sup>(1)</sup>. Il semble que ces craintes peuvent être raisonnablement écartées, car très peu de ces chaînes disposent d'établissements hors agglomération.

Rétablir les préenseignes dérogatoires uniquement pour les restaurants, et non pas pour l'ensemble des activités comme c'était le cas avant le 13 juillet 2015, s'inscrit dans le souci d'assurer un juste équilibre entre préservation du cadre de vie et droit d'affichage. Les restaurants ont été les commerces les plus touchés par la fin du régime dérogatoire des préenseignes, car une partie importante de leur chiffre d'affaires repose sur la venue de touristes attirés par cette signalétique.

Avec la présente proposition de loi, le législateur répond d'abord à une difficulté pratique des voyageurs, puisque 54 % des Français éprouvent des difficultés à trouver un restaurant dans des communes situées en milieu rural <sup>(2)</sup>. C'est également et surtout un message fort envoyé à la ruralité, en pleine cohérence avec les aspirations de la société française pour promouvoir de façon plus équitable l'équilibre des territoires. Plus de 90 % des Français souhaitent que les pouvoirs publics accompagnent davantage l'installation ou le maintien des CHR dans les communes rurales <sup>(3)</sup>. Le soutien au commerce de proximité figure également parmi les revendications inscrites dans le cahier de doléances remis par l'association des maires ruraux de France au Président de la République dans le cadre du Grand débat national.

La loi ELAN, accompagnée du programme « Action Cœur de ville », a permis des avancées majeures en faveur de la revitalisation des centres-villes de taille moyenne. Cette dynamique de revitalisation doit aussi concerner le monde rural. Le Président de la République et le Gouvernement ont affirmé leur volonté de mieux soutenir la ruralité. Cette proposition de loi permet de poser le premier jalon d'une politique plus globale, dans le cadre du lancement de l'agenda rural annoncé par la ministre chargée de la cohésion des territoires.

---

(1) *Le Gouvernement avait donné un avis défavorable à l'amendement défendu par votre rapporteur.*

(2) « *Les Français et les cafés hôtels restaurants (CHR) en zone rurale* », sondage Ifop pour l'Umih

(3) *Idem.*



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### I. DISCUSSION GÉNÉRALE

*Au cours de sa séance du mardi 30 avril 2019, la commission a procédé à l'examen de la proposition de loi relative aux préenseignes (n° 1526 rect.), sur le rapport de M. Richard Ramos, rapporteur.*

**M. le président Roland Lescure.** Mes chers collègues, nous sommes réunis ce soir pour examiner deux propositions de loi retenues par le groupe MODEM pour son ordre du jour réservé du jeudi 9 mai : la proposition de loi de M. Richard Ramos relative aux préenseignes (n° 1526 rectifié) et la proposition de loi de M. Erwan Balanant pour une interdiction effective de la pêche électrique (n° 1809).

S'agissant de la proposition de loi de M. Ramos, je vous précise qu'après la présentation de notre rapporteur, nous entendrons Mme Sabrina Roche et M. Patrick Molinoz, rapporteurs de la section de l'aménagement durable des territoires du Conseil économique, social et environnemental (CESE). Ce dernier a en effet été saisi du texte par le président de l'Assemblée nationale, à la demande du groupe MODEM. À l'issue de la discussion générale, M. Ramos répondra à l'ensemble des interventions. Pour finir, nous passerons à l'examen des articles de la proposition de loi, qui fait l'objet de 22 amendements, dont l'un a été retiré.

**M. Richard Ramos, rapporteur.** Monsieur le président, chers collègues, je suis fier de défendre devant vous la proposition de loi relative aux préenseignes, qu'un grand nombre d'entre vous a cosignée. Elle a pour objet le rétablissement du droit pour les restaurateurs d'installer des préenseignes hors agglomération. C'est, je le crois, un symbole fort que nous devons envoyer ensemble à la ruralité. Les événements des derniers mois ont mis au jour le malaise que connaît celle-ci. Nous devons, par cette proposition de loi, apporter modestement une petite pierre à une réponse qui devra, à coup sûr, être plus globale.

En guise d'avant-propos, je voudrais apporter deux précisions sur l'origine de cette proposition de loi.

D'abord, nous avons déjà débattu de la question lors des discussions autour de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Nous avons déjà été nombreux à défendre un amendement, qui avait été adopté en séance publique et avait également emporté l'adhésion quasi unanime du Sénat, mais avait été censuré comme « cavalier » par le Conseil constitutionnel.

Ensuite, afin d'éclairer au mieux la décision du législateur, le président de l'Assemblée nationale a, sur proposition du groupe MODEM, saisi le CESE sur ce texte. Je voulais, par cette saisine, ouvrir le débat avec cette instance sur un sujet complexe qui met en balance l'économie et l'écologie. Je voulais également savoir si cette institution était véritablement ancrée dans la réalité des territoires.

Venons-en maintenant au fond. Je l'ai dit en introduction : cette proposition de loi rétablit le droit, mais plus encore le juste. En effet, il n'y a pas de développement durable s'il n'est pas également soutenable. La ruralité, ce n'est pas seulement un espace de vacances pour « bobos » métropolitains, c'est un lieu de vie où l'on peut naître, travailler, vieillir.

Les préenseignes, ce sont ces panneaux d'affichage normés qui indiquent, en ville ou sur les routes, la présence d'une activité à proximité. Le régime juridique qui les régit s'inscrit dans le cadre plus large des règles sur la publicité. Celles-ci visent, de façon générale, à garantir une forme d'équilibre entre, d'un côté, le droit d'affichage publicitaire et, de l'autre, la protection du cadre de vie et des paysages.

Il en ressort un principe général d'autorisation des publicités en agglomération et d'interdiction en dehors. Une dérogation à cette règle existe toutefois pour les préenseignes : un régime dérogatoire autorise en effet, dans un certain nombre de cas, l'installation de ces dernières hors agglomération. Les dérogations autorisées par le législateur dès 1979 étaient initialement très larges, puisqu'elles valaient pour toutes les préenseignes signalant des activités pouvant être utiles aux voyageurs. Dans la pratique, les préenseignes se sont multipliées pour signaler les activités culturelles, monuments historiques, restaurants, hôtels, stations-service, artisans et autres petits commerces de notre ruralité.

Depuis le 13 juillet 2015, date d'entrée en vigueur du nouveau régime dérogatoire adopté avec la loi dite « Grenelle 2 », le cadre est considérablement resserré. Les préenseignes ne sont plus autorisées que dans les cas suivants : pour les activités culturelles, pour les monuments historiques classés ou inscrits et pour les activités en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales. Dans la pratique, ce nouveau dispositif s'est révélé excessif et même totalement inadapté pour les restaurateurs.

Les défenseurs de cette réglementation pensaient que les préenseignes seraient peu à peu remplacées par la recherche sur internet et par la « signalisation d'information locale » (SIL). Force est de constater que le législateur a fait fausse route sur ces deux points.

D'abord, les usages numériques ne peuvent être présentés comme une alternative crédible, alors que les zones blanches sont encore nombreuses en milieu rural et que seuls 65 % du territoire sont actuellement couverts par la 4G. Je rappelle également, à cet égard, qu'une zone grise ne permet pas non plus une

navigation optimale. C'est dire qu'en milieu rural, il faut regarder non pas les moyennes nationales mais la réalité numérique du terrain, village par village.

Ensuite, la signalisation d'information locale n'a pas assumé le rôle autrefois joué par les préenseignes. Les professionnels critiquent son manque de visibilité et de lisibilité : les caractères sont trop petits pour être lus sur une route départementale et les panneaux sont souvent mal positionnés.

