

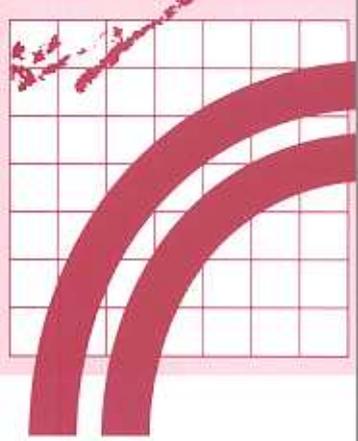
ÉTUDES ET  
RECHERCHES  
EN TRANSPORT



**PRISE EN CONSIDÉRATION  
DES PRÉOCCUPATIONS PAYSAGÈRES  
DANS LA FUSION DES LOIS  
SUR L’AFFICHAGE**

VANESSA ANDRÉAS  
GÉRARD BEAUDET  
SABINE COURCIER  
MARIE-ODILE TRÉPANIER

GÉNIE  
ET ENVIRONNEMENT



**PRISE EN CONSIDÉRATION DES  
PRÉOCCUPATIONS PAYSAGÈRES DANS LA FUSION  
DES LOIS SUR L’AFFICHAGE**

La présente étude a été réalisée à la demande du ministère des Transports du Québec.

Les opinions exprimées dans le présent rapport n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions du ministère des Transports du Québec.

### **Auteurs**

Gérard Beaudet, directeur, Institut d'urbanisme, Chaire en paysage et environnement

Marie-Odile Trépanier, professeure, Institut d'urbanisme, Chaire en paysage et environnement

Sabine Courcier, agente de recherche, Chaire en paysage et environnement

Vanessa Andréas, assistante de recherche, Chaire en paysage et environnement

Titre et sous-titre du rapport <b>PRISE EN CONSIDÉRATION DES PRÉOCCUPATIONS PAYSAGÈRES DANS LA FUSION DES LOIS SUR L’AFFICHAGE PUBLICITAIRE.</b>				N° du rapport Transports Québec <b>RTQ-04-04</b>		
Volume 1 - diagnostic				Rapport d'étape <input type="checkbox"/> An Mois Jour Rapport final <input checked="" type="checkbox"/> N° du contrat (RRDD-AA-CCXX) <b>2520-02-RZ02</b>		
Auteur(s) du rapport <b>Gérard Beaudet, Marie-Odille Trépanier, Sabine Courcier, Vanessa Andréas</b>				Date du début de l'étude <b>Mars 2003</b>		Date de fin de l'étude <b>Mars 2004</b>
Chargé de projet <b>Pascal Lacasse</b>			Coût de l'étude <b>100 000 \$</b>			
Étude ou recherche réalisée par (nom et adresse de l'organisme) <b>Chaire en paysage et en environnement Université de Montréal Faculté de l'aménagement C.P. 6128, succursale Centre-ville Montréal (Québec) H3C 3J7</b>			Étude ou recherche financée par (nom et adresse de l'organisme) <b>Ministère des Transports du Québec 700, boul. René-Lévesque Est Québec (Québec) G1R 5H1</b>			
But de l'étude, recherche et renseignements supplémentaires <p>L'objet de la recherche est de documenter et d'analyser la problématique de l'affichage le long des routes, ses répercussions sur le paysage et la réglementation qui encadre cette activité dans différents pays. Le but de cette recherche est de faire des recommandations au Ministère sur les critères à considérer dans la refonte des lois sur l'affichage en vue d'une meilleure prise en considération des préoccupations paysagères.</p>						
Résumé du rapport <p>Le rapport examine la problématique de l'affichage extérieur sur la base de différents éclairages et pose un diagnostic sur la réglementation québécoise et son application.</p> <p>Dans la première partie, on trace un portrait général de l'affichage publicitaire en faisant un rappel historique et en soulignant l'attrait actuel pour ce média. Il traite aussi la rencontre entre affichage et paysage, ainsi que l'opposition qui s'affirme de différentes manières sur le plan international.</p> <p>Dans la deuxième partie, la Chaire s'interroge sur la problématique de la réglementation, en soulignant les enjeux de ce secteur économique à part entière et l'arbitrage nécessaire entre liberté d'expression et réduction de l'affichage autorisé.</p> <p>Dans la troisième partie, on traite de la réglementation et des enjeux propres au Québec, en soulignant le rôle des municipalités dans ce dossier.</p> <p>Enfin, dans la quatrième partie, on expose les grandes lignes de certaines réglementations européennes et nord-américaines. Sur la base de cette ouverture, la cinquième et dernière partie propose une discussion sur les principes de la réglementation étudiée et les enjeux au Québec relativement à la fusion des lois.</p>						
Nombre de pages <b>90</b>	Nombre de photos <b>55</b>	Nombre de figures <b>0</b>	Nombre de tableaux <b>2</b>	Nombre de références bibliographiques <b>56</b>	Langue du document <input checked="" type="checkbox"/> Français <input type="checkbox"/> Anglais	Autre (spécifier)
Mots-clés <b>Affichage publicitaire, enjeu, historique, loi, paysage, publicité, panneau.</b>				Autorisation de diffusion <input checked="" type="checkbox"/> Diffusion autorisée <input type="checkbox"/> Diffusion interdite  Signature du directeur général <b>04/11/02</b> Date		

## TABLE DES MATIÈRES

<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>1</b>
<b>1. UN PORTRAIT HISTORIQUE ET CONTEXTUEL DE L’AFFICHAGE PUBLICITAIRE</b> .....	<b>5</b>
1.1 L’affichage et culture automobile : le média du déplacement .....	5
1.1.1 Un rappel historique sur l’origine de l’affichage publicitaire et les tendances actuelles .....	6
1.1.2 L’affiche comme bien patrimonial .....	8
1.1.3 Un engouement affirmé pour l’affiche et des lieux privilégiés ....	9
1.2 La croissance du marché de l’affichage publicitaire .....	11
1.2.1 <i>L’augmentation des superficies affichées</i> .....	11
1.2.2 <i>Des stratégies de plus en plus sophistiqués</i> .....	12
1.3 L’impact de l’affichage sur le paysage .....	13
1.3.1 <i>Les « pour » et les « contre » l’affichage publicitaire</i> .....	13
1.3.2 <i>La problématique spécifique de la surenchère</i> .....	14
1.3.3 <i>Un équilibre à trouver entre l’affichage et le tourisme</i> .....	16
1.3.4 <i>La signalisation normalisée</i> .....	18
1.4 L’opposition et la résistance culturelle .....	21
1.4.1 <i>Un débat qui n’est pas nouveau</i> .....	21
1.4.2 <i>Le groupe Scenic America et la préservation des panoramas</i> .....	22
1.4.3 <i>L’opposition à la surconsommation : « la pub nuit à votre santé »</i> .....	23
1.4.4 <i>« La publicité véhicule un message polluant »</i> .....	24
1.4.5 <i>Des vigiles pour surveiller des panneaux publicitaires</i> .....	26
<b>2. LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DE LA RÉGLEMENTATION DE L’AFFICHAGE</b> .....	<b>27</b>
2.1 La problématique selon l’acteur et le secteur économique visé .....	27
2.2 La réduction de l’affichage et la liberté d’expression .....	28
2.2.1 <i>L’utilisation d’un bien public ou la valorisation d’un bien privé? Le questionnement de Floyd aux États-Unis</i> .....	28
2.2.2 <i>La Charte canadienne des droits et libertés et l’affichage</i> .....	30
2.3 Les catégories d’information et de publicité .....	32
2.3.1 <i>La classification en fonction du message</i> .....	32
2.3.2 <i>La classification en fonction du support ou du véhicule du message</i> .....	32
2.3.3 <i>La classification en fonction du rapport au lieu</i> .....	33
2.3.4 <i>Les préenseignes et les panneaux locatifs</i> .....	35
<b>3. LA RÉGLEMENTATION ET LES ENJEUX AU QUÉBEC</b> .....	<b>37</b>
3.1 Les lois québécoises et leur application .....	37
3.1.1 <i>Un rappel historique</i> .....	37
3.1.2 <i>Une préoccupation paysagère très limitée</i> .....	38
3.1.3 <i>Les infractions et les pénalités</i> .....	38

3.2	Les pouvoirs et les ambitions des municipalités en matière d’affichage .....	40
3.2.1	<i>Les pouvoirs des municipalités pour réglementer l’affichage ..</i>	40
3.2.2	<i>La position officielle de l’Union des municipalités du Québec (UMQ) .....</i>	41
3.3	Les municipalités et la volonté politique de limiter l’affichage .....	44
3.3.1	<i>Une position forte dans l’ancienne municipalité de Sainte-Foy</i>	44
3.3.2	<i>Des préoccupations opposées le long de l’autoroute des Laurentides .....</i>	45
3.4	L’affichage, élément indispensable des stratégies de revitalisation .	48
3.4.1	<i>La réglementation sur l’affichage et le changement d’image...</i>	49
3.4.2	<i>Les gains à tirer de la qualité des paysages .....</i>	50
3.5	Les territoires et les problématiques de la publicité .....	51
3.5.1	<i>Le milieu rural .....</i>	51
3.5.2	<i>Les entrées de ville .....</i>	54
3.5.3	<i>La traversée en milieu urbain.....</i>	55
<b>4.</b>	<b>LES PRATIQUES LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES EUROPÉENNES ET NORD-AMÉRICAINES .....</b>	<b>57</b>
4.1	La réglementation en France .....	57
4.1.1	<i>Les interdictions en dehors des agglomérations.....</i>	57
4.1.2	<i>Un règlement national adaptable aux conditions locales.....</i>	58
4.1.3	<i>Les autorisations et les sanctions .....</i>	60
4.1.4	<i>Un bilan après vingt ans d’application de la Loi de 1979.....</i>	60
4.2	La réglementation en Angleterre et au pays de Galles.....	62
4.2.1	<i>Une réglementation locale et pragmatique .....</i>	62
4.2.2	<i>Les guides d’application.....</i>	64
4.2.3	<i>Des zones de contrôle renforcé.....</i>	65
4.3	La réglementation aux États-Unis.....	65
4.3.1	<i>Quelques jalons historiques.....</i>	66
4.3.2	<i>L’adoption d’une loi sur l’embellissement de la voie publique .</i>	66
4.3.3	<i>L’échec du Highway Beautification Act .....</i>	67
4.3.4	<i>L’interdiction d’afficher dans le Vermont .....</i>	68
4.4	La réglementation au Nouveau-Brunswick .....	69
4.4.1	<i>Des principes axés sur la sécurité et le développement économique .....</i>	69
4.4.2	<i>Le règlement en vigueur .....</i>	70
4.5	La réglementation en Ontario .....	71
4.6	La réglementation en Allemagne .....	73
4.7	La synthèse des différentes réglementations étudiées.....	74

<b>5. LES PRINCIPES RÉGLEMENTAIRES ET PROBLÉMATIQUE QUÉBÉCOISE.....</b>	<b>77</b>
5.1 Les principes généraux des différentes réglementations étudiées...	77
5.1.1 <i>Une approche quantitative ou qualitative?.....</i>	<i>77</i>
5.1.2 <i>La protection de tout le territoire ou la sélection de zones spécifiques?.....</i>	<i>79</i>
5.1.3 <i>Un régime d’autorisations, de compétences et de sanctions... </i>	<i>81</i>
5.2 La fusion des lois québécoises.....	82
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>83</b>
<b>RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....</b>	<b>87</b>

**ANNEXE 1 CARTOGRAPHIE DE CARACTÉRISATION VISUELLE**

**ANNEXE 2 ÉTAT DES RÉGLEMENTATIONS SUR L’AFFICHAGE DANS LES SCHÉMAS D’AMÉNAGEMENT DES MRC DE LA RÉGION DES LAURENTIDES**



## LISTE DES TABLEAUX

<b>Tableau 1-1</b>	Les « pour » et les « contre » l’affichage .....	<b>13</b>
<b>Tableau 2-1</b>	Différences entre un panneau locatif et une préenseigne ....	<b>36</b>
<b>Tableau 3-1</b>	Du projet de Loi n°129 à la Loi sanctionnée (L.Q. 2000 c.58 ; devenue L.R.Q. c. A-7.0001) .....	<b>43</b>



## LISTE DES FIGURES

<b>Figure 1-1</b>	Une des premières affiches canadiennes (Choko, 2001) .....	6
<b>Figure 1-2</b>	Affiche politique (Choko, 2001).....	6
<b>Figures 1-3 et 1-4</b>	Affiches de guerre, 1915 (Choko, 2001) .....	6
<b>Figure 1-5</b>	Canadien Pacific 1923 (Choko, 2001) .....	7
<b>Figure 1-6</b>	Point de départ de l’affichage moderne, Montréal, années 1960 (Choko, 2001) .....	7
<b>Figure 1-7</b>	Popularité de l’automobile alimentée par la publicité.....	9
<b>Figure 1-8</b>	Panneau aux abords du Pont Champlain, Décarie Sud .....	10
<b>Figure 1-9</b>	Panneau publicitaire dans l’échangeur Turcot.....	10
<b>Figure 1-10</b>	Publicité et panneaux de signalisation, prolifération aux abords du pont Champlain, Décarie Sud .....	10
<b>Figure 1-11</b>	Exemple de format publicitaire particulier, Autoroute 15 (Astral Media).....	12
<b>Figure 1-12</b>	Autre exemple de dispositif spécifique pour attirer l’attention, Route 117 .....	12
<b>Figure 1-13</b>	Prolifération de panneaux directionnels et publicitaires, Autoroute 20, échangeur Turcot à Montréal .....	14
<b>Figure 1-14</b>	Surenchère de panneaux, Autoroute 15 Sud, Montréal.....	15
<b>Figure 1-15</b>	Prolifération de panneaux, entrée de Berthierville, Autoroute 40 Est.....	16
<b>Figure 1-16</b>	Prolifération de panneaux, sortie de Montréal, Autoroute 15 Nord .....	16
<b>Figure 1-17</b>	Signalisation normalisée .....	18
<b>Figure 1-18</b>	Un même commerce annoncé à la fois par un panneau publicitaire privé et une signalisation bleue officielle – Cap-de-la-Madeleine, Autoroute 40.....	20
<b>Figure 1-19</b>	<a href="http://www.adbusters.org">www.adbusters.org</a> .....	24
<b>Figure 1-20</b>	Adbusters janvier/février 2004 .....	24
<b>Figure 1-21</b>	La publicité véhicule un message polluant .....	25
<b>Figures 2-1 et 2-2</b>	Accord entre les villes et les afficheurs (Astral Media) ..	28
<b>Figure 2-3</b>	Vitres Lebeau, Autoroute Décarie (Astral Media) .....	33
<b>Figure 2-4</b>	Publicité placée sur des matériaux à Sainte-Madeleine, Autoroute 20 .....	33
<b>Figure 2-5</b>	Remorque immobilisée, Autoroute 20.....	33
<b>Figure 2-6</b>	Publicité pour un bien de consommation (primée lors du 44 <sup>e</sup> concours de création publicitaire) .....	34