Les effets de la suppression des préenseignes ont donc été largement sous-estimés et ont renforcé le malaise de nos restaurateurs ruraux. Ce malaise fait fortement penser à celui que ressentent nos agriculteurs. De nombreux restaurateurs nous ont contactés, nous, parlementaires – je sais que c'est le cas d'un certain nombre dans cette salle –, pour nous faire part de leur désarroi. Certains ont été tentés de commettre l'irréparable ; nous sommes allés les rencontrer, les soutenir. D'autres ont été convoqués au commissariat ou à la gendarmerie, comme des délinquants, au seul motif qu'ils refusaient d'appliquer une loi qu'ils percevaient comme injuste et qui mettait tout simplement en danger leur parcours de vie, voire leur famille.

Les bistrotts du village ou du bourg façonnent notre imaginaire collectif, mais ils sont principalement des lieux où s'exprime la réalité de la vie quotidienne. Or près de la moitié des restaurants ruraux ont déjà disparu en l'espace de quelques décennies. Ne nous y trompons pas : si nous n'agissons pas, cette lente et inexorable disparition de la restauration en milieu rural se poursuivra. Un restaurant qui ferme dans une métropole, c'est un autre qui ouvre ; mais dans un village, c'est la mort lente de la vie locale.

Dans ce contexte difficile, la suppression des préenseignes accentue le malaise de la profession et, plus largement, celui de notre ruralité. Elle a rendu invisible bon nombre de restaurateurs installés non loin des routes, auxquels le chiffre d'affaires apporté par la clientèle de passage permettait bien souvent de dépasser le seuil critique assurant tout simplement le maintien de l'activité. Certains restaurateurs ont perdu plus de 45 % de leur chiffre d'affaires. Ceux qui ne se sont pas soumis à la nouvelle réglementation s'exposent à des amendes de l'ordre de 200 euros par jour. Nous, parlementaires, qui sommes la véritable représentation du peuple, nous rencontrons ces restaurateurs et mesurons l'ampleur de leur détresse. Alors que beaucoup sont déjà à terre, l'interdiction des préenseignes vient leur porter le coup de grâce.

Ne me parlez pas de comités Théodule qui étudieraient dans le détail le chiffre d'affaires de chacun : ouvrez les yeux, allez à la rencontre des plus humbles, préférez l'inconfort de l'action au confort de la pensée et des statistiques ! La fracture territoriale s'aggrave, et l'idée de métropoles gagnantes et de territoires ruraux perdants fragilise notre pacte social.

Je le répète à l'envi : le régime juridique actuel donne le sentiment d'une déconnexion entre la prise de décision politique à l'échelon national et les réalités

vécues sur le terrain. La prise de décision est perçue comme hors sol et technocratique ; elle nourrit le sentiment de défiance grandissant des administrés envers une partie de l'administration et certaines instances dites représentatives. Ces maux sont au cœur des mouvements sociaux qui traversent notre pays depuis plusieurs mois. À l'heure où nous devons tirer les conclusions du Grand débat national, je crois que nous ne pouvons rester insensibles au problème et inactifs.

Certains craignent qu'avec ce texte on ne dénature le cadre de vie. J'aimerais insister sur une chose : bien sûr, nous avons tous à cœur la préservation de nos paysages ruraux, mais gardons-nous d'une vision binaire de la ruralité, qui opposerait, d'un côté, la préservation des paysages et, de l'autre, le soutien à l'activité économique. Le législateur a privilégié l'économie à l'écologie dans les grandes villes, en permettant des visuels libres de 12 mètres carrés, et ce serait encore une fois la ruralité qui servirait de variable d'ajustement écologique ? Non, non et non ! Rien ne sert d'être beau quand on n'est plus vivant. Gardons-nous de cette approche de la vie rurale très parisienne, aseptisée et figée dans le passé. Nos campagnes sont belles ; elles sont aussi bel et bien vivantes et c'est ce qui fait – et continuera à faire à l'avenir – leur attrait, tant pour les habitants que pour les touristes. Le Président de la République plaide en faveur d'une ruralité active et vivante : donnons-nous les moyens de faire vivre en actes cette volonté.

Dans la recherche du juste équilibre entre la préservation des paysages et l'affichage publicitaire, je pense que nous devons nous limiter aux restaurateurs ruraux. Ce sont eux qui sont le plus touchés par la législation. C'est aussi pour leur activité que les préenseignes sont le plus utiles, car les voyageurs, qu'il s'agisse de touristes ou de travailleurs de passage, s'arrêtent bien souvent de façon spontanée sur la route pour faire une étape. Nous pouvons raisonnablement écarter le risque des forêts de préenseignes : l'installation des préenseignes reste strictement encadrée par les règlements pour ce qui concerne la dimension, la distance et le nombre. La préenseigne, ce n'est pas la pancarte qui cache la forêt, c'est la surface qui indique la vie économique.

Ces craintes étant écartées, je pense que nous avons ici l'occasion d'envoyer un soutien fort au monde rural. Au MODEM, comme dans l'ensemble des partis politiques, le combat pour promouvoir des équilibres territoriaux plus justes nous est cher. Notre projet, que nous défendons depuis de nombreuses années, est d'assurer la réussite de la France des territoires. La ministre chargée de la cohésion des territoires a annoncé le lancement d'un nouvel agenda rural : considérons que la présente proposition de loi pose une première pierre pour ce chantier de demain.

Quand la norme n'est pas adaptée, il nous appartient de la changer. Nous vivons une période où il est nécessaire de retisser les liens parfois rompus entre les difficultés quotidiennes rencontrées dans les territoires et la prise de décision publique. Pour assurer la pérennité de la restauration rurale, mais aussi pour la ruralité dans sa globalité, et parce que nous représentons le peuple français et tous les territoires, je vous invite à voter en faveur de cette proposition de loi.

**M. Patrick Molinoz, rapporteur du Conseil économique, social et environnemental.** Mme Sabrina Roche et moi-même sommes convenus que je présenterais l'essentiel des conclusions de notre rapport. M. Ramos ayant appelé ma co-rapporteuse aujourd'hui même pour lui dire son désappointement quant à l'avis rendu par le CESE, il a déjà eu l'occasion de lui dire ce qu'il pensait de notre travail. Celui-ci, je le souligne, a été mené en toute indépendance.

Monsieur Ramos, vous avez indiqué, dans vos propos liminaires, que vous vouliez, en saisissant le CESE – ce dont nous vous remercions –, vous assurer que celui-ci était ancré dans les territoires. Même si je ne suis pas certain que la réponse que nous vous apportons vous satisfasse, je tiens à vous dire que nous sommes tout à fait ancrés dans les territoires. L'un des deux rapporteurs est d'ailleurs à la fois vice-président de l'Association des maires de France (AMF), maire d'une commune rurale, président d'une intercommunalité très rurale et vice-président d'une région qui compte 60 % de sa population en zone rurale. Nous savons donc nous aussi un peu de quoi nous parlons.

Nous avons étudié votre proposition et nous vous avons écouté avec le plus grand respect – celui qui est dû aux députés, qui sont les représentants de la Nation. En réalité, votre proposition n'a suscité aucun débat polémique au sein de la section de l'aménagement durable des territoires. En effet, après avoir analysé votre demande, qui consiste à revenir sur un texte de loi qui lui-même mettait fin à la pratique des préenseignes, régie par une loi de 1979 – époque à laquelle la France ne comptait, me semble-t-il, que trois chaînes de télévision, pas toutes en couleurs, et où l'informatique en était encore à ses balbutiements –, il nous a semblé que, si la promotion des activités économiques locales, et plus particulièrement des restaurants, dans les communes de moins de 10 000 habitants situées dans des ensembles urbains comptant moins de 100 000 personnes, était un véritable enjeu, nous ne pouvions toutefois pas émettre un avis favorable sur votre proposition.