<b>Figure 2-7</b>	Enseigne Toyota, Autoroute 40 Ouest.....	<b>34</b>
<b>Figure 2-8</b>	Préenseignes, Autoroute 20, Drummondville .....	<b>34</b>
<b>Figure 2-9</b>	Panneau groupé Sainte-Julie (photo MTQ) .....	<b>35</b>
<b>Figure 2-10</b>	Panneau bleu.....	<b>35</b>
<b>Figure 2-11</b>	Publicité pour un bien de consommation (primée lors du 44 <sup>e</sup> concours de création publicitaire) .....	<b>36</b>
<b>Figure 2-12</b>	Préenseigne, Autoroute 20 .....	<b>36</b>
<b>Figure 2-13</b>	L’omniprésence de l’arche du McDonald.....	<b>36</b>
<b>Figure 3-1</b>	Remorques près de Drummondville, Autoroute 20.....	<b>39</b>
<b>Figure 3-2</b>	Blainville, méga panneau (source Astral Média).....	<b>46</b>
<b>Figure 3-3</b>	Concentration d’affiches à Blainville, Autoroute 15.....	<b>46</b>
<b>Figure 3-4</b>	Présence de panneaux hauts et massifs, Autoroute 15 .....	<b>47</b>
<b>Figure 3-5</b>	Avenue Dollard avant les travaux (Dionne Hellen et Martin Roy, 1996).....	<b>50</b>
<b>Figure 3-6</b>	Avenue Dollard après les travaux (Dionne Hellen et Martin Roy, 1996).....	<b>50</b>
<b>Figure 3-7</b>	Paysage des Laurentides .....	<b>51</b>
<b>Figures 3-8, 3-9 et 3-10</b>	Affichage en milieu rural, Autoroute 40.....	<b>52</b>
<b>Figure 3-11</b>	Restaurant Madrid, Autoroute 20.....	<b>53</b>
<b>Figure 3-12</b>	Enseigne Ultramar, route 117 .....	<b>53</b>
<b>Figure 3-13</b>	La porte du Nord, Autoroute 15 Sud.....	<b>53</b>
<b>Figure 3-14</b>	Prolifération de panneaux, Berthierville .....	<b>55</b>
<b>Figure 4-1</b>	Résistance à l’Agression Publicitaire .....	<b>61</b>
<b>Figure 4-2</b>	Casseurs de pub.....	<b>61</b>
<b>Figures 4-3 et 4-4</b>	Exemples d’illustrations du guide anglais pour les afficheurs.....	<b>64</b>
<b>Figures 4-5 et 4-6</b>	Exemples de panneaux normalisés .....	<b>70</b>
<b>Figure 4-7</b>	Panneau d’attraction majeure .....	<b>71</b>

## INTRODUCTION

Au Québec, l’adoption de la Loi interdisant l’affichage publicitaire le long de certaines voies de circulation (L.R.Q., c. A-7.0001) vient combler en 2000 le vide laissé auparavant par la Loi sur la publicité le long des routes (L.R.Q., c. P-44). En effet, cette dernière touche principalement le milieu rural et s’applique aux municipalités régies par le Code municipal, alors que la première concerne les municipalités régies par la Loi sur les cités et villes. Les préoccupations derrière ces deux lois portant sur l’affichage sont plus ou moins différentes. La Loi interdisant l’affichage publicitaire considère surtout la sécurité routière, tandis que la Loi sur la publicité inclut certaines préoccupations paysagères (art. 17) :

« En sanctionnant la Loi interdisant l’affichage publicitaire le long de certaines voies de circulation, l’Assemblée nationale du Québec s’est engagée dans un processus de modification de la législation en matière d’affichage le long des routes. Les travaux de révision de la législation actuelle considéreront, outre la fusion des deux lois traitant spécifiquement de l’affichage publicitaire, l’harmonisation des lois et règlements comportant des dispositions relatives à l’affichage, comme la Loi sur la voirie, la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme, le Code de la sécurité routière, etc.<sup>1</sup> »

Dans le contexte de ses réflexions sur la fusion des deux lois, le ministère des Transports du Québec a demandé à la Chaire en paysage et environnement de l’Université de Montréal d’apporter un éclairage sur l’impact visuel de l’affichage et sur la façon dont celui-ci est réglementé à l’échelle mondiale. L’affichage extérieur est en effet un média très particulier, à la fois par son impact sur le paysage et par la réglementation dont il fait l’objet. Aucun autre média n’est aussi réglementé et surveillé. Média de masse, l’affichage participe directement à la vie publique. Cette capacité qu’il a de s’imposer au public a conduit à l’adoption de règlements à partir du moment où il s’est développé. Rappelons que l’engouement pour l’affiche au Canada date de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et la Ville de Montréal s’est donné règlement à ce sujet dès 1875 (Choko 2001).

La problématique de l’affichage n’est donc pas nouvelle, mais elle se pose désormais dans un contexte qui évolue. Les panneaux publicitaires interpellent notre rapport au paysage et la façon dont un intérêt privé peut assujettir un bien public (le paysage). Ils soulèvent les questions du rapport marchand à l’espace qui s’impose partout et de l’emprise de la consommation sur les modes de vie.

L’objet de la présente recherche est de documenter et d’analyser la problématique de l’affichage le long des routes, ses répercussions sur le paysage et la réglementation qui encadre cette activité dans différents pays, pour suggérer des recommandations relatives aux critères que le Ministère devrait considérer dans la refonte des lois sur l’affichage, en vue d’une meilleure prise en considération des préoccupations paysagères.

---

<sup>1</sup> L.R.Q., c. A-7.0001, Guide d’application p.2

## **La démarche méthodologique retenue**

Notre démarche méthodologique s’est articulée autour de trois étapes, qui se sont alimentées mutuellement :

- la documentation du phénomène de l’affichage par une revue de la littérature sur l’affichage publicitaire et sur la réglementation en vigueur dans différents pays ;
- l’observation des pratiques québécoises à l’aide d’enquêtes de terrain et d’une étude de la réglementation existante (municipalités régionales de comté (MRC) et municipalités) ;
- les recommandations sur les critères que devrait prendre en considération le Ministère.

### ***La documentation du phénomène de l’affichage***

La revue de littérature nous a permis de dresser un tableau général de la problématique de l’affichage publicitaire. Elle a porté sur différents types de sources : monographies, articles de presse et de revues spécialisées, sites Web, etc. Les documents ont été sélectionnés à l’aide de mots clés en anglais et français : publicité – affichage extérieur – réglementation – *Billboard* – *Outdoor Advertising* – *Signing Policy*, etc.

Le réseau Internet et les articles de presse ont été des outils importants pour la documentation d’exemples internationaux et québécois. Ils nous ont permis d’obtenir des données sur la réglementation en vigueur dans différents pays, les tendances du marché de l’affichage et des cas de jurisprudence. Ces outils nous ont également permis d’en apprendre davantage sur les organismes qui tentent de limiter la prolifération des panneaux d’affichage et sur ceux qui dénoncent les effets néfastes de la publicité en général. Nous avons étudié notamment les travaux de groupes comme Scenic America.

Nous avons jugé important de tracer un portrait historique et culturel de l’affichage publicitaire, pour mieux comprendre son développement ainsi que les enjeux qui l’accompagnent aujourd’hui et afin de pouvoir inscrire la réflexion dans une perspective dynamique. La recherche d’information sur l’impact paysager des dispositifs publicitaires nous a permis d’affiner les discours issus des défenseurs de l’affichage et des opposants à cette pratique. Nous n’avons pas posé d’emblée un regard négatif sur l’affichage, mais nous avons préféré reconnaître qu’il fait partie de l’histoire de la ville et qu’il peut, dans certains cas, contribuer à qualifier les espaces. Il s’est révélé important d’explorer les répercussions différenciées de l’affichage sur le paysage selon le milieu d’accueil : la présence de l’affichage ne suscite pas les mêmes questions en ville et en milieu rural. Aussi, nous avons exploré la question paysagère au regard des stratégies de développement touristique.

L’analyse du cadre réglementaire québécois, dans la perspective de la fusion des deux lois sur l’affichage, a été effectuée pour démontrer les limites du cadre réglementaire actuel par rapport à la mise en valeur des paysages. Elle a aussi été menée dans l’objectif de circonscrire certaines incohérences entre les deux lois visées ou entre les lois et le territoire.

Par ailleurs, l’étude de la réglementation à l’étranger montre une grande diversité d’encadrement des pratiques d’affichage. L’examen de cette diversité n’a pas été fait en vue de transposer au Québec une réglementation ou certains de ses aspects, mais plutôt pour alimenter la réflexion afin de remettre en question les pratiques québécoises. Le choix des contrées étudiées s’est porté sur les provinces ou pays limitrophes du Québec (Ontario, Nouveau-Brunswick, France) qui, par leur approche, peuvent influencer les pratiques québécoises. Nous avons aussi retenu les exemples européens de la France et de l’Angleterre, notamment, qui reposent sur des principes différents des principes québécois et pour lesquels l’information était facilement accessible. Finalement, nous nous sommes appuyés sur une intéressante analyse comparative du Centre d’études sur les réseaux, les transports, l’urbanisme et les constructions publiques (CERTU) (1995) en Europe.

Enfin, l’affichage publicitaire ayant un impact majeur sur la sécurité routière, les questions de sécurité et de paysage sont en partie liées. Aussi la problématique de la sécurité a-t-elle été considérée sur la base des résultats de l’analyse sur l’influence de la publicité sur la sécurité routière du professeur Bergeron (1996).

### ***La documentation des expériences québécoises***

La documentation des expériences québécoises s’est révélée très importante pour comprendre les enjeux et les tensions en matière d’affichage de même que pour adapter le diagnostic et les propositions au contexte particulier du Québec.

Le travail a été mené sur la base de plusieurs investigations :

- observations sur le terrain et prise de photos (notamment à Montréal et ses environs, sur les autoroutes 20 et 40 entre Montréal et Québec) ;
- enquête de terrain dans les Laurentides : le long de l’autoroute des Laurentides (autoroute 15) et de la route 117. Cette enquête a été faite dans le but de repérer les secteurs à concentration d’affiches, d’évaluer l’impact des panneaux et d’étudier les réglementations provinciale et municipales de même que leur effet sur la mise en valeur des paysages ;
- étude des pouvoirs accordés par la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme et de réglementations municipales et de MRC ;
- entretiens auprès de responsables de MRC et de représentants d’organismes de mise en valeur du paysage (Paysage du Québec, Conseil québécois du paysage) ;
- étude de cas de jurisprudence.

Sauf mention contraire, les photos présentées dans le rapport ont été prises par Sabine Courcier et Vanessa Andréas.

### ***L’élaboration des propositions***

La formulation de propositions quant aux critères à intégrer dans la future loi, repose sur un travail d’équipe et une réflexion mettant en parallèle les tendances caractérisant la problématique de l’affichage, les réflexions issues de la comparaison de cadres réglementaires dans différents pays et les particularités du contexte législatif québécois (aux niveaux provincial et municipal).

Enfin, trois rapports d’activité ont été produits au cours de la recherche, pour faire état de l’avancement des réflexions de l’équipe de recherche. Ils ont été l’objet de discussions avec le comité de suivi du Ministère, dans le but de faire le point sur les résultats et les perspectives de la recherche.

### **Introduction au rapport**

Ainsi, le présent rapport examine la problématique de l’affichage extérieur à travers différents éclairages et pose un diagnostic sur la réglementation québécoise et son application. Dans la première partie, nous traçons un portrait général de l’affichage publicitaire en proposant un rappel historique et en soulignant l’attrait actuel pour ce média. Nous abordons aussi la rencontre entre affichage et paysage et l’opposition qui s’affirme de différentes manières sur le plan international. Dans la deuxième partie, nous nous questionnons sur la problématique de la réglementation, en soulignant les enjeux de ce secteur économique à part entière et l’arbitrage nécessaire entre liberté d’expression et réduction de l’affichage autorisé. Dans la troisième partie, nous nous intéressons à la réglementation et aux enjeux propres au Québec, en soulignant le rôle des municipalités dans ce dossier. Enfin, nous abordons dans la quatrième partie les grandes lignes de certaines réglementations européennes et nord-américaines. Sur la base de cette ouverture, nous proposons dans la cinquième et dernière partie une discussion sur les principes des réglementations étudiées et les enjeux au Québec, relativement à la fusion des lois.

## **1. UN PORTRAIT HISTORIQUE ET CONTEXTUEL DE L’AFFICHAGE PUBLICITAIRE**

Trois formes d’affichage peuvent être rencontrées le long des voies de circulation : l’enseigne, le panneau de signalisation et le panneau publicitaire. Toutes les trois jouent un rôle d’information, mais elles ont chacune une logique propre et un rapport au lieu spécifique.

La première forme d’affichage, l’enseigne, se trouve sur l’emplacement du commerce qu’elle publicise. Tournée vers l’espace public, elle informe les usagers de la route sur les activités de l’espace privé, de même qu’elle préfigure et symbolise la plupart du temps l’activité visée (MAM 1991 : 3).

Le panneau de signalisation, deuxième forme d’affichage, a pour fonction de guider l’automobiliste ou le passant, de le prévenir d’un danger ou de l’informer d’une situation. La signalisation est régie par des normes généralement internationales. Sa localisation est imposée par une logique directionnelle et des exigences de sécurité.

Enfin, la troisième forme d’affichage, le panneau publicitaire, annonce un produit, une manifestation, des services, habituellement ailleurs qu’à l’endroit où ils sont offerts (MAM 1991 : 3). Nous nous intéressons, dans le présent rapport, particulièrement à cette dernière catégorie, puisque la réglementation québécoise porte sur les panneaux publicitaires. Toutefois, nous considérerons aussi les enseignes et la signalisation qui participent à la problématique.

### **1.1 L’affichage et culture automobile : le média du déplacement**

L’affichage extérieur est le mode de communication le plus adapté à l’automobile, ce qui amène à le qualifier de « média du déplacement ». Le développement du marché de l’affiche s’est déroulé en effet concurremment avec l’évolution des moyens de transport (tramway puis automobile). Aussi l’affiche invite-t-elle au déplacement quand elle vend une destination.

Il est important de situer la problématique de l’affichage dans une perspective historique. Celle-ci permet de contextualiser l’évolution actuelle du marché de l’affichage et vient enrichir le débat sur la nécessité d’adopter une réglementation par rapport à ce média.

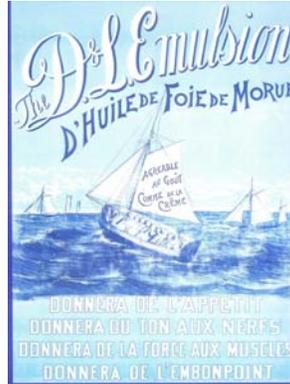


Figure 1-1 Une des premières affiches canadiennes (Choko, 2001)

### 1.1.1 Un rappel historique sur l'origine de l'affichage publicitaire et les tendances actuelles

L'affiche s'est développée au Canada à partir de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et sa présence s'est affirmée lors de la Première Guerre mondiale. Ainsi, la guerre « jouera un rôle déterminant dans l'expansion de l'affiche au Canada et au Québec. Emboîtant le pas aux campagnes de recrutement et de financement anglaises, françaises et américaines, le Dominion se lance dans une vaste production d'affiches. La propagande appelle le peuple, en anglais et en français, à l'effort de guerre, à l'enrôlement et au soutien financier par l'achat des célèbres emprunts de la victoire » (Choko 2001 : 59).

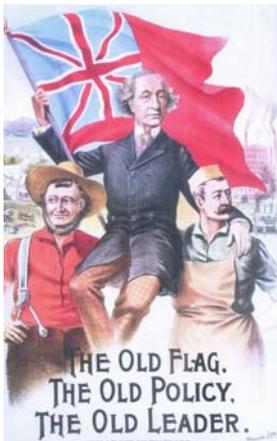


Figure 1-2 Affiche politique (Choko, 2001)



Figure 1-3 Affiche de guerre, 1915 (Choko, 2001)

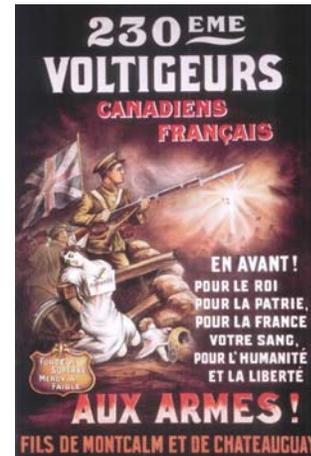
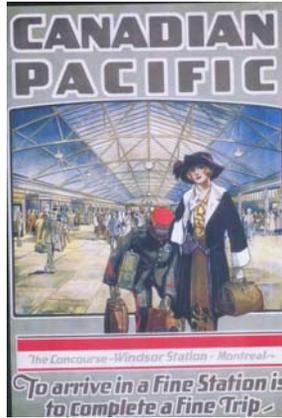


Figure 1-4 Affiche de guerre, 1915 (Choko, 2001)

« Un autre marché se développe au cours des années 1920 : celui des loisirs pour la classe aisée. C’est le début des croisières exotiques et des voyages en Europe, de la pratique des sports d’hiver, des visites touristiques. Les grandes compagnies maritimes et ferroviaires se font concurrence par affiches interposées » (Choko 2001 : 91).



**Figure 1-5** Canadien Pacific 1923 (Choko, 2001)

L’affiche se développe d’autre part à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle, en même temps que l’expansion urbaine et l’émergence des transports en commun : « Avec l’expansion de Montréal et le développement des banlieues résidentielles, à l’époque Verdun, Rosemont, Maisonneuve..., le tramway électrique en vient à jouer un rôle prépondérant dans le transport à Montréal. La Canadian Street Car Advertising Ltd, qui possède des bureaux à Montréal, Toronto et Winnipeg, propose d’exploiter ses services pour toucher plus d’un million de lecteurs, les passagers quotidiens du tramway. Matin et soir, les travailleurs voyagent dorénavant avec Coca-Cola, Arrow, Heinz, Ganong et une multitude d’autres produits sans cesse renouvelés » (Choko 2001 : 73-74).

### 1.1.1.1 Le développement de l’automobile et l’affichage moderne

« Le développement de l’industrie automobile sera le véritable point de départ de l’affichage moderne » (Fitoussi 1995 : 12).



**Figure 1-6** Point de départ de l’affichage moderne, Montréal, années 1960 (Choko, 2001)

Cantonnées jusqu'alors à l'intérieur des villes, des lieux publics ou du tramway, les affiches ne touchent plus l'ensemble du grand public. Une partie du marché échappe ainsi aux annonceurs. En raison du développement de l'automobile, les affiches changent alors de format et suivent le développement routier. La généralisation de l'usage de l'automobile et l'éclatement urbain qui l'accompagne sont suivis par la création de groupes publicitaires qui développent d'importants réseaux de panneaux. Si la télévision vient concurrencer l'affiche dans les années 60, celle-ci retrouve rapidement par la suite une place majeure dans le panorama publicitaire. À la fin des années 60, l'affiche connaît un regain fantastique : « Les groupes communautaires, les associations de quartier, les petits partis politiques vont réinventer ce médium, sous forme d'affiches sérigraphiques, rapides à produire et peu coûteuses. La multiplication des chantiers au centre-ville de Montréal [...] va fournir des supports illimités. Peu à peu tous les cinémas, les théâtres, la Place des arts, le Musée des beaux-arts, le Musée des civilisations, etc., vont y recourir » (Choko et Gaudreau 1989 : 7)

#### **1.1.1.2 L'évolution du langage de l'affichage**

Le langage de l'affiche a évolué considérablement au fil des décennies. Simple réclame pour un produit au départ, la publicité a élaboré progressivement un langage au second degré : « Un langage entièrement tissé d'allusions, basé sur le jeu autour des stéréotypes, ordonné par l'humour. Un langage, en un mot, gorgé de mémoire et corrélativement structuré par une déprise réflexive systématique vis-à-vis de lui-même » (Gauchet 1990 : 152). Selon Claude Cossette, on voit de plus en plus de messages publicitaires où une compagnie se moque de son propre produit, en se parodiant et en allant droit au but. Cela rend le public cible complice de l'annonceur (cité par Gaudreau : 2003 : A5). Du fait de la prolifération des messages publicitaires dans l'univers quotidien, les publicitaires doivent continuellement innover, pour attirer l'attention par tous les moyens possibles.

#### **1.1.2 L'affiche comme bien patrimonial**

« Au Québec, l'art commercial et le graphisme publicitaire ont très longtemps été considérés comme un art secondaire, un art mineur peu digne d'intérêt. Pour un artiste, et souvent plus encore pour ceux qui le jugent, les critiques et les historiens de l'art, faire du graphisme publicitaire c'était s'adonner à de basses besognes. Seule la nécessité alimentaire pouvait excuser pareille pratique. Ainsi jusqu'à tout récemment, la production publicitaire graphique a-t-elle été collectivement refoulée » (Choko 2001 : 12). Les affiches anciennes présentent pourtant des témoignages intéressants du passé et sont des éléments d'histoire. Elles montrent de quelle façon les affiches deviennent, avec le recul, des objets patrimoniaux.

D’ailleurs, la publicité fait l’objet d’un musée à Paris, qui réunit une collection d’affiches anciennes françaises et étrangères et de productions contemporaines<sup>2</sup>. Les affiches ont aussi leur place dans les musées québécois (Musée de la civilisation du Québec), et il est question de donner aux peintures murales un statut de bien historique. Cette reconnaissance nous amène à s’interroger sur le statut que l’on donne aux affiches actuelles :

« Il faut par ailleurs souligner que la Loi sur le dépôt légal au Québec a été modifiée en mars 1992, de sorte qu’elle couvre maintenant les affiches. Si le dépôt est bien appliqué, une partie de l’histoire en cours pourra être préservée » (Choko 2001 : 12).

### **1.1.3 Un engouement affirmé pour l’affiche et des lieux privilégiés**

Le contexte actuel est marqué par un attrait renouvelé pour l’affichage extérieur. Ce nouvel attrait est lié à plusieurs facteurs :

- la popularité de l’automobile;
- l’augmentation des déplacements et de la congestion qui l’accompagne;
- la fragmentation des médias : la multiplication des revues et journaux, des chaînes de télévision ou de radio et le développement d’Internet ont contribué à la prolifération des supports publicitaires possibles et cette diversité renforce la position de l’affichage comme média grand public. Celui-ci peut joindre facilement un nombre toujours croissant de personnes.



**Figure 1-7 Popularité de l’automobile alimentée par la publicité**

Peu à peu, des points privilégiés d’affichage s’imposent sur le territoire :

- les points de convergence, souvent congestionnés ;
- les ponts montréalais et les voies d’accès aux ponts;
- les échangeurs routiers;
- les entrées de ville et les grandes artères urbaines en raison de leur fort achalandage automobile et de leur grande visibilité;
- les zones commerciales situées à la périphérie des villes, qui attirent un nombre croissant de consommateurs, où enseignes et panneaux publicitaires ont tendance à se superposer.

<sup>2</sup> Musée de la publicité <http://www.museedelapub.org/>



**Figure 1-8** Panneau aux abords du Pont Champlain, Décarie Sud

Il faut noter que les lieux d’échanges ou points de convergence nécessitent une signalisation routière importante. Les panneaux commerciaux viennent alors s’ajouter à une information officielle déjà abondante. Les automobilistes devant souvent rapidement prendre des décisions relatives à leur itinéraire dans ces endroits, la publicité peut alors nuire à la sécurité, comme l’expose Bergeron (1996) en considérant la charge mentale imposée au conducteur dans ces endroits.



**Figure 1-9** Panneau publicitaire dans l’échangeur Turcot



**Figure 1-10** Publicité et panneaux de signalisation, prolifération aux abords du pont Champlain, Décarie Sud

## **1.2 La croissance du marché de l’affichage publicitaire**

### **1.2.1 L’augmentation des superficies affichées**

Au Québec, l’affichage extérieur a connu une croissance annuelle moyenne de 15,5 p. 100 de 1991 à 2000. Le parc d’affiches est passé de 5 193 supports en 1991 à 8 780 en 2000 (Paquette 2000 : infopresse.com).

Au Canada, les recettes des affiches publicitaires extérieures ont plus que doublé en dix ans, soit de 114 millions de dollars en 1990 à 270 millions en 1999 (Association of Canadian Advertiser). La demande pour l’affichage extérieur est sans précédent : il y a maintenant 40 000 panneaux et autres espaces publicitaires au Canada contre 29 000 en 1995 (Pigg 2002) Le marché a subi un ralentissement en 1990-1991, lié au ralentissement économique général, mais il connaît une reprise depuis. Celle-ci se produit en raison d’un contexte économique plus favorable ainsi que de l’augmentation des déplacements et de la fragmentation des médias, comme nous l’avons souligné précédemment.

Au Québec, trois maisons d’affichage dominant le marché à l’heure actuelle : Affichage Astral Média, Viacom Outdoor et Pattison Outdoor. Ces compagnies connaissent une expansion de leur marché dans tout le Canada. Toutefois, on note une certaine saturation concernant leur développement. L’intensification de la concurrence, les guerres des prix et les changements de la réglementation régissant l’affichage au Québec contribuent au ralentissement de la croissance de l’industrie.

Affichage Astral Média a cependant continué à prendre de l’expansion en 2003, en dépit d’une conjoncture moins favorable, ce qui confirme sa place de première compagnie d’affichage au Québec. Elle offre aux annonceurs un réseau de quelque 3 400 faces publicitaires au Québec, en Ontario, en Alberta, en Colombie-Britannique et dans l’État de l’Ohio. En 2003, elle a ajouté 198 nouvelles faces publicitaires dans des villes clés (dont Toronto et Vancouver), ce qui a porté à 3 500 le nombre de ses faces publicitaires au pays (Affichage Astral Média; astralmedia.com).

Pattison Outdoor occupe la troisième position, après Viacom Outdoor, en raison notamment de sa mise en marché tardive au Québec. Elle possède environ 500 faces publicitaires au Québec. Elle détient, par ailleurs, le monopole dans l’Ouest canadien, notamment à Vancouver (Pattison Outdoor; pattisonoutdoor.com).

### 1.2.2 Des stratégies de plus en plus sophistiquées

Les restrictions au niveau réglementaire amènent les afficheurs et les entrepreneurs locaux à mettre en place des dispositifs publicitaires plus ou moins innovants pour attirer davantage l’attention. Il s’agit de panneaux de plus en plus gros et toujours plus hauts (les mégapanneaux d’Affichage Astral Média mesurent 4,2 m sur 14,6 m). Ce sont aussi des panneaux électroniques à message variable, des panneaux animés, des structures en relief. Certains afficheurs aux États-Unis obtiennent, par l’entremise des stations de radio écoutées, des données statistiques sur les différentes catégories socioprofessionnelles des conducteurs à différentes heures de la journée et modifient ainsi les panneaux selon les heures, pour cibler au mieux les clientèles.

Les afficheurs ont aussi recours à des stratégies plus classiques : drapeaux tape-à-l’œil, représentation d’animaux ou d’objets géants gonflables ou encore utilisation de remorques placées à certains endroits stratégiques.



Figure 1-11 Exemple de format publicitaire, Autoroute 15 (Astral Media)



Figure 1-12 Autre exemple de dispositif spécifique pour attirer l’attention, Route 117

Par ailleurs, de nouvelles formes de publicité apparaissent. À Toronto, par exemple, des affiches mystérieuses ont été installées sur plusieurs panneaux de Viacom Outdoor (dans les bus, le métro et sur les panneaux rétroéclairés au bord des routes), durant quatre semaines. Elles posaient des questions intrigantes auxquelles les passants pouvaient répondre en se rendant sur un site Web (Vote2day.com). L’afficheur Viacom Outdoor et l’agence Vickers & Benson Arnold (VBA) ont mené cette campagne afin de démontrer l’efficacité de l’affichage associé à Internet. Autre exemple, la compagnie Pop Media expérimente une nouvelle forme de publicité : la publicité cachée. Il s’agit

d’une mise en scène avec des acteurs, dans des endroits captifs tels que les ascenseurs ou la rue, qui permet de placer des noms de produits dans une conversation fictive. Enfin, à Denver, une compagnie utilise les sans-abri, en hommes-sandwichs, pour faire de la publicité pour ses produits, une stratégie qui amène à se poser un certain nombre de questions... et témoigne de l’absence de limites morales des afficheurs.

### 1.3 L’impact de l’affichage sur le paysage

La rencontre entre affichage et paysage est conflictuelle, par la façon qu’ont les panneaux de s’imposer dans l’environnement, car il est de leur nature même d’attirer l’attention. Si cette présence est bien acceptée par certains, elle est décriée par d’autres.

#### 1.3.1 Les « pour » et les « contre » l’affichage publicitaire

L’affichage publicitaire a toujours suscité la controverse, les défenseurs et les opposants avancent différents arguments.

Tableau 1-1 Les « pour » et les « contre » l’affichage

POUR	CONTRE
<ul style="list-style-type: none"><li>- Art de la rue</li><li>- Information</li><li>- Modèle de démocratie</li><li>- Liberté d’expression</li><li>- Signe de dynamisme économique</li><li>- Élément d’histoire</li><li>- Témoignage de la société et de ses préoccupations</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Agression</li><li>- Violation des paysages</li><li>- Pagaille, cacophonie, laxisme, abus, prolifération, etc.</li><li>- Banalisation du paysage</li><li>- Pollution et obstruction visuelle</li><li>- Sécurité</li></ul>

Les adeptes du pour se situent souvent dans une perspective historique, considérant l’affiche comme partie intégrante de l’histoire des villes : l’affiche reflète les principaux traits de l’évolution sociale et économique, elle en est partie prenante; elle participe à l’événement ou elle le crée (Choko 2001). Ils soulignent aussi le rôle d’information de l’affiche et son caractère démocratique, chacun ayant le droit de s’exprimer librement. La capacité qu’ont les publicités à témoigner d’un dynamisme économique est également mentionnée. La réglementation anglaise précise d’ailleurs que l’affichage publicitaire est essentiel à l’activité commerciale dans une économie libérale.

Ceux qui sont contre l’affichage situent l’affiche par rapport à son impact sur le paysage. Pagaille, cacophonie, laxisme, abus, etc., sont les termes employés pour dénoncer la saturation qui est ressentie lorsque les panneaux d’affichage prolifèrent. Nous verrons aussi de quelle façon l’opposition au contenu publicitaire s’affirme (section 2.4).

On dénonce régulièrement dans la presse québécoise la pollution visuelle engendrée par les panneaux d’affichage (Dassyla 1990 : 15; London 2000). « L’autoroute des Cantons-de-l’Est est un des principaux corridors d’entrée au Québec, mais les panneaux d’affichage y poussent comme des champignons », déplore Michel Gariépy, de l’Université de Montréal (Désiront 2001 : H8) « Vous rendez-vous compte des agressions visuelles auxquelles sont exposés les touristes qui empruntent l’Autoroute 20, lorsqu’ils passent à la hauteur de Saint-Hyacinthe ou de Drummondville? » demande Michel Archambault, de l’Université du Québec à Montréal (UQAM) (Désiront 2001 : H8).