Nous estimons que celle-ci va soit trop loin, soit pas assez. Pour certains, le fait de s'en tenir aux restaurants laissait de côté tous les autres acteurs économiques locaux de ces territoires ruraux, qui auraient eux aussi besoin du système des préenseignes, dont ils bénéficiaient d'ailleurs auparavant. Pour d'autres – qui formaient l'immense majorité –, votre proposition allait au contraire trop loin, parce qu'elle remettait en cause un principe du Grenelle de l'environnement qui a rendu à nos campagnes un aspect qui nous semble particulièrement important pour la qualité et l'attractivité des villages. Du reste, les villages ne sont pas seuls concernés par la disposition visée : les communes de moins de 10 000 habitants représentent environ 35 000 des 36 000 communes de notre pays, autant dire leur écrasante majorité.

Nous avons, de manière unanime, jugé que votre proposition n'était pas tout à fait en phase avec ce que vivent nos acteurs économiques locaux et ce que sont les outils modernes de communication et de publicité, mais que le soutien aux

territoires ruraux et aux acteurs économiques qui y sont installés constituait effectivement un véritable enjeu.

Je résumerais donc notre avis de la manière suivante : d'une part, ce que vous proposez ne nous paraît pas souhaitable, parce qu'on doit continuer à préserver l'environnement, en l'espèce les abords de nos villes et de nos villages, et revenir sur cet objectif n'aurait pas de sens, mais, d'autre part, il faut trouver des solutions pour donner une meilleure visibilité aux acteurs économiques – et pas uniquement, encore une fois, aux restaurants.

Vous nous avez indiqué, lors de votre audition – et vous l'avez d'ailleurs répété ce soir –, que vous considériez que le fait de parler du numérique ne correspondait pas à la réalité des territoires, au motif que la couverture numérique n'est pas uniforme. Vous avez raison sur ce dernier point ; d'ailleurs, l'État et les collectivités s'engagent fortement pour développer le très haut débit et pour faire en sorte que la couverture en téléphonie mobile s'améliore. Comme tout le monde, nous appelons de nos vœux une accélération du processus. Toutefois, la visibilité sur internet ne se résume pas à la question de savoir si une annonce peut être consultée à l'endroit même dont elle fait la publicité : à partir du moment où vous publiez une annonce, celle-ci est vue un peu partout, et ce serait ignorer la réalité des modes de communication modernes que de considérer qu'il n'est pas pertinent d'utiliser internet au prétexte que, là où est situé le restaurant, le téléphone ne passerait pas ou internet ne serait pas utilisable. Ces éléments de votre présentation nous semblent donc ignorer certaines réalités économiques et technologiques.

Par ailleurs, j'ai été surpris de vous entendre évoquer une diminution du chiffre d'affaires des restaurants de l'ordre de 45 %. Avant, vous parliez plutôt de 25 %. Nous souhaitons appeler l'attention de la Représentation nationale sur ce point : si l'immense majorité des restaurants situés dans les 35 000 communes comptant moins de 10 000 habitants avaient connu une baisse de 45 % de leur chiffre d'affaires, cette situation aurait alerté bien avant l'ensemble de nos territoires.

Nous avons donc estimé qu'il serait utile d'avoir une analyse un tant soit peu objective – même si ce n'est pas simple – des effets de la disparition des préenseignes, en sachant que, depuis 2015, notre pays a été bousculé, pour ce qui est du tourisme, par quelques événements qui n'ont échappé à personne, tels que la baisse de la fréquentation, liée au terrorisme, ou encore l'augmentation du prix des carburants, qui a pu avoir elle aussi un impact. Un certain nombre de facteurs entrent donc en ligne de compte, et nous ne sommes pas en mesure de dire – tout comme nos interlocuteurs, d'ailleurs – si l'éventuelle diminution du chiffre d'affaires, qu'elle soit de 25 % ou de 45 %, est liée spécifiquement à l'interdiction des préenseignes.

Ce faisceau d'éléments nous a conduits à adopter l'avis que j'évoquais, et dont je rappelle qu'il n'est que consultatif : d'une part, ce ne serait pas forcément

un bon signal que de rétablir les préenseignes, mais, d'autre part, il faut en effet trouver des moyens de remédier aux difficultés que rencontrent les territoires ruraux, dont les acteurs économiques ne sont pas à égalité avec ceux d'autres territoires quant à la publicité et à la communication.

À cet égard, nous avons débattu d'une proposition dont je prends la liberté de parler, même si elle n'a pas été retenue par le CESE. Il existe actuellement un élément de différenciation entre les territoires ruraux et les territoires urbains, en termes d'autorisation de publicité sur les supports numériques : dans les communes de moins de 10 000 habitants situées dans les agglomérations comptant moins de 100 000 personnes, il n'est pas possible de faire de la publicité sur support numérique. J'ai donc émis l'idée que nous suggérons à la Représentation nationale de revoir ce point. La proposition n'a pas fait l'unanimité au sein de ma section ; certains membres y étaient très opposés. Quoi qu'il en soit, je la verse au débat.

En résumé, la position du CESE est la suivante : non à la proposition de loi, mais oui à des efforts pour améliorer la visibilité des restaurants et des autres acteurs économiques locaux dans les territoires ruraux. Selon nous, il faudrait travailler, en particulier, sur l'usage du numérique, sur la formation et l'inclusion numérique – ce n'est pas seulement là un concept à la mode : c'est une des priorités du Gouvernement. Nous avons également émis l'idée selon laquelle on pourrait améliorer les signalisations d'information locale. Quoi qu'il en soit, l'accompagnement aux usages numériques des acteurs économiques est un enjeu extrêmement important ; c'était d'ailleurs une priorité pour M. Mounir Mahjoubi, quand il était secrétaire d'État chargé du numérique, et son successeur l'a certainement reprise. L'inclusion numérique ne concerne pas seulement les citoyens : les acteurs économiques, et singulièrement ceux qui sont visés dans cette proposition de loi, doivent eux aussi être pris en compte.

**Mme Anne Blanc.** Je voudrais souligner la force des propos de notre collègue rapporteur Richard Ramos. Son exposé a été extrêmement brillant ; j'en approuve pleinement les arguments. Pour avoir vécu, dans mon territoire, la suppression des préenseignes publicitaires, j'ai pu en mesurer, malgré la mise en œuvre d'une signalisation d'information locale de qualité, les conséquences importantes. Certes, toutes les activités ne sont pas concernées, car certaines ont trouvé des moyens de compenser cette suppression, mais la restauration, ou encore l'artisanat d'art, ont été très fortement touchés. Cela dit, on ne peut absolument pas nier la nécessité qu'il y avait à nettoyer le paysage des entrées de nos villages, bourgs et villes d'une surabondance de préenseignes publicitaires.

Toutefois, et puisqu'on parle beaucoup d'attractivité des territoires, il faut aussi donner les moyens aux activités de se maintenir. Or pour certains acteurs – y compris les restaurateurs, dont il est plus particulièrement question ce soir – les préenseignes sont un moyen de se développer, ce qui contribue à l'attractivité des territoires. La clientèle de passage est importante, et cela d'autant plus que les activités touristiques se développent dans les territoires ruraux. La personne qui

passé quotidiennement à proximité des restaurants et n'utilise pas systématiquement les outils numériques – ce dont on ne peut que se réjouir – a-t-elle aussi besoin d'être invitée à venir au cœur de nos villages et, ce faisant, irriguer la totalité de notre ruralité. Cette personne doit donc avoir des informations, des renseignements sur ce qui se passe.