**Figure 1-13 Prolifération de panneaux directionnels et publicitaires, Autoroute 20, échangeur Turcot à Montréal**

Nos différentes lectures nous ont permis d’observer un certain consensus sur le fait que la publicité fait partie de notre quotidien, qu’elle joue un rôle, que ce soit en matière d’information ou de ressource financière. Toutefois, les abus et la prolifération sont strictement à bannir (Guais 1984). Un autre point de vue consiste à souligner que l’on ne doit pas subir l’affichage, mais que celui-ci doit participer à la mise en valeur de l’espace (Poullaouec-Gonidec et autres 1998 : 3) :

- « l’affichage peut être un moyen d’affirmer, de qualifier la ville;
- il peut aller au-delà de la simple logique publicitaire;
- il peut contribuer à la mise en forme de l’espace public et être en interface avec les réseaux de circulation. »

### **1.3.2 La problématique spécifique de la surenchère**

De nos jours, la confusion et la prolifération en matière d’affichage posent particulièrement problème, non seulement en raison de leur impact sur le paysage et la sécurité, mais parce qu’elles provoquent une surenchère. Celle-ci concerne les affiches publicitaires, mais aussi, dans certains cas, les panneaux de direction, les panneaux d’information officiels (information sur l’état des routes) et les panneaux d’information touristique. Chacun ajoute son message pour s’imposer au détriment des autres. Cette surenchère nuit aux usagers de la route et aussi aux afficheurs eux-mêmes.



**Figure 1-14 Surenchère de panneaux, Autoroute 15 Sud, Montréal**

Le rapport du MAM Paysage, rue, architecture ... et affichage décrit bien la problématique de la prolifération de l’affichage publicitaire.

« La plus grande difficulté résulte sûrement de l’abondance excessive des enseignes et panneaux publicitaires de toutes sortes. Cette profusion a plusieurs conséquences. Elle provoque, entre autres, une inflation des moyens de s’afficher puisque pour que chaque message puisse être vu, les uns s’efforcent de surpasser les autres : plus gros, plus grand, plus lumineux, plus audacieux, etc. L’harmonie est alors bien difficile à réaliser, surtout lorsqu’à cela s’ajoute l’incompatibilité entre certains afficheurs et le caractère des lieux qu’ils occupent. Des panoramas sont encombrés, l’architecture est masquée, des fenêtres sont obstruées et des arbres placardés. L’affichage domine souvent le paysage urbain ou rural au détriment de ce qui pourrait le mettre en valeur et renforcer son attrait.

« Un autre type de problème lié à la prolifération de l’affichage concerne sa raison d’être, puisqu’elle menace la lisibilité des informations dont il est le support. L’œil est évidemment capable de saisir l’ensemble du paysage publicitaire. Mais qu’en est-il de chacun de messages? Quels sont ceux qui seront effectivement vus, lus et compris? Dans de telles conditions n’est-ce pas l’affichage clinquant, qui domine par sa dimension ou son audace plutôt que par sa subtilité et son imagination, qui l’emporte?

« La confusion visuelle résultant de ces excès se manifeste aux dépens :

- de la communauté, puisqu’un tel abus est susceptible de perturber l’image du lieu et de compromettre parfois son attrait touristique;
- des résidents dont l’environnement visuel est détérioré et le cadre de vie altéré;
- des commerçants, puisque l’image commerciale projetée globalement va souvent à l’encontre de celle qui est recherchée individuellement par ceux-ci » (MAM, 1991 : 5).

Les afficheurs sont conscients des critiques que soulève la prolifération des panneaux d’affichage. en ce sens, les intérêts des afficheurs et du législateur convergent en partie, puisque si la densité est trop forte, l’efficacité est moindre.



**Figure 1-15** Prolifération de panneaux, entrée de Berthierville, Autoroute 40 Est



**Figure 1-16** Prolifération de panneaux, sortie de Montréal, Autoroute 15 Nord

### ***1.3.3 Un équilibre à trouver entre l’affichage et le tourisme***

Le touriste qui découvre une région a besoin d’information sur les attractions touristiques ou les services qu’il peut y trouver. Les panneaux de signalisation officiels et, dans une certaine mesure, l’affichage publicitaire jouent ce rôle. Ainsi, les préenseignes l’informent sur la proximité de services et la façon de s’y rendre. Il y a cependant, d’une part, une ambiguïté entre publicité et information de même que, d’autre part, un équilibre à trouver entre le besoin d’information et la préservation des paysages.

### **1.3.3.1 Le paysage comme facteur touristique déterminant**

Il faut souligner avant tout que le paysage constitue un facteur déterminant dans le choix d'une destination de vacances (Demers 1992 : 22-23) : « Il n'est pas rare que les guides classent les sites et les attraits par ordre d'importance où la beauté du paysage constitue le critère de base de la classification [...] Non seulement le paysage et la qualité de l'environnement interviennent dans le choix de la destination, mais ces deux variables favorisent la prolongation du séjour. » Or certains secteurs touristiques sont totalement saturés de panneaux-réclames qui obstruent les paysages et dégradent leur image. C'est le cas, par exemple, de Tadoussac et de ses environs, envahis de publicités pour les croisières de découverte des baleines.

### **1.3.3.2 La valeur économique du paysage**

Le paysage prend une valeur économique puisqu'il constitue un facteur d'attrait touristique. Et plusieurs études font état du fait que la qualité des expériences paysagères constituerait un véritable levier de développement touristique (Trépanier et autres 2003 : 43).

« Le pouvoir d'attraction touristique repose sur des principes d'unicité et d'authenticité du lieu, de manière à créer un avantage concurrentiel. Le développement de nouvelles économies basées sur l'écotourisme, l'agrotourisme ou le tourisme d'aventure s'appuie sur des attraits particuliers du paysage. Le tourisme est aussi présenté comme l'industrie de la fierté, avant tout basée sur un fort sentiment d'appartenance. Un tel argument milite en faveur des particularités régionales du Québec et s'oppose à la banalisation pourtant croissante » (Prud'Homme 2002 : 6). « Les enquêtes effectuées pour l'Association touristique régionale de la Gaspésie démontrent que la majorité des visiteurs cherchent à découvrir la région, sa nature et ses paysages. Les enquêtes démontrent que son unicité repose sur la beauté de ses paysages, sur la combinaison mer/montagne et sur la présence d'une nature grandiose et spectaculaire » (Desjardins Marketing Stratégique, Plan d'action marketing, 1999-2002, cité par Prud'Homme 2002 : 6).

Le projet Opération paysages du Conseil régional de l'environnement des Laurentides, réalisé en collaboration avec les MRC et d'autres partenaires, veut faire connaître l'importance de protéger les paysages des Laurentides, ainsi que les gains à tirer de la qualité des paysages. Et ce, en vue d'aboutir à l'élaboration d'une charte des paysages naturels et bâtis des Laurentides. Les responsables du projet ont conçu notamment un argumentaire sur l'impact économique de la qualité des paysages pour la région, en utilisant différents indicateurs qui dépendent de celle-ci (agrotourisme et récréotourisme, tournage de films, arts et culture).

### 1.3.3.3 Les types de tourisme et la préoccupation paysagère

Il est intéressant, d’autre part, de comparer les types de tourisme et la préoccupation paysagère dans laquelle s’inscrit la réglementation d’affichage. Aux États-Unis, la Floride, où prolifèrent les publicités, s’oppose au Vermont, qui a banni l’affichage sur les autoroutes. Un tourisme de masse s’oppose dans le premier cas à un tourisme plus haut de gamme. London (2000) souligne que le Vermont a été le premier État à bannir les panneaux sur les autoroutes et que le tourisme a augmenté malgré l’effet inverse qui avait été craint. Paradoxalement, l’État le plus « visuellement pollué » est aussi le plus touristique de tous: la Floride, où 15 000 nouveaux panneaux "poussent" chaque année au bord des grands axes routiers. Néanmoins, une bonne moitié des résidents permanents se sont émus de cette pollution. Plus de 200 communautés ont proscrit complètement les panneaux, tandis que l’association Citizens for a Scenic Florida, qui compte plusieurs dizaines de milliers de membres, milite pour leur interdiction pure et simple en Floride. Précisons que cette association est une composante de Scenic America (voir la section 2.4).

### 1.3.4 La signalisation normalisée

En réponse à la nécessité d’informer le touriste sans nuire au paysage, de nombreux pays ont adopté une signalisation routière normalisée (panneaux bleus ou marrons).

#### 1.3.4.1 La signalisation touristique québécoise

Au Québec, le ministère des Transports et le ministère du Tourisme ont défini conjointement les principes d’une signalisation routière normalisée en vue de faire la promotion du produit touristique québécois. Il faut entendre par produit touristique : « le patrimoine de beautés naturelles, artistiques, archéologiques et historiques et la totalité des services publics et privés mis en œuvre pour accueillir, servir et satisfaire les visiteurs attirés par le dit patrimoine » (MTQ 1991 : 39). Cette signalisation touristique peut se retrouver dans les haltes routières et à l’intérieur de l’emprise des routes du ministère des Transports. Pour bénéficier de cette signalisation, tout équipement doit répondre à certains critères établis par le Ministère (MTQ cité dans MAM, 1991 : 39) : « ces critères visent à signaler sur les routes les entreprises touristiques dont les revenus proviennent principalement de la clientèle touristique ou qui répondent aux besoins essentiels des touristes : se sécuriser, s’informer, se loger, se situer, se déplacer ».

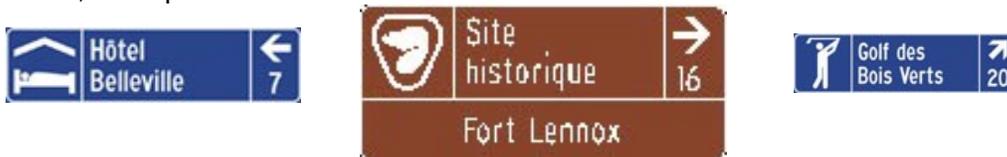


Figure 1-17 Signalisation normalisée

Le programme a été étoffé en 1989 par la mise en place de la signalisation d'accueil aux principales portes d'entrée des régions touristiques (les panneaux Bonjour!). En 1992, Tourisme Québec et le ministère des Transports ont bonifié à nouveau le programme en lançant une troisième catégorie de panneaux de signalisation indiquant les stations-services et les restaurants sur les autoroutes. Pour être admissibles, les distributeurs d'essence et restaurateurs doivent se situer respectivement à moins de 2 et 5 km de l'endroit où se trouvent les panneaux en question. Depuis 1995, c'est la Société québécoise de promotion touristique (SQPT), société privée, qui gère cette signalisation. Enfin, en 1999, le programme de signalisation des routes et circuits touristiques a été lancé.

#### 1.3.4.2 Un bilan

L'expérience le prouve : au Québec, les automobilistes ainsi que les entreprises touristiques et de services apprécient les panneaux bleus. Une étude réalisée en 2000 auprès de plusieurs touristes, automobilistes et propriétaires d'entreprises touristiques a permis de constater que les programmes de signalisation touristique des attraits, des activités et de l'hébergement ainsi que les programmes de signalisation des services d'essence et de restauration sont appréciés : « La lisibilité et la localisation des panneaux, de même que la sécurité qu'ils procurent, obtiennent des taux de satisfaction très élevés, et ce, tant des propriétaires d'entreprises que des automobilistes » (MTQ et Tourisme Québec 2000). En 2001, plus de 1 300 entreprises touristiques, stations d'essence et restaurants bénéficient d'une signalisation et aident ainsi leurs clients à se diriger facilement et en toute sécurité jusqu'à l'entrée de leur site. Dans l'ensemble, les stations d'essence et les restaurants clients du programme estiment que leurs intérêts sont bien servis (88 p. 100). Les entreprises signalisées sont unanimes: elles trouvent que la localisation des panneaux fait en sorte qu'elles sont visibles (93 p. 100) et que leur logo est facile à lire (88 p. 100). Plus des deux tiers des entreprises signalisées ont observé une augmentation de leur clientèle après l'installation des panneaux (69 p. 100). Cette hausse est estimée à 10 p. 100. Une grande majorité des entreprises ont la ferme intention de renouveler leur contrat à son échéance (81 p. 100). Enfin, un élément est évident pour l'ensemble des entreprises: toutes considèrent que la signalisation sécurise les automobilistes tout en leur indiquant les services essentiels situés à proximité et en leur évitant de faire de fausses manœuvres.

Ce constat est confirmé par un article de presse qui souligne que les panneaux bleus donnent de bons résultats, que ceux-ci sont qualifiés de « discrets, esthétiques et... civilisés » (Dassylva 1995 : H6) et que 87 p. 100 des entreprises ont adhéré à ce programme. Seule ombre au tableau, le coût des panneaux : « 70 % des entreprises trouvent la facture trop élevée » (Pelchat 2002). Les entreprises doivent en effet payer les frais de fabrication, d'installation et d'entretien des panneaux où elles s'annoncent. Toutefois, ce coût est très concurrentiel, par rapport à celui du voisin ontarien notamment. Ainsi, une signalisation sur autoroute, comportant obligatoirement deux panneaux, coûte 1 025 \$ par année (pour trois ans) au Québec, alors qu'en Ontario un seul panneau coûte 4 500 \$ en milieu urbain et 3 900 \$ par année

en milieu rural. Au Québec, un même prix est payé par tous, prix qui est basé sur la dimension et le nombre de panneaux nécessaires pour guider l’automobiliste jusqu’au site visé, et ce, peu importe la région où se trouve le site. Au total, 1 190 entreprises, principalement des établissements d’hébergement, des terrains de camping et des terrains de golf, ont choisi d’être ainsi annoncées (Tourisme Québec 1999). Ce prix est beaucoup moins élevé que celui d’une publicité commerciale placée par un afficheur. À titre d’exemple, pour quatre semaines et de 23 à 27 faces publicitaires, le prix demandé à Montréal par Affichage Astral Média en 2003 est de 54 600 \$ (www.affichageastral.com).

De nombreux panneaux publicitaires prolifèrent cependant sur les abords des routes, et il faut se questionner sur l’efficacité de la signalisation bleue. On peut observer, par exemple, comme l’illustre la figure 1-18, un restaurant annoncé à la fois par un panneau officiel et par un panneau privé. Est-ce en raison d’une signalisation touristique pas assez efficace ou trop restrictive? À cause d’une réglementation sur l’affichage publicitaire trop laxiste? Ou du besoin ressenti par certains de se démarquer ou de relancer la concurrence?



**Figure 1-18** Un même commerce annoncé à la fois par un panneau publicitaire privé et une signalisation bleue officielle – Cap-de-la-Madeleine, Autoroute 40

### 1.3.4.3 La signalisation officielle aux États-Unis

Comme solution de rechange aux panneaux-réclames, différents types de signalisation touristique ont été mis en place aux États-Unis, notamment les *logo signs* et les *tourist-oriented directional signs* (TODS). Selon Scenic America (www.scenic.org), « les programmes de signalisation normalisée sont bons pour le dynamisme économique :

- ils donnent seulement l’information essentielle au voyageur, tandis que la majorité des panneaux-réclames sont peu liés aux services locaux;
- ils sont plus petits, ont moins d’impact visuel et sont plus faciles à lire que les panneaux publicitaires;
- ils coûtent généralement moins cher que les panneaux publicitaires ».

Les *logo signs* annoncent les stations d’essence, les restaurants, les sites d’hébergement et l’accès aux routes. Quant aux TODS, ils fournissent également de l’information sur les attractions touristiques locales, y compris les distances et les directions.

## 1.4 L’opposition et la résistance culturelle

L’affichage est un média qui a toujours suscité la controverse, ce qui a amené les pouvoirs publics à réglementer son expansion dès son développement initial. Cependant, les enjeux des débats ont évolué avec le temps. De nos jours, l’opposition s’affirme à nouveau soit relativement au support publicitaire et à son impact paysager, soit concernant le message véhiculé par la publicité ou encore par la combinaison de ces deux aspects.

### 1.4.1 Un débat qui n’est pas nouveau

Au début du <sup>xx</sup>e siècle, ce sont des questions de morale qui priment dans le débat sur l’affichage. En 1902, une vaste campagne est menée à Montréal contre les affiches du théâtre Royal, qui sont jugées indécentes. Cette campagne est orchestrée par l’Église catholique de concert avec la hiérarchie protestante (Choko 2001).

Au cours des années 70 et 80, un débat éthique et moral s’impose relativement au contenu du message publicitaire, et ce, notamment au sujet de la place de la femme dans la publicité. La façon dont le corps féminin est utilisé dans la publicité est jugée dégradante. Au Québec, le débat porte aussi sur la langue d’affichage : il a abouti à l’affirmation de la place majoritaire du français.

Depuis les années 80, le débat se déplace sur l’aspect physique de l’affichage, plus que sur son contenu publicitaire, son langage ou son aspect esthétique. Cette préoccupation n’est toutefois pas nouvelle, comme en témoignent des auteurs célèbres (Dayan 2003 : 3)<sup>3</sup>. Elle était déjà présente dès la fin du <sup>xix</sup>e siècle et elle avait amené des municipalités à réglementer les pratiques.

Aujourd’hui, la prolifération de l’affichage et son impact, particulièrement sur le paysage rural, les zones touristiques et les entrées de ville, sont dénoncés. Les citoyens prennent de plus en plus conscience de la fragilité de leur environnement et deviennent beaucoup plus exigeants à l’égard de leur cadre de vie et des paysages. Ils revendiquent le droit de vivre dans un milieu qui n’est pas dégradé par la publicité. Corrélativement, « l’intérêt des municipalités pour des aménagements et des constructions de qualité s’accroît partout au Québec et l’intervention en matière d’affichage s’inscrit dans une telle préoccupation » (MAM 1995 : 139).

---

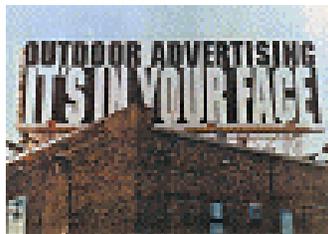
<sup>3</sup> La publicité « insulte nos regards, falsifie les épithètes, gâte les paysages, corrompt toute qualité et toute critique » écrivait Paul Valéry, cité par Dayan (2003 :3). « Personnellement j’ai une passion pour les paysages, et je n’en ai jamais vu un seul amélioré par un panneau d’affichage. C’est lorsqu’il érige une affiche devant d’agréables perspectives que l’homme est à mon plus vil. Quand je prendrai ma retraite de Madison Avenue, je lancerai un groupe secret d’autodéfense, formé de cagouleurs parcourant le monde sur des motos silencieuses pour abattre des affiches après la tombée de la nuit. Combien de jurés nous condamneront lorsque nous serons pris en flagrant délit de généreux civisme? » : David Ogilvy, fondateur de l’agence de publicité Ogilvy & Mather, dans *Confessions of an Advertising Man*, 1963, cité par Klein (2001 : 27).

### **1.4.2 Le groupe Scenic America et la préservation des panoramas**

Devant la prolifération des panneaux-réclames se sont constitués des groupes comme Scenic America, dont l’objectif principal est de préserver et de renforcer la beauté des panoramas urbain et rural. Seul organisme national américain, à but non lucratif, dédié à la conservation paysagère des communautés américaines, il existe depuis 1978. Cet organisme a une préoccupation générale en faveur du paysage et de la qualité de vie et il accorde une attention particulière à l’affichage extérieur. Il a ainsi développé toute une expertise relativement à cette problématique.

Les objectifs de Scenic America sont les suivants :

- « reduce billboard blight in America;
- keep America's highways and byways scenic;
- promote context sensitive highway solution to protect communities and our landscapes from roads that destroy scenic beauty;
- ensure mitigation of the visual impact of telecommunication towers ».



#### **Top 10 Reasons To Control Billboards (Scenic America, 1999, p. 8)**

1. Billboards are a form of pollution – visual pollution.
2. Billboards are out of place in most locations and, thus, make one place look like any other.
3. Billboards are unavoidable ambush advertising.
4. Billboard companies are selling something they don’t own – our field vision.
5. Billboard operators completely fail to police themselves or exercise restraint in their location of billboard or in the message they carry.
6. Billboards are often targeted at low-income, minority neighborhoods.
7. Billboards are the medium of choice for alcohol, strip joints, and casinos.
8. Billboard operators are both a cause and a symptom of unplanned sprawl development and urban blight.
9. Billboard operators clearcut, poison, and destroy thousands of trees on public land every year.
10. Billboards are ineffective and unnecessary.

Plus de 700 municipalités et comtés de même que cinq États ont stoppé l’installation de nouveaux panneaux avec l’aide de Scenic America, qui les a aidés à préparer leurs règlements et leur défense en cour. Scenic America espère et croit que plus de communautés vont leur emboîter le pas.

En outre, Scenic America fédère plusieurs dizaines d’associations locales et exerce des pressions auprès des membres du Congrès américain pour faire mieux respecter la loi sur l’embellissement de la voie publique adoptée en 1965 (Highway Beautification Act (HBA), voire la réformer (section 4.4). Celle-ci étant mal appliquée, des milliers de nouveaux panneaux-réclames sont construits annuellement, la destruction des arbres pour faciliter la visibilité des panneaux se fait de plus en plus fréquemment et, finalement, peu de panneaux publicitaires non conformes sont enlevés.

### **1.4.3 L’opposition à la surconsommation : « la pub nuit à votre santé »**

De nos jours, la société de consommation et le rapport marchand à l’espace qui s’impose sur le territoire sont aussi dénoncés. Des revendications anticonsommation (mouvement de simplicité volontaire), antimondialisation, antimarques (Klein 2001) s’affirment depuis le début des années 90 :

« La résistance culturelle rejette en bloc l’idée que le marketing – parce qu’il achète son intrusion dans nos espaces publics – doive être passivement accepté comme un courant d’information à sens unique » (Klein 2001 : 335). « Pour un nombre croissant de jeunes activistes, le cassage de pub s’est présenté comme l’outil parfait par lequel affirmer leur désapprobation des multinationales qui leur ont si gravement fait la chasse en tant que consommateurs, et les ont si précipitamment laissés sur le carreau en tant que travailleurs » (Klein 2001 : 338).

À San Francisco, le Billboard Liberation Front (« Front de libération du panneau-réclame »), responsable des opérations concernant les compagnies Exxon et Levi’s, modifie les publicités depuis vingt ans.

Pour sa part, le magazine canadien *Adbusters* est un acteur majeur de la résistance culturelle. Il attaque la surconsommation, produit des « antipubs », et presse tout le monde d’échanger l’auto pour le vélo. *Adbusters* dénonce le fait que 3 000 messages commerciaux par jour s’imposent à la population, qu’elle le veuille ou non. Et que ces messages en viennent à nuire à la concentration, au moral, qu’ils augmentent l’anxiété... (*Adbusters*, janv. Fév. 2004).



Figure 1-19 [www.adbusters.org](http://www.adbusters.org)

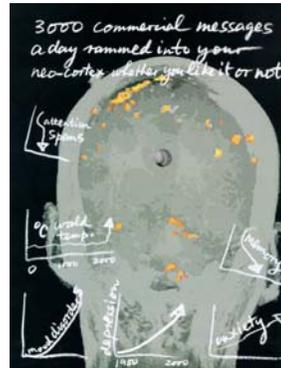


Figure 1-20 *Adbusters* janvier/ février 2004

À Paris, les actions contre les affiches publicitaires (barbouillage des affiches dans le métro parisien) se sont multipliées à l’automne 2003. Les militants dénoncent les publicités symboles de la « marchandisation du monde » et du « dépeçage systématique de nos biens communs » (Rollin 2003 : 18). Leur slogan est notamment celui-ci : « La pub nuit à votre santé ». Ces opérations de commandos ont surpris par leur ampleur et s’inscrivent dans un courant qui inquiète les publicitaires (Girard 2003).

#### **1.4.4 « La publicité véhicule un message polluant »**

En France, le groupe Agir pour l’environnement, en partenariat avec Attac, Greenpeace, le Réseau action climat (RAC), Paysages de France, la Résistance à l’action publicitaire (RAP), la Fédération nationale des associations d’usagers des Transports (FNAUT), les Amis de la Terre, les Casseurs de pub, la Ligue de l’enseignement et Action consommation, a lancé en novembre 2003 une vaste campagne intitulée « La publicité *véhicule* un message polluant ». Ce groupe a interpellé les ministres français des Transports et de l’Écologie ainsi que le secrétaire d’État à la Consommation afin qu’ils veillent rapidement à interdire les publicités au contenu délibérément antiécologique ([www.agirpourenvironnement.org/campagnes/c17.htm#3](http://www.agirpourenvironnement.org/campagnes/c17.htm#3)).

La campagne dénonce l’agression publicitaire (la pollution visuelle, auditive et olfactive) et notamment la multiplication des panneaux de grande taille. Au-delà du support, elle dénonce aussi le message en lui-même qui entretient le mythe de l’abondance matérielle. La campagne cible l’automobile, particulièrement les véhicules surpuissants producteurs de gaz à effet de serre. Alors que le dérèglement climatique fait déjà ressentir ses effets catastrophiques partout sur la planète, le groupe Agir pour l’environnement soutient que la publicité prolonge cette spirale infernale en vantant les mérites de véhicules à quatre roues motrices à usage urbain, surpuissants et climatisés, dont la consommation croît aussi vite que le nombre de panneaux publicitaires consacrés à leur promotion.



**Figure 1-21 La publicité véhicule un message polluant**

Ce groupe formule six demandes, dont les trois suivantes :

1. Obtenir le retrait de tous les panneaux publicitaires illégaux et restreindre la dimension des panneaux restants;
2. Interdire toute forme de publicité augmentant directement la consommation d'énergie, comme les panneaux lumineux, ou éclairés, mobiles, les publicités transportées par des véhicules motorisés spécialement dédiés ou à l'aide d'aéronefs;
3. Limiter la promotion d'un usage irrationnel de l'énergie.

Les partenaires de la campagne française réclament la publication immédiate du décret (prévu dans l'article L.224-1 du Code de l'environnement) énonçant « les conditions de limitation de la publicité ou des campagnes d'informations commerciales relatives à l'énergie ou à des biens consommateurs d'énergie lorsqu'elles sont de nature à favoriser la consommation d'énergie ». À noter que ce décret devrait être publié depuis plus de huit ans...

Les documents de la campagne mettent en évidence et dénoncent l'augmentation de la taille des panneaux. Ils soulignent le non-respect des lois en vigueur et le besoin de réformer la Loi de 1979, en la simplifiant et en renforçant les sanctions.

Ce sont des constats très semblables aux conclusions que l'on tire pour la situation québécoise et qui appuient la révision du cadre réglementaire en faveur d'un meilleur cadre de vie.

#### **1.4.5 Des vigiles pour surveiller des panneaux publicitaires**

Selon l’AFP (5 décembre 2003) « l’afficheur français JCDecaux a recruté en Suède des vigiles pour assurer la protection des affiches de lingerie féminine du groupe de confection HetM [...]". Nous avons été victimes de nombreuses dégradations ces dernières années, verre brisé, graffitis ", a indiqué à l’AFP Tomas Larsson, chef de la filiale suédoise de JCDecaux. Les campagnes promotionnelles des nouvelles collections de sous-vêtements féminins d’HetM font sensation chaque année en Suède, attirant l’œil des passants et des automobilistes ou suscitant au contraire l’ire des mouvements féministes qui y voient une atteinte à l’image de la femme. [...] Nous avons placé des vigiles à divers coins du pays ", a expliqué M. Larsson. " Nous espérons que cela dissuadera les gens de dégrader les affiches et à nous aider à arrêter les vandales", a-t-il ajouté en refusant de désigner les points particulièrement surveillés. »

Cet exemple illustre un mouvement d’opposition au contenu publicitaire et témoigne du fait que les afficheurs ne reculent devant rien... Il est aussi représentatif des excès auxquels on aboutit aujourd’hui dans le domaine de la publicité.

## **2. LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DE LA RÉGLEMENTATION DE L’AFFICHAGE**

Dès le développement de l’affichage publicitaire, les pouvoirs publics ont dû réglementer sa localisation. L’attrait renouvelé de ce média et l’évolution du contexte appuient de nos jours la nécessité d’actualiser la réglementation. En fait, la problématique de la réglementation se pose concernant l’arbitrage entre la liberté d’expression des afficheurs et le respect des citoyens. Elle pose aussi la question de l’objet même visé par la réglementation.

L’affichage publicitaire constitue par ailleurs un véritable secteur économique, dans lequel certaines municipalités ont des intérêts directs. Il est important de s’attacher à explorer cette dimension spécifique.

### **2.1 La problématique selon l’acteur et le secteur économique visé**

La publicité par affichage est un secteur économique à part entière avec sa dynamique propre, dans le contexte d’une relation tripartite :

- le propriétaire du terrain sur lequel la publicité est placée;
- l’afficheur;
- l’annonceur dont les biens ou services font l’objet de la publicité.

Les panneaux peuvent être comparés, voire identifiés à des biens immobiliers; différents points communs existent en effet entre la location d’un bâtiment et la location d’une structure publicitaire (structure fixe sur un terrain, location d’espace, établissement d’un bail, maintenance, etc.) (Sutte 1994 : 19). Et la localisation est importante pour ces deux types de biens.

Pour sa part, le propriétaire du terrain sur lequel la publicité est placée perçoit un loyer, qui peut être très important. Un seul panneau rapportera jusqu’à 50 000 \$ par année à une ville, soit un demi-million de dollars pour un contrat de dix ans. La Ville de Montréal qui compte 450 panneaux publicitaires loués a perçu 2 millions de dollars en loyers publicitaires en 2000 (Galipeau 2001 : B1).

En juin 1999, la petite ville de Saint-Augustin-de-Desmaures, située en bordure de l’autoroute 40, près de Québec, concluait une entente avec la compagnie de panneaux publicitaires Pattison Outdoor. Celle-ci recevait la permission d’ériger près de l’autoroute sept énormes structures de métal destinées à supporter des panneaux. L’entente doit rapporter 1,5 million de dollars sur quinze ans à la municipalité. Et les panneaux sont les plus gros jamais vus sur les autoroutes québécoises (Désiront 2001 : H8).

Quant au gouvernement fédéral, il a pu toucher des revenus de 43 millions de dollars en vertu d’un contrat de quinze ans pour les 60 panneaux-réclames installés aux abords de l’autoroute Bonaventure ainsi que des ponts Champlain et Jacques-Cartier.

Des municipalités ont inscrit dans leur charte le pouvoir de tirer des revenus de location pour l’utilisation de la propriété publique. Cependant, toutes les municipalités n’ont pas ce pouvoir. Un certain nombre d’entre elles ont conclu des accords avec les compagnies d’affichage pour implanter des structures publicitaires sur le territoire municipal. Les panneaux publicitaires représentent alors l’occasion de promouvoir le territoire et la signature visuelle de la ville, mais ils sont avant tout une source importante de revenus.