Certes, la suppression des préenseignes met davantage en valeur les paysages et préserve la beauté de la nature, mais je ne pense pas que nous souhaitions – nous qui sommes, pour une bonne part, des représentants de la ruralité – que nos espaces ruraux deviennent des réserves d'Indiens, c'est-à-dire des lieux où l'on se contente de passer, et où l'on ne vit plus. Voilà pourquoi notre groupe soutient très majoritairement, me semble-t-il, le rétablissement de dérogations permettant de signaler par des préenseignes l'activité des restaurateurs.

Cela dit, nous avons certains bémols, que nous aurons l'occasion d'indiquer à travers quelques amendements. Nous souhaitons notamment encadrer davantage les activités de restauration visées, afin de ne pas permettre à certains de s'engouffrer dans la brèche – je pense en particulier aux grosses structures de restauration rapide. Par ailleurs, comme je le disais tout à l'heure, l'artisanat d'art, qui se niche la plupart du temps dans de tout petits villages, a été fortement touché : privé du recours aux préenseignes publicitaires, il a vu son activité chuter considérablement. De ce point de vue, je vous confirme les chiffres qui ont été avancés, et dont vous considérez qu'ils étaient exagérés : pour certains artisans, la diminution d'activité a bel et bien été de 45 %, parfois même de 50 % ou de 60 % – je pense à de petits potiers...

**M. Dominique Potier.** Eh oui ! (Sourires.)

**Mme Anne Blanc.** ...ou à des verriers de mon territoire. Je peux vous le prouver, chiffre à l'appui.

Nous sommes vraiment dans une période où nous devons donner des signes forts à nos territoires. Cette proposition de loi peut constituer le début d'une réponse, le signe très positif de l'écoute, de l'attention que nous portons à l'ensemble des acteurs de nos campagnes.

**Mme Marguerite Deprez-Audebert.** Je salue le plaidoyer de notre rapporteur, mais aussi l'avis motivé des rapporteurs du Conseil économique, social et environnemental. Notre groupe, personne ne l'ignore, est tout à fait conscient de la nécessité de revitaliser la place de nos concitoyens dans notre démocratie. En nous fondant sur ce principe, nous avons décidé d'innover en proposant la saisine du CESE sur cette proposition de loi relative aux préenseignes.

Permettez-moi de revenir sur plusieurs points illustrant le bien-fondé de ce texte. Afin de mettre un terme à la pollution visuelle causée par les préenseignes situées à l'entrée des villes, la loi Grenelle 2 a supprimé la possibilité d'installer

des préenseignes pour signaler des activités utiles pour les personnes en déplacement. Ainsi, depuis le 13 juillet 2015, les préenseignes dérogatoires sont-elles interdites hors agglomération et dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants.

L'impossibilité d'être identifié, désormais, par les conducteurs de passage entraîne d'importantes conséquences économiques et financières pour les restaurants et les hôtels des petites localités, en particulier ceux situés hors des centres bourgs. Certaines estimations font état d'une perte significative de chiffre d'affaires pour des établissements qui, du fait de leur situation géographique, étaient déjà confrontés à des défis économiques particuliers.

Nous sommes tout à fait sensibles à la nécessité de ne pas connaître une régression dans le domaine de la protection des paysages, comme le met en avant le CESE. Néanmoins, nous devons aussi nous préoccuper d'une autre problématique qui est celle de l'attractivité des territoires ruraux. Il n'est pas impossible de trouver un équilibre.

Les préenseignes comportent des défauts, comme tout dispositif. Toutefois, nous ne devons pas apprécier leur bien-fondé uniquement à l'aune d'observations qui, bien que pleinement justifiées, laisseraient de côté la question de l'attractivité des territoires ruraux. Nous devons nous en tenir à un point d'équilibre que constituent l'intérêt général et une meilleure gestion territoriale.

Comme le souligne l'avis du CESE, le dispositif de signalisation d'information locale est peu adapté à l'objectif consistant à rendre de nouveau attractifs ces établissements, qui en ont souvent besoin.

Par ailleurs, malgré l'ambition qui existe dans ce secteur, la question de la faiblesse de la couverture numérique reste posée dans certains de nos territoires qui n'ont pas encore accès au très haut débit et à une couverture téléphonique mobile de qualité.

En ce qui concerne les recommandations du CESE, le groupe du Mouvement démocrate et apparentés estime qu'il y a une complémentarité avec cette proposition de loi : les efforts préconisés par le CESE ne suffiront pas, à eux seuls, à sauver le secteur de la restauration dans des territoires isolés.

La proposition de loi ne fera que réaligner, dans le respect d'un cahier des charges, le régime de signalisation de ce secteur sur celui des activités de fabrication ou de vente de produits du terroir, qui autorise les établissements concernés à utiliser des préenseignes dérogatoires.

Je le répète : l'objectif du texte n'est pas de remettre en cause la protection de notre cadre de vie, de favoriser la pollution visuelle ou de porter atteinte à la beauté de nos paysages, bien au contraire.

Notre groupe, comme vous le savez, a toujours à cœur de défendre les atouts de nos territoires ruraux et de leur donner des moyens de se développer. C'est pourquoi nous soutiendrons la proposition de loi.

**M. Thierry Benoit.** À titre personnel et au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants, je suis cosignataire de cette proposition de loi. Je trouve que notre collègue Richard Ramos a eu une bonne idée. De quoi est-il question, en effet ? Il s'agit des activités de restauration en milieu rural. Les acteurs économiques, et notamment ces restaurateurs, ont besoin d'être aidés. Je vis dans une circonscription qui couvre le quart Nord-Est de l'Ille-et-Vilaine et comporte une partie de Rennes Métropole...

**M. le président Roland Lescure.** Bravo pour la Coupe de France !

**M. Thierry Benoit.** Je suis très heureux que nos amis bretons du Stade Rennais football club aient foutu une petite branlée au Paris Saint-Germain. (Sourires.)

**M. le président Roland Lescure.** Faites attention : le Parisien que je suis risque de suspendre la séance ! (Sourires.)

**M. Thierry Benoit.** C'est en quelque sorte la victoire d'une entreprise à capital familial, celle de la famille Pinault (Exclamations et rires), sur le Qatar et ses alliés, ce qui n'est pas pour me déplaire.

Revenons-en à la proposition de loi. Pourquoi faut-il aider les acteurs économiques en milieu rural ? C'est parce qu'ils sont de moins en moins nombreux. Je comprendrais que l'on parle de pollution visuelle si l'on était submergé par l'activité économique en milieu rural. Cette proposition de loi concerne les villes moyennes et les petites villes comptant 10 000 habitants ou moins ainsi que les territoires ruraux. On n'y trouve plus beaucoup d'acteurs économiques...

Quand on regarde ce qui se passe dans les grandes villes et les métropoles, on voit bien la pollution liée à toutes ces zones d'activité que la puissance publique a laissé se développer à l'entrée des villes : elle les défigure jour et nuit – le jour avec les panneaux et les préenseignes, et la nuit avec des panneaux lumineux qui nous abrutissent, nous éblouissent et perturbent la faune subsistant dans la périphérie des villes.

J'ai signé cette proposition de loi à la demande de restaurateurs qui sont souvent des entreprises de type familial. Ce sont des gens qui se démènent comme ils peuvent pour servir entre dix et quarante repas par jour. Ils proposent souvent des menus ouvriers et parfois des menus gastronomiques. Ces activités ont besoin d'être soutenues.

Le numérique pourra remplacer dans quelques années la signalétique des préenseignes et des enseignes. Dans le territoire où je vis, j'ai voulu aller déjeuner

dans une petite auberge, il y a trois semaines ou un mois : j'ai essayé de l'appeler avec mon téléphone en passant par un moteur de recherche, mais je n'ai pas réussi à le faire. On n'a pas le téléphone dans certaines parties de nos territoires, alors qu'on nous parle maintenant de 4G ou de 5G. J'adresse ce message, une fois de plus, à l'opérateur historique qu'est Orange. Je lui reste fidèle, parce que je trouve qu'il est techniquement le meilleur, mais il est nul sur le terrain. Je le lui dis tous les jours en espérant qu'il y aura une amélioration, à la longue. Cela fâche cet opérateur, mais c'est la vérité.