**Figures 2-1 et 2-2 Accord entre les villes et les afficheurs (Astral Media)**

## **2.2 La réduction de l’affichage et la liberté d’expression**

Par l’argent injecté et les répercussions attendues de la publicité, ce média est un vecteur à part entière de l’activité économique. À la dynamique propriétaire, afficheur et annonceur, il faut cependant opposer le citoyen, en tant que consommateur non volontaire d’images. Ce qui nécessite un arbitrage.

La publicité extérieure s’impose aux yeux de tous sans possibilité de l’éviter, alors que l’on peut fermer son journal ou encore changer de chaîne de télévision ou de poste de radio. Elle profite à quelques compagnies, mais concerne la communauté tout entière. La publicité représente à vrai dire l’introduction d’une structure privée au cœur du domaine public. Et il faut remettre en question la légitimité de cette présence relativement au respect des libertés des afficheurs et des citoyens.

### ***2.2.1 L’utilisation d’un bien public ou la valorisation d’un bien privé? Le questionnement de Floyd aux États-Unis***

Charles F. Floyd, professeur d’immobilier à l’Université de Géorgie, a assisté des États et des gouvernements locaux dans le contrôle de la signalisation et l’expertise de panneaux. Après avoir étudié de nombreux cas litigieux jugés devant les tribunaux, il met en doute la façon dont l’affichage profite d’un bien public (la route) ou valorise un terrain privé.

Par exemple, Floyd (2000) cite plusieurs cas dans lesquels les tribunaux américains ont souligné l’importance de la présence de la route, qui donne une valeur pour la publicité aux emplacements périphériques. Les tribunaux reconnaissent depuis longtemps le fait que l’industrie de l’affichage est plus une utilisation d’un équipement public qu’une mise en valeur d’une propriété privée. Un cas ancien souligne ce fait. Il s’agit d’un jugement de 1918 : « The success of billboard advertising depends not so much upon the use of private property as it does upon the use of the channels of travel used by the general public [...]. Ostensibly located on private property, the real and sole value of the billboard is its proximity to the public thoroughfares » (cité par Floyd 2000 : 4).

Floyd ajoute que l’industrie de l’affichage vend des points d’exposition basés sur le nombre de véhicules passant devant les panneaux. En d’autres mots, la présence de ces derniers dépend du trafic produit par l’investissement public sur les routes. Bien que les panneaux soient installés sur des propriétés privées, leur valeur vient de l’utilisation d’un bien public et non de la propriété privée. Le professeur cite d’autre part un jugement de la Cour suprême du Massachusetts (1935-1936), qui souligne l’utilisation de la route par l’affiche (Floyd, 2000 : 4) : « [The outdoor advertising business] depends entirely for its success upon the occupation of places along the sides of highways and near parks and similar public spaces. Billboards are designed to compel attention [...] In this respect the plaintiffs are not exercising a natural right; they are seizing for private benefit an opportunity created for quite a different purpose by the expenditure of public money in the construction of public ways and the acquisition and improvement of public parks and reservations. »

Floyd s’est aussi intéressé à la question de la coupe des arbres pour dégager les panneaux publicitaires. Il présente des cas dans lesquels l’État du Tennessee en 1980 a refusé de couper des arbres bloquant la vue sur les publicités. La cour a statué relativement à l’obstruction de panneaux par des arbres que la visibilité depuis la route n’était pas un droit acquis. En Caroline du Nord, les afficheurs ont demandé un dédommagement pour la plantation d’arbres ou d’un autre type de végétation devant les panneaux d’affichage. Ils ont perdu devant les tribunaux.

Les afficheurs ont toutefois réussi à ce que dix-huit États (notamment l’Alabama, la Californie, la Floride, le Michigan et le Mississippi) coupent des arbres ou en permettent la coupe sur l’emprise publique pour assurer une vision dégagée sur les panneaux. Par exemple, dans le Tennessee, les afficheurs ont obtenu que la végétation soit coupée pour permettre une vision dégagée sur un peu plus de 150 m de chaque côté du panneau. En Floride, le Département des transports a formulé un règlement qui laisse une zone dégagée de 300 m de chaque côté du panneau, soit un secteur d’environ 600 m pour chaque panneau. Floyd se questionne sur ces pratiques : constituent-elles une cession illégale d’une propriété publique pour un intérêt privé? Violent-elles les lois?

Un rapport publié en janvier 1985 par la Federal Highway Administration (FHWA) souligne que le contrôle des publicités doit être réexaminé. On y critique le programme de destruction de la végétation. La FHWA a cependant refusé de prendre quelque mesure que ce soit. Elle a finalement modifié sa position en 1990 en annulant l’autorisation de couper les arbres.

Devant les tollés des afficheurs et de leurs amis du Congrès, la FHWA a retiré sa directive, en mentionnant que cette mesure était un projet de politique, que les États peuvent ignorer (Floyd scenicflorida.org).

Floyd conclut malgré cela que l’industrie de l’affichage publicitaire est avant tout une utilisation de la route, et non une utilisation d’une propriété privée. Et que les afficheurs n’ont pas un droit inhérent à être vus de la route.

### **2.2.2 La Charte canadienne des droits et libertés et l’affichage**

Au Canada, la réglementation de l’affichage est balisée par la liberté d’expression, protégée par la Charte canadienne des droits et libertés. Les tribunaux canadiens sont réticents lorsque la réglementation sur l’affichage tente de régir le contenu, comme cela a été le cas lors des efforts de la Ville de Montréal pour régir l’affichage érotique<sup>4</sup>.

La disposition pertinente de la Charte canadienne des droits et libertés<sup>5</sup> se trouve à l’article 1 :

*« La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique. »*

Pour apprécier si un règlement restreignant une des libertés protégées, en l’occurrence la liberté d’expression, est raisonnable et justifié, le juge Lebel de la Cour suprême du Canada rappelle le test établi par cette dernière dans les décisions *R. c. Oakes* en 1986 et *R. c. Sharpe* en 2001 :

*« L’objectif poursuivi par la disposition attaquée doit être urgent et réel. La disposition doit être proportionnelle à l’objectif poursuivi, en ce sens qu’elle doit favoriser la réalisation de cet objectif, être soigneusement conçue pour éviter toute atteinte excessive au droit et produire des avantages qui l’emportent sur les effets négatifs de l’atteinte à la liberté d’expression<sup>6</sup>. »*

---

<sup>4</sup> *Cabaret Sex-Appeal inc.* C. Montréal, 1992 RJQ 2189

<sup>5</sup> dans *Loi de 1982 sur le Canada*, LRC 1985, app. II, no. 44, annexe B, partie I

<sup>6</sup> *R. c. Guignard*, 2002 CSC 14, p. 10

Ou encore, comme le rappelle M<sup>e</sup> Martin Bouffard (1997 : 7) :

*«[Il] faut qu’il existe un lien rationnel entre l’objectif et les moyens de l’atteindre. Les moyens choisis doivent répondre à la norme de l’atteinte minimale aux droits et les moyens doivent être justifiés par rapport aux objectifs que [le législateur] cherche à atteindre. »*

Cet auteur poursuit en notant que les objectifs de la réglementation sur l’affichage sont généralement considérés comme urgents et réels par les tribunaux, mais que l’interdiction totale d’afficher est un moyen qui paraît porter trop lourdement atteinte à la liberté d’expression. Les municipalités doivent donc régir et non interdire.

Dans l’affaire *R. c. Guignard*, un citoyen a exprimé son mécontentement contre sa compagnie d’assurances en installant sur un de ses immeubles une affiche dénonçant les pratiques de son assureur. La municipalité lui a alors demandé d’enlever son affiche en invoquant la disposition de son règlement de zonage qui interdit les enseignes publicitaires hors des zones industrielles.

La Cour suprême reconnaît dans ce cas l’objectif de la prévention de la pollution visuelle :

*« Certes, la prévention de la pollution visuelle représente un objectif raisonnable. La création de zones constitue un exercice approprié d’aménagement du territoire qui est autorisé par la loi et fort généralisé dans la plupart des municipalités. On conçoit bien les raisons qui incitent les municipalités à ne pas permettre toutes formes d’affiches en tous lieux et en tous temps. Il y va du maintien d’un milieu de vie agréable pour les citoyens.<sup>7</sup> »*

Cependant, le juge considère le moyen retenu par la Ville de Saint-Hyacinthe comme inapproprié dès lors qu’il restreint gravement la liberté d’expression de M. Guignard. La définition d’enseigne publicitaire comme une «enseigne indiquant au moins une raison sociale et attirant l’attention sur une entreprise» (Règlement d’urbanisme n<sup>o</sup> 1200 de la Ville de Saint-Hyacinthe) s’applique aussi bien à une affiche promotionnelle qu’à un citoyen qui veut critiquer une entreprise. Le juge considère que, « appliqué à la lettre, ce règlement a pour effet de priver tout citoyen de la possibilité d’afficher pour dénoncer les pratiques, produits ou services d’une entreprise » (p. 10). Il conclut donc que la définition d’enseigne publicitaire est inadéquate et invalide.

---

<sup>7</sup> R.c. Guignard [2002] 1 RCS 472 §29

Dans une affaire plus récente<sup>8</sup>, la Cour suprême a toutefois jugé qu’un règlement de la Ville d’Oakville, qui limite la dimension des panneaux publicitaires à 7,44 m<sup>2</sup>, quoique les dimensions usuelles de tels panneaux soient plutôt de 18,6 m<sup>2</sup>, constitue une atteinte acceptable à la liberté d’expression.

Ainsi, la question de l’affichage demeure encore à préciser par les tribunaux. En attendant, les municipalités doivent formuler leurs règlements avec précaution. Pour ce qui est de l’interdiction totale de l’affichage par une municipalité, elle semble actuellement exclue, comme le souligne M. Bouffard (1997). En rédigeant ses règlements, la municipalité doit en outre tenir compte de l’impact qu’ils peuvent avoir sur la liberté d’expression.

## **2.3 Les catégories d’information et de publicité**

Toute réglementation sur l’affichage nécessite en premier lieu de préciser sur quoi porte celle-ci, donc de définir ce qui est entendu par « affichage » ou « panneau publicitaire ». Différentes classifications sont possibles selon que l’on considère le message véhiculé, le support de ce message, le type de propriété ou encore son rapport au lieu. Suivant la définition qui est donnée et la perception qui en résulte, l’attitude à l’égard de la législation sera différente.

### **2.3.1 La classification en fonction du message**

Différents types de messages sont véhiculés par les panneaux qui bordent les routes. Il s’agit de la:

- signalisation directionnelle (panneau officiel de direction);
- signalisation touristique (panneaux bleu ou brun officiels);
- publicité commerciale (bien de consommation ou service touristique);
- publicité non commerciale d’intérêt public (tournoi sportif, manifestation, événement, température, etc.).

Certains panneaux jouent un double rôle. Ils offrent une information commerciale et une information publique à propos d’une ville ou encore une information générale (heure, température).

### **2.3.2 La classification en fonction du support ou du véhicule du message**

Les panneaux peuvent prendre différentes formes et les affiches sont installées sur des supports variés :

- le panneau traditionnel fixe, simple et rectangulaire;
- le panneau animé (déroulant, électronique, lumineux, etc.);
- le panneau de forme spécifique (forme animale, forme humaine, etc.);

---

<sup>8</sup> Oakville c. Vann Niagara, 2003 CSC 65

- le mobilier urbain (abribus, poubelles, supports à vélo, colonnes Morris, etc.);
- le support informel (matériaux, remorque immobilisée dans un champ, etc.).



**Figure 2-3 Vitres Lebeau, Autoroute Décarie (Astral Media)**



**Figure 2-4 Publicité placée sur des matériaux à Saint-Madeleine, Autoroute 20**



**Figure 2-5 Remorque immobilisée, Autoroute 20**

Il existe aussi des panneaux non utilisés, voire délabrés, dont on observe uniquement la « carcasse » dans le paysage.

Enfin, différents dispositifs sont aussi employés pour rendre le panneau plus visible : création d’une butte de terre pour surélever le panneau, ajout de drapeaux, coupe d’arbres, etc.

### **2.3.3 La classification en fonction du rapport au lieu**

En France, la réglementation française considère le rapport au lieu (voir la section 4.1). Elle distingue ainsi :

- la publicité pour un bien de consommation, sans aucun rapport au lieu : elle est généralement située en zone urbaine;
- l’enseigne : elle informe sur les activités d’un espace privé et se trouve sur l’emplacement du commerce qu’elle publicise;

- la préenseigne : elle informe de la proximité d’un établissement. La préenseigne donne une information directionnelle.



**Figure 2-6** Publicité pour un bien de consommation (primée lors du 44<sup>e</sup> concours de création publicitaire)



**Figure 2-7** Enseigne Toyota, Autoroute 40 Ouest



**Figure 2-8** Préenseignes, Autoroute 20, Drummondville

Les enseignes deviennent, dans certains cas, de véritables panneaux. Elles peuvent avoir un impact visuel et un impact sur le paysage aussi ou même plus important que les affiches. Cependant, les enseignes ne sont pas nécessairement réglementées de la même façon que les panneaux.

De leur côté, les lois québécoises portent sur la publicité en général. La Loi sur la publicité le long des routes comprend des dispositions générales pour tous les types de publicités et des dispositions particulières selon leur caractère commercial ou non. Les enseignes ne sont pas touchées par les deux lois québécoises qui précisent la publicité non visée : « publicité placée sur les lieux où s’exerce une entreprise, une profession ou un art et qui ne contient que des informations sur le nom de l’occupant, ses activités, ses produits ou services et ses installations physiques ». Précisons que la réglementation des enseignes est de compétence municipale.

Enfin, les préenseignes sont souvent situées en zone rurale ou sur une autoroute urbaine. Elles comprennent généralement le nom du commerce ou le logo de la chaîne et le numéro de la sortie d’autoroute. Elles peuvent généralement être remplacées par des panneaux groupés ou des panneaux officiels bleus. Les panneaux groupés présentent l’intérêt d’en limiter le nombre. Ils peuvent cependant avoir un impact important sur le paysage, comme l’illustre la figure 2-9. Ce panneau est particulièrement imposant, il vient cacher une perspective visuelle dégagée et il offre peu de lisibilité, compte tenu du trop grand nombre de restaurants annoncés.



Figure 2-9 Panneau groupé  
Sainte-Julie (photo MTQ)



Figure 2-10 Panneau bleu

### 2.3.4 Les préenseignes et les panneaux locatifs

Au-delà de leur rapport au lieu, les préenseignes et les publicités pour les biens de consommation (ou panneaux locatifs) présentent des différences importantes (support, taille, type de propriété, cible visée, etc.). Dans une perspective d’évaluation des dispositifs publicitaires, Sutte (1994) distingue deux types de panneaux : les *standardized signs* et les *nonstandardized signs*.

En ce qui concerne les préenseignes et les panneaux locatifs, ils renvoient à des acteurs particuliers et à une problématique spécifique relativement à la réglementation. Il est notamment plus facile de mettre en place une stratégie de concertation avec les afficheurs qu’avec une multitude de petits propriétaires.

Pour ce qui est des publicités sur les biens de consommation, elles sont généralement véhiculées par les grands groupes d’affichage (Affichage Astral Média, Viacom Outdoor, Pattison Outdoor), qui louent leurs panneaux pour quatre semaines à des publicitaires. Ces publicités n’apportent aucune retombée aux communautés (autre que la location), alors que les préenseignes publicisent les commerces et autres activités des municipalités.