**M. le président Roland Lescure.** Vous le dites également dans le cadre de cette commission.

**M. Thierry Benoit.** Oui. Je le dis aujourd'hui en commission, volontairement, et je le répéterai dans l'hémicycle. Je veux qu'il y ait une amélioration. On n'arrive pas à joindre les restaurateurs de proximité.

Je comprends très bien la question de la pollution visuelle et toute la litanie des arguments qui ont été mis en avant, mais nous n'avons pas d'alternative, en 2019, aux préenseignes et aux enseignes pour ces activités économiques familiales et de proximité, qui ont besoin d'être soutenues. Je le répète : il n'y a plus beaucoup d'activité économique dans nos territoires. La restauration et tout ce qui tourne autour de la gastronomie, de l'hôtellerie et de l'hébergement, permettent encore d'avoir un peu de vie dans nos territoires ruraux. C'est dans cette perspective que la proposition de loi de M. Richard Ramos mérite d'être soutenue. Elle relève du bon sens. La loi « Grenelle 2 » a commis une erreur en balayant ce dispositif d'un revers de main un peu hautain, un peu à la parisienne, un peu comme le PSG qui se voyait remporter la finale de la Coupe de France.

**M. le président Roland Lescure.** Arrêtez avec le PSG : vous allez m'énerver... (Sourires.)

**M. Thierry Benoit.** Je conclus : mon groupe soutiendra ce texte avec force et conviction.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Merci au rapporteur pour son travail et sa volonté de soutenir, notamment mais pas seulement, l'activité locale en milieu rural.

Il y a, en effet, un problème de visibilité pour certains commerces dans les petites communes où la clientèle de passage est importante et où on a souvent du mal à repérer les commerces.

Il nous semble toutefois difficile de restreindre les dérogations aux seules activités de restauration. J'ai été maire, jusqu'à une période récente, d'une commune de 350 habitants ne comptant qu'un seul commerce, une boulangerie très peu visible dans le village, mais qui était signalée par deux préenseignes. Elle a dû, comme beaucoup de commerces, les enlever. J'imagine ce que l'on va

penser dans cette boulangerie si l'on autorise une préenseigne pour une auberge communale ou privée dans le village d'à-côté, alors qu'il lui sera toujours interdit, à elle, de réinstaller une préenseigne pour être également visible. Le risque est d'avoir à traiter régulièrement des demandes d'extension du dispositif à d'autres activités qui souffrent aussi d'un manque de visibilité.

L'avis du CESE nous interpelle et rejoint un peu ce point de vue. Si l'on veut revoir la loi « Grenelle 2 », il faut peut-être mener une réflexion plus large, moins ciblée sur un type d'activité. Le rapporteur part d'une autorisation qui existe aujourd'hui en faveur des produits locaux pour l'élargir tout en la ciblant. Il y a dans nos villages, en particulier les plus petits, d'autres commerces qui manquent de visibilité et qui vont se trouver un peu pénalisés parce qu'ils ne pourront pas bénéficier de l'extension des dérogations possibles. Je crois qu'il faudrait réfléchir d'une manière un peu plus large en commission puis en séance.

**M. Nicolas Démoulin.** Je tiens vraiment à féliciter le rapporteur. Je trouve que cette proposition de loi est courageuse à l'heure où l'on pourrait très facilement se dire que remettre des préenseignes s'apparente à de la pollution visuelle.

Je pense que le rapporteur a vraiment cerné le problème. Il concerne les restaurateurs qui, dans les milieux ruraux, ne peuvent plus communiquer. J'ai un peu travaillé dans ce milieu : les préenseignes étaient le seul moyen de communiquer. La radio coûte extrêmement cher et l'on s'adresse aussi à une clientèle de passage : il n'y a pas que les habitants qui vont manger au restaurant. J'ai écouté ce qui vient d'être dit et je pense qu'il y a une confusion. Une boulangerie n'a pas du tout la même clientèle. En général, on va régulièrement chercher son pain. Dans ce texte, il est question de recettes supplémentaires liées à du passage. Cette proposition de loi est bien vue : elle concerne les restaurateurs.

Je voudrais aussi préciser qu'une préenseigne ne mesure pas 4 mètres sur 3. C'est un format bien défini qui s'apparente, selon moi, à une signalétique mise en place pour les véhicules qui passent. J'encourage tout le monde à aller voir ce qu'est une préenseigne : cela fait 1 mètre sur 1,5 mètre, ce qui ne permet pas de faire beaucoup de communication. On reste, je l'ai dit, dans le cadre de la signalétique.

Je pense que le rapporteur a touché du doigt une erreur commise il y a quelques années et que sa proposition de loi tend à la rectifier. Je tiens vraiment à l'en féliciter. En revanche, je ne comprends pas très bien l'avis du CESE. J'ai vraiment l'impression qu'il y a un décalage entre la réalité et le ciblage actuel. La force de ce texte est d'être ciblé sur les restaurants.

**M. Richard Ramos, rapporteur.** Il y a quasiment unanimité pour dire qu'entre l'équilibre écologique, c'est-à-dire la préservation des paysages, et la vie réelle, dans laquelle on peut naître, travailler et vieillir dans son village, il faut d'abord préserver la vie de nos villages. Je ne peux que remercier les uns et les

autres pour les avis qu'ils ont exprimés, pour leur compréhension de la vie réelle des gens qui travaillent dans nos villages. Je comprends aussi l'avis du CESE. Je suis fier d'être député quand je vois le travail réalisé dans nos circonscriptions. Nous connaissons tous des exemples très concrets.

Certains voudraient élargir la dérogation : on voit bien la tentation qui pourrait exister. Je n'ai pas voulu y céder dans ce texte car j'ai eu peur que l'on aille trop loin. L'idée est de viser les gens de passage. Je m'en suis tenu au minimum vital. Si d'autres veulent rouvrir le débat demain, en ajoutant d'autres possibilités, je les soutiendrai peut-être, mais je ne voudrais pas, aujourd'hui, qu'il y ait un conflit entre le paysage et l'économie. Il faut simplement rendre du chiffre d'affaires à des restaurateurs qui en ont besoin.

Comme l'a dit M. Thierry Benoit, le bon sens prévaut. Je le répète : je suis fier d'être membre de l'Assemblée nationale quand je vous écoute.

**M. le président Roland Lescure.** Merci à vous et aux rapporteurs du CESE, que nous allons maintenant libérer. Je les remercie pour la franchise de leurs propos et pour la qualité de leur rapport, même si nous ne sommes pas nécessairement d'accord sur tout. Je pense que c'était un apport utile à notre débat.



## II. EXAMEN DES ARTICLES

### *Article unique*

(article L. 581-19 du code de l'environnement)

## **Rétablissement du droit d'affichage des préenseignes pour les restaurants situés hors agglomération**

### I. L'ÉTAT DU DROIT

#### **A. DÉFINITION ET CADRE GÉNÉRAL APPLICABLE À L’AFFICHAGE PUBLICITAIRE EXTÉRIEUR**

La loi du 29 décembre 1979 sur la publicité, les enseignes et préenseignes a posé le cadre juridique applicable aux différentes formes d'affichage publicitaire. Depuis l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement, ces règles sont codifiées au chapitre I<sup>er</sup> du titre VIII « Protection du cadre de vie » du livre V « Prévention des pollutions, des risques et des nuisances » du code de l'environnement. Le droit applicable spécifiquement aux préenseignes est précisé à l'article L. 581-19 du code de l'environnement. Comme en dispose cet article, les préenseignes obéissent en règle générale aux mêmes règles que celles qui régissent la publicité.

Le droit d'installer des publicités, enseignes ou préenseignes s'inscrit dans le cadre d'une liberté affirmée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 décembre 1979 et reprise à l'article L. 581-1 du code de l'environnement, qui rappelle que « *chacun a le droit d'exprimer et de diffuser informations et idées, quelle qu'en soit la nature, par le moyen de la publicité, d'enseignes et de préenseignes, conformément aux lois en vigueur* ». Ce principe peut se rattacher de manière plus large à la liberté d'expression, consacrée par le législateur avec la loi du 29 juillet 1881.

Cette liberté est néanmoins bornée par un certain nombre de limites, qui se justifient par la volonté d'assurer la protection du cadre de vie et de limiter la pollution visuelle. Il ressort de ce souci d'équilibre un **principe général d'autorisation de l'affichage publicitaire en agglomération, et d'interdiction hors agglomération**.

**En agglomération**, conformément au premier alinéa de l'article L. 581-19 du code de l'environnement, les règles qui s'appliquent à la publicité et aux préenseignes sont identiques. Le principe général est celui de l'autorisation d'affichage, affirmé à l'article L. 581-9 du code, avec un certain nombre d'exceptions prévues aux articles L. 581-4 et L. 581-8 pour assurer la préservation du patrimoine naturel et culturel, principalement.

**En dehors des agglomérations**, l'article L. 581-7 du code de l'environnement interdit la publicité <sup>(1)</sup>. Toutefois, en même temps qu'il affirmait ce principe général d'interdiction, le législateur a souhaité apporter des dérogations à ce principe pour autoriser la présignalisation de certaines activités pouvant être utiles aux voyageurs. C'est en ce sens qu'a été établi le régime dérogatoire pour les préenseignes, figurant aujourd'hui à l'article L. 581-19 du code de l'environnement.

## **B. LE RÉGIME DÉROGATOIRE APPLICABLE AVANT LE 13 JUILLET 2015**

Le régime dérogatoire à l'interdiction générale de publicité hors agglomération pour les préenseignes reposait avant le 13 juillet 2015 – date d'entrée en vigueur de l'article 42 de la loi Grenelle 2 – sur les règles fixées par le législateur en 1979. Ainsi, étaient autorisées, hors agglomération et dans les communes de moins de 10 000 habitants, sous certaines conditions de nombre et de forme précisées par un décret en Conseil d'État <sup>(2)</sup>, les préenseignes signalant :

- les activités particulièrement utiles pour les personnes en déplacement ;
- les activités liées à des services publics ou d'urgence ;
- les activités s'exerçant en retrait de la voie publique ;
- les activités en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales.

Au fur et à mesure des mutations des paysages ruraux et urbains, ces règles ont été considérées comme trop laxistes et responsables de la dégradation des paysages ruraux et périurbains. Les limitations de nombre de préenseignes par établissement fixées par un décret du 24 février 1982 (entre 1 et 4 préenseignes) n'ont pas été respectées. Le foisonnement des préenseignes a endommagé à la qualité du cadre de vie, particulièrement à proximité des entrées de ville et des villages. La commission de la culture du Sénat avait souligné, à l'occasion de son avis rendu sur le projet de loi Grenelle 2, que l'« *impact sur les paysages est d'autant plus sensible en milieu rural et au niveau des " entrées de ville ", ou encore le long de grands axes routiers comme ceux de la banlieue parisienne, où se multiplient, de façon quelque peu " anarchique ", des affiches publicitaires, enseignes ou autres préenseignes* ».

---

(1) Des exceptions restreintes, modifiées par la loi Grenelle 2 prévoient toutefois la possibilité d'installer des publicités hors agglomération, dans certains cas précisés à l'article L. 581-7 du code de l'environnement : Elle est autorisée à l'intérieur de l'emprise des aéroports ainsi que des gares ferroviaires et routières et des équipements sportifs ayant une capacité d'accueil d'au moins 15 000 places. La publicité peut également être autorisée par le règlement local de publicité de l'autorité administrative compétente à proximité immédiate des établissements de centres commerciaux exclusifs de toute habitation et situés hors agglomération.

(2) Décret n°82-211 du 24 février 1982 portant règlement national des enseignes et fixant certaines dispositions relatives aux préenseignes pour l'application de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes.

### C. LE RÉGIME APPLICABLE DEPUIS LE 13 JUILLET 2015

L'article 42 de la loi Grenelle 2 a considérablement restreint le régime des préenseignes dérogatoires, tout en laissant courir un délai de 5 ans avant l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions.

En première lecture du projet de loi Grenelle 2, le Sénat avait adopté en séance un amendement de la commission de la culture saisi pour avis visant à supprimer l'ensemble des dérogations autorisant les préenseignes hors agglomération. Cette suppression était motivée par un objectif de lutte contre la pollution visuelle, et avec l'idée qu'à l'issue d'un délai de 5 ans, les préenseignes seraient remplacées par la signalisation d'information locale (SIL).

À la suite des débats parlementaires ayant eu lieu à l'Assemblée nationale, des exceptions ont finalement pu être maintenues, avec l'adoption en commission mixte paritaire d'une proposition de rédaction du rapporteur, M. Dominique Braye. Selon l'article L. 581-19, tel qu'il résulte de l'article 42 de la loi Grenelle 2, il reste possible de déroger à l'interdiction d'installer des préenseignes hors agglomération pour :

- les activités en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir, par des entreprises locales ;

- les activités culturelles ;

- les monuments historiques classés ou inscrits ;

- les préenseignes temporaires, signalant des opérations et manifestations exceptionnelles à caractère culturel ou touristique telles qu'elles sont mentionnées à l'article L. 581-20 du code de l'environnement.

Le dernier alinéa de l'article L. 581-19 mentionne également la possibilité pour les autres activités antérieurement admises au régime dérogatoire de se signaler dans les conditions définies par les règlements relatifs à la circulation routière. Votre rapporteur a pu mesurer lors de ses rencontres avec les professionnels du secteur que ces formes de signalisation ne sont pas toujours mises en œuvre, et lorsqu'elles le sont, ne sont pas toujours adaptées aux besoins des professionnels.

L'arrêté du 23 mars 2015 a précisé les conditions d'application de ces dispositions, qui, conformément au II de l'article 42 de la loi Grenelle 2 et à l'article 17 du décret n° 2012-118 du 30 janvier 2012 relatif à la publicité extérieure, aux enseignes et aux préenseignes, sont entrées en vigueur depuis le 13 juillet 2015. Le législateur avait en effet souhaité laisser aux activités concernées un temps nécessaire d'adaptation, cette période transitoire devant également permettre le remplacement progressif des préenseignes par la SIL. Les préenseignes qui n'auraient pas été déposées après le 13 juillet 2015 et qui

n'entreraient pas dans le nouveau cadre défini à l'article L. 581-19 sont depuis illégales, et leur maintien expose leurs propriétaires à de lourdes sanctions.

En effet, les sanctions applicables en cas de non-respect des règles relatives à la publicité, aux enseignes, et aux préenseignes ont été considérablement durcies lors de la loi Grenelle 2. Celles-ci peuvent être d'ordre administratif : lorsque l'arrêté ordonnant au professionnel la mise en conformité n'est pas suivi d'effet dans un délai supérieur à 15 jours à compter de sa notification, une astreinte d'un montant de 210,22 euros par jour est infligée au propriétaire de ladite préenseigne, conformément à l'article L. 581-30 du code de l'environnement et aux dispositions réglementaires afférentes <sup>(1)</sup>. Les sanctions peuvent également être pénales, avec des amendes atteignant 7 500 euros <sup>(2)</sup>, comme le prévoit l'article L. 581-34 du même code.