**Figure 2-11** Publicité pour un bien de consommation (primée lors du 44<sup>e</sup> concours de création publicitaire)

**Tableau 2-1** Différences entre un panneau locatif et une préenseigne

	<b>Panneau locatif</b>	<b>Préenseigne</b>
<b>Support et taille</b>	Formel Standard	Informel Non standard Design varié
<b>Propriété</b>	Location	Propriété privée
<b>Rapport au lieu</b>	Rare	Toujours
<b>Permanence du message</b>	Éphémère, change tous les mois	Message permanent (logo du commerce, numéro de sortie d'autoroute)
<b>Localisation</b>	Milieu urbain	Milieu rural et péri-urbain
<b>Cible</b>	Tout public	Touristes et excursionnistes

Les préenseignes appartiennent à une multitude de propriétaires privés (généralement l’occupant du commerce publicisé). Ces panneaux permanents banalisent souvent les espaces : quand les logos deviennent trop familiers et que les couleurs et matériaux sont semblables dans tout le Québec ... ou même à l’échelle mondiale! L’omniprésence de l’arche des restaurants McDonald’s, par exemple, est un facteur d’uniformisation de l’environnement.



**Figure 2-12** Préenseigne



**Figure 2-13** L’omniprésence de l’arche du McDonalds

### **3. LA RÉGLEMENTATION ET LES ENJEUX AU QUÉBEC**

L’affichage publicitaire sur les routes sous la compétence du ministère des Transports est réglementé par la Loi sur la publicité le long des routes (L.R.Q., c. P-44) et la Loi interdisant l’affichage publicitaire le long de certaines voies de circulation (L.R.Q., c. A-7.0001). La première s’applique aux municipalités régies par le Code municipal, tandis que la seconde vaut pour les municipalités régies par la Loi sur les cités et villes.

D’autres lois comportent des dispositions qui touchent certains aspects de l’affichage. Ainsi, la Charte de la langue française (L.R.Q., c. C-11) traite de la langue d’affichage et prescrit l’utilisation du français pour l’affichage public et la publicité commerciale, et ce, sous réserve de certaines exceptions. Le Code de la sécurité routière (L.R.Q., c. C-24.2) établit les règles applicables à la signalisation routière. Pour sa part, la Loi sur les biens culturels (L.R.Q., c. B-4) contient des dispositions qui ont trait directement ou indirectement à l’affichage, notamment concernant les biens culturels ou sites historiques classés et dans un arrondissement historique ou naturel. L’autorisation du ministre de la Culture et des Communications est alors requise. Enfin, la Charte canadienne des droits et libertés de même que la Charte des droits et libertés de la personne protègent la liberté d’expression.

Le pouvoir de réglementer l’affichage est aussi attribué aux municipalités sur leur territoire, en vertu de la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1). Les municipalités peuvent également exercer un contrôle sur l’affichage dans les sites du patrimoine, qu’elles peuvent désigner en vertu de la Loi sur les biens culturels. Elles doivent cependant tenir compte des lois provinciales, et nous verrons dans quelle mesure cette situation est source de tensions.

#### **3.1 Les lois québécoises et leur application**

##### ***3.1.1 Un rappel historique***

La Loi sur la publicité le long des routes a été adoptée en 1988. Elle s’applique au réseau routier sous la responsabilité du ministère des Transports et exclut le territoire d’une municipalité régie par la Loi sur les cités et villes, d’une communauté urbaine ou d’une réserve indienne. Cette loi a remplacé la Loi sur les panneaux réclames et affiches abrogée en 1965 (L.R.Q., c. P-5), qui interdisait l’affichage publicitaire dans les 305 premiers mètres de chaque côté des autoroutes.

En abandonnant cette restriction, le gouvernement du Québec a fait marche arrière pour la protection des paysages (Commission politique de l’UMQ sur l’aménagement et l’urbanisme 2000 : 1).

Par ailleurs, la Loi interdisant l’affichage publicitaire le long de certaines voies de circulation a été adoptée en décembre 2000 (projet de loi 129; L.Q. 2000, c. 58). Son adoption devait permettre d’étendre l’encadrement des pratiques d’affichage aux territoires des municipalités régies par la Loi sur les cités et villes (L.R.Q., c. C-19) et à ceux des anciennes communautés urbaines. Elle a marqué le début d’un processus de modification de la législation en matière d’affichage le long des routes.

### **3.1.2 Une préoccupation paysagère très limitée**

La Loi interdisant l’affichage publicitaire le long de certaines voies de circulation considère principalement la sécurité routière, tandis que la Loi sur la publicité le long des routes inclut certaines préoccupations paysagères. L’article 17 de cette dernière loi énonce que « toute publicité commerciale ou non commerciale est interdite à moins de 300 mètres d’une route, d’une halte routière ou d’un belvédère dans un site ou territoire désigné par le gouvernement pour des motifs de sécurité routière ou de protection du paysage, du patrimoine historique ou architectural ». Un décret a été adopté en 1991, par le gouvernement du Québec, en vertu de l’article 17 pour protéger certains tronçons de l’autoroute des Laurentides (15), de l’autoroute des Cantons-de-l’Est (10) et de l’autoroute Jean-Lesage (20)<sup>9</sup>.

Cette mesure importante pose cependant différentes questions sur la façon dont les secteurs soustraits à l’affichage ont été définis et surtout sur le principe voulant que les espaces restants, donc la majeure partie du territoire québécois, sont considérés comme ayant peu d’intérêt paysager. Nous reviendrons sur ce point à la section 5 où l’étude de la réglementation adoptée dans d’autres pays nous amènera à examiner plus en détail les lois québécoises.

### **3.1.3 Les infractions et les pénalités**

Depuis le dépôt du projet de loi 129, le ministère des Transports a réalisé un recensement des panneaux non conformes; celui-ci est maintenu à jour. Toutefois, le Ministère ne tient pas d’inventaire précis de tous les panneaux publicitaires pour l’ensemble du Québec, que ceux-ci soient utilisés à des fins locatives ou à caractère privé.

---

<sup>9</sup> Gouvernement du Québec, Conseil exécutif, Décret n° 1135-91 concernant les sites et territoires où la publicité le long des routes est interdite, 14 août 1991 : « Attendu qu’il y a lieu de désigner certains sites et territoires pour la protection du paysage; Il est ordonné, en conséquence, sur la proposition du ministre délégué aux Transports : Que les sites et territoires suivants soient désignés comme des endroits où la publicité le long des routes est interdite en vertu du paragraphe 1° de l’article 17 de la Loi sur la publicité le long des routes : 1° le long de l’autoroute 10, dans les deux directions, du kilomètre 85 dans la municipalité du canton de Shefford jusqu’au kilomètre 121 dans la municipalité de canton de Magog; 2° le long de l’autoroute A15, dans les deux directions, du kilomètre 44,8, dans la municipalité de Bellefeuille, au kilomètre 66,8 aux limites de la ville de Saint-Adèle, du kilomètre 73, dans la municipalité de Val-Morin, jusqu’au kilomètre 85,5 dans la municipalité de la ville de Sainte-Agathe-des-Monts et finalement du kilomètre 88,8 dans la municipalité de Sainte-Agathe-Sud jusqu’à la fin de l’autoroute au kilomètre 89,7 dans la municipalité de Sainte-Agathe-Sud; 3° le long de l’autoroute Jean-Lesage, dans la direction Ouest, de la sortie 430 dans la municipalité de Saint-Roch-des-Aulnaies jusqu’aux limites de la municipalité de La Pocatière. »

Le Ministère estime cependant que près de 1 500 faces publicitaires sont non conformes aux lois en 2003. De ce total, la très grande majorité a été installée avant le dépôt du projet de loi 129. Dans les zones dorénavant interdites à l’affichage publicitaire, les panneaux auraient dû être enlevés au plus tard le 30 juin 2002.

Sur l’ensemble des panneaux non conformes, près de 60 p. 100 sont des panneaux privés (appartenant donc à de nombreux propriétaires différents).

Soulignons que ce total ne comprend pas les remorques et autres supports publicitaires vides, à louer ou abandonnés.

Des constats d’infraction ont été délivrés, mais aucune pénalité n’a été imposée pour les faces publicitaires non conformes. Cependant, certaines dispositions ont été prises, notamment par les grands afficheurs, pour se conformer aux lois. Par exemple, le panneau électronique à message variable de l’échangeur Décarie a été éteint pendant l’été 2003. Devant l’impact limité de l’application de la Loi A-7.0001 à ce jour, on pourrait se demander si le Ministère serait prêt à déplacer un panneau de signalisation officiel pour rendre un panneau publicitaire conforme, sachant qu’il est beaucoup moins cher de déplacer un panneau de petite signalisation qu’une structure publicitaire.

De leur côté, les afficheurs savent pertinemment que le ministère des Transports s’est engagé dans un processus de modification de la législation en matière d’affichage et que ce processus s’accompagne d’une attitude indulgente à l’égard du traitement des infractions, en attendant l’adoption du nouveau cadre légal à l’endroit de l’affichage publicitaire le long des routes.

Nous avons particulièrement observé au cours de notre mandat une prolifération de panneaux à certains endroits qui, s’ils sont conformes aux critères actuels des lois en matière d’affichage, ont toutefois un impact important sur le paysage. De plus, nous avons été frappés par l’émergence de nombreuses remorques publicitaires immobilisées dans les champs.



**Figure 3-1** Remorques près de Drummondville, Autoroute 20

## **3.2 Les pouvoirs et les ambitions des municipalités en matière d’affichage**

Les municipalités ont le pouvoir de réglementer l’affichage et les enseignes sur leur territoire. La réglementation provinciale a toutefois préséance sur la réglementation municipale concernant l’affichage aux abords des routes qui sont sous la responsabilité du Ministère.

### **3.2.1 Les pouvoirs des municipalités pour réglementer l’affichage**

Le pouvoir de réglementer l’affichage attribué aux municipalités leur permet de « régir, par zone, la construction, l’installation, le maintien, la modification et l’entretien de toute affiche, panneau-réclame ou enseigne déjà érigé ou qui le sera à l’avenir » (Loi sur l’aménagement et l’urbanisme, art. 113 (14)). Les municipalités peuvent définir le type d’affichage (enseigne commerciale, enseigne publicitaire) et prévoir des dispositions appropriées pour chaque catégorie. Ces dernières s’insèrent alors dans le règlement de zonage et sont établies par zone ou secteur de zone. Le pouvoir porte sur des aspects liés à la construction, à l’installation, au maintien, à la modification et à l’entretien des affiches et enseignes, et non sur le contenu du message. Ainsi formulée, la loi ne reconnaît pas de droits acquis à l’affichage, car les règlements peuvent viser les enseignes ou panneaux déjà érigés, autant que ceux qui le seraient à l’avenir. La réglementation peut donc obliger un propriétaire d’affiche à la modifier pour la rendre conforme aux nouvelles dispositions introduites dans le règlement de zonage. Dans de tels cas, il est de pratique reconnue de fixer dans le règlement un délai pour la mise en conformité<sup>10</sup>. La Loi sur l’aménagement et l’urbanisme (art. 119) permet à une municipalité d’exiger, par règlement, l’obtention d’un certificat d’autorisation pour toute construction d’une affiche, d’un panneau-réclame ou d’une enseigne et de fixer un tarif pour sa délivrance.

La municipalité peut également exercer un contrôle sur l’affichage au moyen d’un règlement sur les plans d’implantation et d’intégration architecturale (PIIA) (Loi sur l’aménagement et l’urbanisme, art. 145.15 et suiv.). Cette procédure permet à une municipalité d’ajouter aux règles de zonage une démarche d’évaluation de chaque demande de permis à la lumière de critères plus ouverts, et plus souples, plus qualitatifs que quantitatifs. Cela permet ainsi d’analyser l’insertion de chaque projet d’affiche, d’enseigne ou de panneau à partir d’un plan détaillé soumis par le promoteur, en fonction du site spécifiquement prévu et d’y appliquer des critères plus circonstanciés, par exemple, le respect de la végétation en place, la préservation des vues, etc. « Cette approche vise essentiellement une meilleure qualité des constructions et aménagements, y compris de l’affichage; elle permet une meilleure intégration des différentes composantes d’un projet » (MAM 1995 : 141).

---

<sup>10</sup> *Ville de Magog c. Les restaurants McDonald’s du Canada (1996)*, R.J.Q. 570 (C.A.)

En outre, certains pouvoirs déjà exercés depuis une dizaine d’années par la Ville de Montréal ou la Ville de Québec ont été généralisés récemment par l’entremise de la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme à l’ensemble des municipalités locales du Québec : il s’agit du contingentement (LAU, a. 113, al.2, para. 4.1°) et du règlement sur les usages conditionnels (LAU, a. 145.31).

Selon le *Guide prise de décision en urbanisme* (MAM, 2003 : [www.mamsl.gouv.qc.ca](http://www.mamsl.gouv.qc.ca)) le « [contingentement](#) d’usages similaires ou identiques permet de prévoir, par zone, le nombre maximal d’endroits destinés à des usages identiques ou similaires y compris, dans un même immeuble, la distance minimale qui doit séparer de tels endroits ou la superficie maximale de plancher ou de terrain qui peut être destinée à de tels usages (cela ne s’adresse pas aux activités agricoles dans une zone agricole telle que définie par la loi) ». Dans le cas des affiches, qui pourraient être considérées comme des usages, ce pouvoir peut permettre de limiter le nombre d’affiches sur une distance donnée, par exemple, ou sur un même site ou immeuble.

Le Règlement sur les usages conditionnels permet aux municipalités de définir des types d’usages qui sont soumis à une évaluation particulière selon des critères prédéfinis et dont l’autorisation peut être assortie de conditions relevant de la compétence des municipalités. Par exemple, des cafés-terrasses pourraient, après analyse détaillée, faire l’objet de conditions quant à l’emplacement de chaque terrasse par rapport au site, aux dates et aux heures d’exploitation, aux activités qui pourraient y être interdites (danse, concerts, systèmes de sonorisation électronique, etc.). Ce pouvoir pourrait sans doute également être appliqué à l’affichage et ainsi autoriser une municipalité à imposer des conditions précises, notamment de forme, de localisation ou de distance par rapport à des bâtiments, des paysages ou des vues.

### **3.2.2 La position officielle de l’Union des municipalités du Québec (UMQ)**

À la suite de la présentation du projet de loi 129, relatif à la Loi interdisant l’affichage publicitaire le long de certaines voies de circulation, le 11 mai 2000, la Commission politique de l’Union des municipalités du Québec (UMQ) sur l’aménagement et l’urbanisme a rédigé un rapport qui traduit ses réactions à l’égard de ce nouveau cadre réglementaire (UMQ 2000). La Commission considère que le projet de loi est beaucoup trop restrictif et suggère des assouplissements. Elle souligne l’ingérence du gouvernement québécois dans un domaine où les municipalités exercent traditionnellement des responsabilités : « La Commission maintient que l’autonomie municipale doit être préservée en matière d’affichage et demeure intraitable sur ce plan » (UMQ 2000 :7).

La Commission associe le dossier de l’affichage à trois enjeux, soit la sécurité sur les routes, le paysage et le droit qu’ont les municipalités de négocier avec les afficheurs : « La Commission ne peut donner son aval à un projet de loi dont l’impact équivaldrait à enlever aux municipalités le droit de transiger avec les compagnies d’affichage publicitaire et empêcher la concrétisation de plusieurs contrats » (UMQ 2000 :8).