Les obligations auxquelles sont soumises les préenseignes dérogatoires sont précisées par voie réglementaire, aux articles R. 581-65 à R. 581-67 du code de l'environnement. Le panneau, qui doit obligatoirement être de forme rectangulaire ne peut dépasser 1 mètre de hauteur sur 1 mètre 50 de largeur. La hauteur maximale, panneau inclus, ne peut dépasser 2,20 mètres au-dessus du sol. La distance maximale par rapport à l'entrée de l'agglomération ou au lieu où est exercée l'activité signalée est de 5 km (10 km pour les monuments historiques ouverts à la visite).

L'article 13 du décret du 30 janvier 2012 a modifié le champ d'application du régime des préenseignes dérogatoires. Alors que celui-ci valait autrefois hors agglomération ainsi que dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants, ce dernier ne s'applique désormais qu'hors agglomération. Une légère exception subsiste pour les préenseignes temporaires qui peuvent continuer d'être implantées hors agglomération et dans les communes de moins de 10 000 habitants, comme le prévoit l'article R. 581-71 du code de l'environnement. ne faisant pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants Les préenseignes dérogatoires – à l'exception des préenseignes temporaires – sont donc désormais entièrement interdites dans les communes de moins de 10 000 habitants ne faisant pas partie d'une unité urbaine de plus de 100 000 habitants, comme cela découle de l'article R. 581-66 du code de l'environnement, et comme cela est confirmé dans le guide pratique « la réglementation de la publicité extérieure » réalisé par le Ministère chargé de l'environnement. Toutefois, le site internet service-public.fr laisse entendre que le régime dérogatoire vaut toujours dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants, ce qui entretient une certaine confusion de la norme applicable.

---

(1) Avant la loi Grenelle 2, le montant de l'astreinte en cas de non retrait d'une préenseigne illégale s'élevait à 84,61 euros.

(2) Avant la loi Grenelle 2, le montant de l'amende s'élevait à 3 750 euros.

Les modifications apportées au régime des préenseignes sont synthétisées dans le tableau ci-dessous.

#### REGIME DES PREENSEIGNES DEROGATOIRES

	Nombre		Distance	
	Jusqu'au 12/07/2015	A compter du 13/07/2015	Jusqu'au 12/07/2015	A compter du 13/07/2015
Activités particulièrement utiles aux personnes en déplacement	4	0	5 km	Sans objet
Service public ou d'urgence	2	0	5 km	Sans objet
Activité en retrait de la voie	2	0	5 km	Sans objet
Monuments historiques	4	4	10 km	10 km
Vente produits du terroir	2	2	5 km	5 km
Activité culturelle	Sans objet	2	Sans objet	5 km

Source : Guide pratique « la réglementation de la publicité extérieure » réalisé par le Ministère chargé de l'environnement<sup>(1)</sup>

## II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

L'article unique de la présente proposition modifie le troisième alinéa de l'article L. 581-19 du code de l'environnement afin d'inclure dans le périmètre du régime dérogatoire des préenseignes hors agglomération les restaurants. L'objectif est de rétablir la possibilité pour l'ensemble des restaurants d'instaurer hors agglomération des préenseignes. L'article L. 581-19 tel qu'il résulterait de l'adoption de la présente proposition de loi autoriserait donc les préenseignes pour :

- les activités en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales ;

- les restaurants ;

- les activités culturelles ;

- les monuments historiques classés ou inscrits ;

- les préenseignes temporaires signalant des opérations et manifestations exceptionnelles à caractère culturel ou touristique telles qu'elles sont mentionnées à l'article L. 581-20 du code de l'environnement.

En élargissant le champ des dérogations aux restaurants sans revenir entièrement au régime en vigueur avant la loi Grenelle 2, la présente proposition

(1) <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Guide%20pratique%20-%20La%20r%C3%A9glementation%20de%20la%20publicit%C3%A9%20ext%C3%A9rieure%20-%20Avril%202014.pdf>

de loi propose une solution plus équilibrée pour concilier au mieux la protection des paysages, l'information des usagers, et la valorisation des activités locales.

Il s'agit de prendre acte des faiblesses du régime existant, qui pénalise excessivement les restaurateurs ruraux.

Le présent article entend envoyer un message de soutien à la ruralité, et s'inscrit dans le droit fil de l'agenda rural annoncé par la ministre chargée de la cohésion des territoires.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

Votre commission a adopté, malgré un avis défavorable du rapporteur, un amendement de M. Stéphane Mazars (La République en Marche), sous amendé par un amendement de Madame Anne Blanc, qui restreint le champ du régime dérogatoire des préenseignes aux restaurants répondant à un savoir-faire traditionnel. Le sous amendement complète ces dispositions, en ajoutant que seuls sont concernés par le régime dérogatoire des préenseignes les restaurants dont la majorité des plats dispose de la mention « fait maison ». Comme cela est prévu aux articles L. 122-19 et L. 122-20 du code de la consommation, cette mention doit être obligatoirement précisée par les restaurateurs exerçant une activité de restauration commerciale ou de vente à emporter, pour les plats répondant à un certain nombre de critères définis à l'article D. 122-1 du même code.

Votre rapporteur partage l'objectif général poursuivi par cet amendement, mais relève notamment que la notion de « savoir-faire traditionnel » n'est pas définie juridiquement.

Votre commission a également adopté deux amendements rédactionnels de votre rapporteur. Le premier précise que sont concernés par le présent texte l'ensemble des restaurants qui souhaiterait installer une préenseigne hors agglomération. La rédaction initiale méritait en effet d'être clarifiée, car elle pouvait laisser entendre que seuls étaient concernés par le rétablissement de cette dérogation les préenseignes des restaurants produisant une cuisine du terroir. Cette interprétation aurait conduit à exclure un trop grand nombre de restaurateurs ruraux du dispositif. Le deuxième amendement rédactionnel corrige une maladresse dans le corps de l'article L. 581-19 du code de l'environnement.

Votre commission a adopté à l'unanimité la proposition de loi relative aux préenseignes ainsi modifiée.

\*

\* \*

*L'amendement CE8 de M. Sébastien Cazenove est retiré.*

*La commission examine l'amendement CE7 de M. Sébastien Cazenove.*

**M. Sébastien Cazenove.** Dans une démarche de respect du cadre de vie et de préservation de l'harmonie visuelle du paysage, il serait opportun d'attribuer un code couleur aux préenseignes. Cela permettrait peut-être une différenciation selon la nature de l'activité concernée.

**M. Richard Ramos, rapporteur.** Je rappelle, tout d'abord, que l'on a toute liberté sur une surface de 12 mètres carrés dans les métropoles. La proposition que vous faites est intéressante. Des harmonisations existent, par exemple en Bretagne, où on a fait des choses très rigoureuses en ce qui concerne les couleurs. Néanmoins, prévoir un code de couleurs pour les préenseignes ne me paraît pas relever du domaine de la loi. Cela doit plutôt faire l'objet de décisions prises directement sur le terrain, notamment avec les acteurs départementaux, comme c'est le cas dans le Loiret. Visuellement, on maîtrise la taille et le nombre, mais on a vu, pour le reste, que des gens peuvent avoir un goût un peu particulier. Il y a donc un travail à faire avec les conseils départementaux.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie de l'amendement CE5 de M. Stéphane Mazars.*

**M. Didier Martin.** Nous proposons d'étendre cette signalétique – je reprends le terme utilisé tout à l'heure – aux activités liées à un savoir-faire artisanal et local. Les artisans et les restaurateurs seront ainsi traités comme toutes les « activités en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par les entreprises locales » : ils seraient également autorisés à utiliser des préenseignes. On ne doit pas faire de distinction entre les différentes activités de production. Tel est l'objet de l'amendement CE5.

**M. Richard Ramos, rapporteur.** J'ai envie de dire que c'est un amendement de bon sens. Vous connaissez néanmoins ma logique, qui consiste à ne pas rouvrir d'autres débats. Même si je comprends bien le sens de votre amendement, j'émet donc un avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*La commission examine, en discussion commune, les amendements CE19 et CE18 de Mme Sandrine Le Feur.*

**Mme Sandrine Le Feur.** Ces amendements visent à élargir le dispositif aux commerçants qui vendent, en milieu rural, des produits bénéficiant d'une appellation d'origine contrôlée (AOC) mais ne se trouvent pas dans l'aire géographique concernée. Un cas s'est présenté en Bretagne, dans ma circonscription – le rapporteur y a fait allusion.

**M. Richard Ramos, rapporteur.** C'est une vraie remontée de terrain, mais je vous propose de retirer votre amendement et de le représenter en séance

pour avoir des précisions du Gouvernement, qui pourraient prendre la forme d'une circulaire. Tous les préfets ne portent pas le même regard sur les produits du terroir – certains vont jusqu'à considérer que des appellations d'origine protégées (AOP) n'en font pas partie.

*Les amendements sont retirés.*

**M. Dominique Potier.** Je suis assez admiratif du travail réalisé par le rapporteur, mais j'ai une interrogation. Mme Marie-Noëlle Battistel, j'ai une certaine hésitation entre les impacts sur l'environnement et le soutien à cette économie qui nous tient à cœur. Ma question est la suivante : avez-vous envisagé que les dérogations au principe général de non-pollution des espaces puissent être accordées par les communautés de communes, qui perçoivent, au titre de leur compétence économique, les taxes sur les enseignes lumineuses et régulent ces dernières, en quelque sorte, par le biais financier, dans beaucoup de cas ? On pourrait imaginer que les communautés de communes deviennent les régulateurs de cette forme d'urbanisme. Elles rendraient un arbitrage utile, adapté à chaque territoire, entre la promotion d'un commerce ici et le respect de l'environnement qui peut être particulièrement sensible ailleurs. Les conseils départementaux ont été évoqués tout à l'heure, sans doute au titre de la voirie, mais il me semblerait plus pertinent que les cahiers des charges soient fixés à l'échelle des communautés de communes, au nom de leur compétence économique. Que pensez-vous de cette idée ? Pourrait-elle prospérer d'ici à la séance publique ? Si c'était le cas, cela pourrait avoir une incidence sur la position d'une partie de mon groupe.

**M. Richard Ramos, rapporteur.** On y a réfléchi mais il existe une petite difficulté. Ce qui est positif est que cela permettrait de faire redescendre la décision vers le terrain, *via* les communautés de communes. Seulement, il s'agit aujourd'hui de répondre à une urgence, et il faut donc une décision rapide et unanime. Comme vous êtes un élu de terrain, vous savez qu'il peut y avoir une perte de temps dangereuse, même si c'est une bonne idée de se tourner vers les élus ruraux et de proximité pour la prise de décision. S'il y a urgence, c'est qu'un restaurant qui ferme en milieu rural ne rouvre pas ensuite.

**M. le président Roland Lescure.** Je ne doute pas que ce débat se poursuive en séance.

*La commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements CE6 de M. Sébastien Cazenove, CE10 et CE12 de M. Benjamin Dirx.*

**M. Sébastien Cazenove.** Les récentes restrictions sur les préenseignes ont également fait perdre du chiffre d'affaires aux traiteurs, aux cafés, aux bars, aux discothèques et aux hôtels. Il convient de les aider au même titre que les restaurants. Tel est l'objet de mon amendement.

**M. Richard Ramos, rapporteur.** Je comprends parfaitement votre état d'esprit. Néanmoins, cette proposition de loi concerne surtout les voyageurs, et je ne cherche pas à aller au-delà. Quand on se rend dans une discothèque, celle-ci se

trouve généralement là où l'on habite. On n'y va pas par hasard ou parce qu'on a vu un panneau sur la route. Je suis donc défavorable à l'amendement CE6, ainsi qu'aux CE10 et CE12.

*La commission **rejette** successivement les amendements.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CE11 de M. Benjamin Dirx.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CE20 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CE4 de M. Stéphane Mazars, faisant l'objet du sous-amendement CE22 de Mme Anne Blanc.*

**M. Didier Martin.** L'amendement CE4 vise à permettre aux restaurants « répondant à un savoir-faire traditionnel » de communiquer par le biais des préenseignes. Il n'est pas question de faire la promotion des *fast-foods* et d'autres enseignes que l'on voit fleurir ici ou là dans les centres-villes et les centres bourgs, mais des savoir-faire traditionnels, utilisant des produits du terroir. La précision que nous proposons d'apporter serait utile pour donner tout son sens à ce texte.

**Mme Anne Blanc.** Je suis très favorable à cet amendement, qui met l'accent sur la dimension qualitative des restaurants de nos terroirs, sous l'angle de leurs savoir-faire traditionnels. Néanmoins, il me semble qu'il n'est pas suffisamment solide sur le plan juridique. Notre sous-amendement tend à faire référence au label « fait maison », qui est beaucoup mieux identifié et permettra de mieux vérifier la bonne application du dispositif. Cela confortera la valorisation de la qualité des restaurants locaux, pour tenter de mettre de côté les grandes chaînes de restauration rapide – elles pourraient essayer de profiter de la possibilité de dérogation prévue par ce texte.

**M. Richard Ramos, rapporteur.** J'émet un avis défavorable à l'un comme à l'autre. L'ancien chroniqueur gastronomique que je suis comprend cet amendement, mais on se heurte à la question de la rupture de l'égalité de traitement. Vous savez qu'une disposition a déjà été adoptée en la matière par notre Assemblée – car nous avons du bon sens – et par le Sénat, mais qu'elle a été censurée par le Conseil constitutionnel. Je ne voudrais pas que l'histoire se répète. Il ne faudrait pas que l'on soit bousculé encore une fois parce que l'on s'appuie sur quelque chose qui n'est pas défini juridiquement. Il y a un véritable risque. Je propose de continuer à travailler sur ce sujet pour voir comment on pourrait répondre au mieux, en séance, à la problématique très intéressante que vous soulevez, à savoir celle de l'installation d'une restauration de non-qualité.

**Mme Anne Blanc.** Nous sommes d'accord sur la finalité, mais nous préférons maintenir le sous-amendement.

**M. Stéphane Mazars.** Je maintiens aussi l'amendement CE4, qui a été présenté avec brio par M. Martin. Les établissements concernés n'ont pas une

force de frappe commerciale leur permettant d'être identifiés par ceux qui arpentent nos routes de campagne, et ils en souffrent beaucoup.

**M. le président Roland Lescure.** Je pense en avoir visité un avec vous, Madame Blanc, vendredi dernier – mais il n'y a pas de conflit d'intérêts. (*Sourires.*)

*La commission **adopte** le sous-amendement CE22.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement CE4 **ainsi sous-amendé**.*

*Puis elle **adopte** les amendements rédactionnels CE20 et CE21 du rapporteur.*

*Elle **adopte** enfin à l'unanimité l'article unique **modifié**.*

*Après l'article unique*

\*

\* \*

*L'amendement CE9 de M. Sébastien Cazenove a été **retiré**.*

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

### **Union départementale des maires ruraux du Loiret**

M. Gilles Lepeltier, président

### **Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (Umih) \***

M. Rolland Héguy, président confédéral de l'Umih

M. Gilbert Guttin, président de l'Umih du Loiret

Mme Ophélie Rota, directrice de la communication et des relations institutionnelles

M. Gilles Marc Vaslier, traiteur, restaurateur

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*