Selon le rapport de la Commission, la protection des paysages incombe aux élus locaux : « La Commission estime que l’affichage urbain relève du pouvoir des autorités locales en matière d’aménagement du territoire et qu’il n’est pas du ressort du ministère des Transports de prescrire des normes pour l’implantation de panneaux-réclames dans les zones libérées de l’interdiction sur les territoires municipaux. La Commission s’oppose à l’ingérence du gouvernement dans les pouvoirs des élus locaux et demande que ce champ d’intervention en matière d’aménagement du territoire soit respecté [...] Par leur pouvoir d’aménagement du territoire, les municipalités peuvent identifier, par leur réglementation de zonage, les endroits où elles veulent autoriser un tel affichage et la plupart le font déjà, en ne les autorisant que dans des secteurs industriels et commerciaux déjà très marqués par l’affichage commercial » (UMQ 2000 : 6). La Commission souligne, d’autre part, que l’impact d’un panneau d’affichage est le même que celui d’une enseigne commerciale et que leur implantation en milieu urbain devrait être privilégiée, puisque leur impact dans ces milieux est moindre qu’en milieu rural. Elle ajoute que, si la réglementation est trop stricte, il y aura des répercussions à la périphérie des villes et donc plus d’impact sur les paysages.

À la suite du dépôt du projet de loi 129, la Commission a demandé des assouplissements au ministère des Transports. Ce dernier a proposé, en juin 2000, de limiter l’interdiction totale à certaines zones critiques (intersections, échangeurs, etc.). Cependant, cet assouplissement a été jugé très insuffisant par l’UMQ, qui a proposé des normes de distance beaucoup moins contraignantes.

**Tableau 3-1 Du projet de Loi n°129 à la Loi sanctionnée  
(L.Q. 2000 c.58; devenue L.R.Q. c. A-7.0001)**

<b>Lois et propositions</b>	<b>Projet de loi 129 11 mai 2000</b>	<b>Assouplissements proposés par le Ministère 1er juin 2000</b>	<b>Assouplissements proposés par l’UMQ 15 septembre 2000</b>	<b>Loi sanctionnée (L.Q. 2000, c. –58) 20 décembre 2000</b>
<b>Corridor et distances d’interdiction</b>				
<b>Corridor visé</b>	Interdiction totale (sauf enseigne, remplacement d’une publicité, publicité pour une municipalité, etc.)		75 m	200 m
<b>Échangeur</b>		450 m	15 m	200 m
<b>Intersection</b>		180 m	15 m	200 m
<b>Courbe prononcée</b>		100 m	60 m	100 m
<b>Zone scolaire (et autres)</b>		100 m	60 m	100 m
<b>Entre deux panneaux publicitaires</b>		450 m	Critères qui devraient relever des municipalités selon l’UMQ	100 m ou 200 m (selon la taille de la publicité et dans un périmètre d’urbanisation)
<b>Entre une publicité et un panneau de signalisation</b>	75 m	300 ou 600 m (hors périmètre d’urbanisation)		
			50 m	

Le Ministère a défini des normes de distance entre deux panneaux ou entre un panneau publicitaire et un panneau de signalisation pour les secteurs dans lesquels la publicité est autorisée. La Commission, pour sa part, considère que cette compétence revient aux autorités locales, qui ont différents outils pour réglementer l’affichage (règlement de zonage, règlement sur les PIIA). Enfin, la Commission invite le ministre des Transports à travailler en concertation avec les municipalités pour assouplir sa réglementation et leur permettre d’implanter leurs panneaux municipaux dans l’emprise du Ministère (UMQ 2000 : 10). D’autre part, elle invite « la ministre des Affaires municipales et de la Métropole à définir une orientation gouvernementale favorisant une meilleure gestion de la protection des paysages sur le territoire des MRC ou à l’échelle de l’agglomération, afin que les schémas d’aménagement révisés tiennent compte de cette problématique et que cette orientation identifie des moyens d’actions efficaces pour aider les élus locaux à atteindre cet objectif » (UMQ 2000 : 11).

### **3.3 Les municipalités et la volonté politique de limiter l’affichage**

L’UMQ affiche une position très claire quant à la volonté des municipalités d’avoir le plus de pouvoir possible dans la réglementation sur l’affichage. Des observations sur le terrain et l’étude des schémas d’aménagement des MRC montrent cependant à quel point la volonté de limiter l’affichage diffère selon les exemples. L’ancienne municipalité de Sainte-Foy, les MRC Les Pays-d’en-Haut, des Laurentides ou de Memphrémagog, par exemple, laissent voir une importante préoccupation quant à l’impact visuel des panneaux et de façon plus générale relativement à la mise en valeur des paysages. Une majorité de municipalités, notamment Berthierville ou Blainville, montrent à l’inverse une absence de préoccupation dans ce sens.

#### **3.3.1 Une position forte dans l’ancienne municipalité de Sainte-Foy**

L’expérience de l’ancienne municipalité de Sainte-Foy témoigne d’une forte volonté politique de limiter l’affichage publicitaire. À l’heure actuelle, le règlement de zonage autorise les enseignes publicitaires (affiches) uniquement dans certains secteurs industriels et sur permission du conseil municipal. En 1995, ce dernier a adopté un règlement de zonage qui régit notamment l’affichage sur pylônes et sur les édifices. Ledit règlement impose des restrictions quant à l’affichage sur les édifices (une enseigne ne peut excéder une dimension déterminée sur chaque bâtiment). Il interdit les enseignes pylônes (sauf pour les centres commerciaux dont le premier étage fait plus de 2 500 m<sup>2</sup> de superficie; dans ce cas, l’enseigne ne doit servir qu’à indiquer le nom du centre commercial). Et il limite l’affichage dans les vitrines (qui doit faire l’objet d’un permis). Des magasins comme Les Ailes de la mode se sont pliés au règlement et ont fixé leur nom sur le bâtiment, tandis que d’autres, tel Ultramar, contestent le règlement et tiennent à tout prix à leur enseigne pylône (Martel, 1999).

Ce règlement a été jugé trop sévère par certains commerçants. Finalement, un compromis a été trouvé en février 2000 : les pylônes ne sont plus strictement interdits, mais on encourage l’affichage sur le bâtiment. Les nouvelles normes limitent l’affichage à 4/10<sup>e</sup> de mètre carré par mètre linéaire de façade. Afin d’encourager les commerçants à installer leur affiche sur leur bâtisse plutôt que sur un pylône en bordure de rue, la norme est majorée de 25 p. 100 si l’affiche est installée au mur et réduite de 50 p. 100 sur un pylône.

Deux autres changements ont été apportés :

- il y a eu suppression de l’exigence concernant le nombre maximal de couleurs permis sur une enseigne au sol;
- une enseigne placée sur le mur d’un bâtiment peut excéder la hauteur maximale de 6 m, à partir du plancher du premier étage, sans toutefois dépasser la bordure de l’avant-toit.

Le délai de mise en conformité avait été fixé au mois d’août 2002. Il a été repoussé au mois d’août 2004. Ce délai supplémentaire doit permettre à la Ville de Québec de dresser un inventaire des enseignes et de réviser les normes à l’échelle de la nouvelle ville.

Dans l’ancienne municipalité de Sainte-Foy, la vocation commerciale tient une place très importante. D’autre part, c’est une porte d’entrée majeure de Québec. Soulignons que les restrictions apportées à l’affichage n’ont pas freiné le dynamisme économique et commercial. Toutefois, la fusion des municipalités effectuée en 2001 risque de favoriser à moyen terme une révision à la baisse des exigences.

### ***3.3.2 Des préoccupations opposées le long de l’autoroute des Laurentides***

Nous avons étudié le cas particulier de l’autoroute des Laurentides et de la route 117 (de Montréal à Mont-Tremblant), à travers une enquête de terrain, qui avait pour objet, d’une part, de repérer les secteurs à concentration d’affiches et d’enseignes. D’autre part, nous voulions évaluer l’affichage publicitaire à l’aide de certains critères (localisation, nombre de panneaux, discrétion, distance de Montréal, impact sur le paysage, etc.).

Le choix du cas particulier de l’autoroute des Laurentides s’explique notamment par la problématique diversifiée que l’on trouve le long du parcours (milieu rural, milieu urbain, entrées de ville). Cette autoroute est un exemple intéressant du fait qu’elle est la plus ancienne du Québec et qu’elle a été justifiée par la volonté de développer tourisme et loisirs. D’emblée, la question du paysage devait donc être posée. De plus, après la construction de l’autoroute 15, la région des Laurentides a connu un développement important, d’ordre touristique et résidentiel. Nous avons donc jugé intéressant de vérifier si cette exploitation sur le plan touristique avait entraîné une prolifération de l’affichage publicitaire ou des enseignes de commerces le long de cette autoroute à vocation touristique ou si, au contraire, les préoccupations environnementales et le souci de favoriser la qualité des paysages avaient été plus forts.

Rappelons que l’autoroute des Laurentides a déjà fait l’objet d’une étude de la Chaire en paysage et environnement (Beudet et autres 1998) qui identifiait notamment les concentrations d’affiches. Nous avons donc pu mener une approche comparative. Ainsi, nous avons repris les cartes réalisées dans cette recherche et nous les avons actualisées pour montrer la localisation des affiches et son évolution. Ces cartes présentent une caractérisation des champs visuels (annexe I).

Enfin, l’intérêt de notre enquête de terrain était de voir comment les règlements (portant sur l’affichage publicitaire et les enseignes) des MRC et du Ministère se complètent.

### 3.3.2.1 Une prolifération récente de l’affichage à certains endroits

La pression urbaine est forte, notamment à Blainville qui s’est beaucoup développée au cours des dernières années. On note pour cette municipalité une prolifération importante d’affiches publicitaires, et ce, dans les deux directions de l’autoroute 15. À remarquer que Blainville a passé un accord avec Affichage Astral Média pour l’implantation de panneaux le long de l’autoroute 15. Dans notre recherche, nous avons dénombré une vingtaine de panneaux doubles de part et d’autre de l’autoroute, la concentration de panneaux étant supérieure sur le côté est<sup>11</sup>. Les panneaux reprennent à leur base la signature visuelle de Blainville. Et certains sont d’une taille énorme (dépassant 4 m sur 14 m). Cette prolifération marque la présence de la ville, mais elle crée aussi un environnement visuel dégradé, dans une zone boisée.



**Figure 3-2** Blainville, méga panneau  
Source Astral Média



**Figure 3-3** Concentration d’affiches à Blainville, Autoroute 15

<sup>11</sup> Nous avons compté onze panneaux doubles sur le côté est et sept sur le côté ouest.



**Figure 3-4** Présence de panneaux hauts et massifs, Autoroute 15

Les panneaux publicitaires sont nombreux aussi à Laval et ils ont été implantés récemment. De plus, à l’entrée nord de la ville, trois remorques servant de support pour des affiches publicitaires captent l’attention. Leur installation est récente.

### **3.3.2.2 Les sections d’autoroute dans lesquelles l’affichage est interdit**

Selon le Décret n° 1135-91 du 14 août 1991, la publicité est interdite le long de l’autoroute 15, dans les deux directions : du kilomètre 44,8 (municipalité de la paroisse de Bellefeuille) jusqu’au kilomètre 66,8 aux limites de la ville de Sainte-Adèle ; du kilomètre 73, dans la municipalité de Val-Morin, jusqu’au kilomètre 85,5 dans la municipalité de Sainte-Agathe-des-Monts ; et du kilomètre 88,8 jusqu’à la fin de l’autoroute, au kilomètre 89,7 dans la municipalité de Sainte-Agathe-Sud.

Dans le rapport de Beaudet et autres (1998), on fait état de la présence de concentrations d’affiches dans la zone d’affichage interdit. Aujourd’hui, la majorité de ces affiches auraient été remplacées par une signalisation officielle. Deux panneaux restent toutefois en infraction, sur le territoire de Saint-Jérôme.

Dans le cas plus précis de la MRC des Laurentides, il est intéressant de noter l’importante préoccupation paysagère dont témoigne le schéma d’aménagement. Dans la planche 9 du schéma d’aménagement révisé, « Milieu visuel et patrimoine » (MRC des Laurentides, 2000 : planche 9), pratiquement toutes les routes représentées sur cette carte sont classées « corridors touristiques » et, par conséquent, sont protégées par une réglementation interdisant l’affichage et considérant la qualité des implantations et l’abattage des arbres. La réglementation très stricte couvre ainsi l’ensemble de la MRC des Laurentides. Dans le schéma d’aménagement en vigueur en 1998, on pouvait déjà noter la préoccupation paysagère accrue de la MRC, et cette préoccupation est d’autant plus importante que, dans la révision du schéma d’aménagement en 2000, quelques modifications ont été apportées concernant la réglementation sur l’affichage. Ces modifications ne

font que renforcer la volonté de préserver les paysages et donc de faire appliquer une réglementation plus stricte.

### 3.3.2.3 Des préoccupations opposées

Notre enquête de terrain nous amène ainsi à distinguer deux secteurs :

- de Montréal à Saint-Jérôme, où la présence de panneaux publicitaires est très marquée et en développement, avec un laisser-aller dans certains secteurs (Laval, Blainville);
- de Saint-Jérôme à Mont-Tremblant, où de nombreux paysages sont valorisés, grâce notamment à une réglementation stricte sur l’affichage.

Mentionnons que la préoccupation des MRC à l’égard du paysage varie énormément selon les territoires visés (voir l’annexe II). Notre enquête de terrain confirme l’importance d’une réglementation à l’échelle locale complémentaire à la réglementation du Ministère pour une valorisation appropriée et efficace des paysages. L’étendue des champs visuels dans les Laurentides dépasse en effet largement la bande de 200 m considérée par la réglementation québécoise (voir les cartes 2 et 3 dans l’annexe I).

La route 117 (ancienne route 11), quant à elle, qui était le premier corridor d’accès aux Laurentides, est une catastrophe notoire. Elle témoigne de la culture déficiente des municipalités en ce qui concerne le paysage. Elle montre que l’on n’est jamais parvenu à infléchir des tendances fâcheuses.

## 3.4 L’affichage, élément indispensable des stratégies de revitalisation

Au cours des dernières années, de nombreuses municipalités ont entrepris un processus de revitalisation des centres-villes et des cœurs de village. Depuis 1984, la Fondation Rues principales est intervenue dans plus de 120 municipalités et quartiers du Québec. Ces interventions ont été accompagnées d’un volet relatif aux enseignes et affiches. La réglementation sur l’affichage est en effet considérée comme un élément indispensable à l’amélioration du cadre de vie, donc à une stratégie de revitalisation.

De 1997 à 2002, les effets d’entraînement de la démarche « Rues Principales » ont engendré la création de plus de:

- ✓ 1 200 emplois;
- ✓ l’implantation de 360 nouvelles entreprises;
- ✓ des investissements publics de 31 millions de dollars;
- ✓ des investissements privés de 98 millions de dollars.

Source : [fondationruesprincipales.qc.ca](http://fondationruesprincipales.qc.ca)

Si cette préoccupation s’affirme quand il s’agit des centres-villes et des cœurs de quartier, elle est beaucoup moins présente dans le cas des entrées de ville. Ces espaces sont souvent laissés pour compte. Pourtant, ils donnent une première impression de la ville pour qui la visite et ils invitent ou non à y pénétrer. Plusieurs expériences confirment les répercussions positives d’une réglementation d’affichage appropriée à cet égard.

#### ***3.4.1 La réglementation sur l’affichage et le changement d’image***

L’expérience de Lévis montre comment, par une réflexion sur les affiches et enseignes, on donne une autre image de la ville. Le travail de sensibilisation fait par le Comité d’aménagement physique de la Ville au milieu des années 90 a eu un effet d’entraînement auprès des marchands (Varin 1998).

Par ailleurs, le succès de la revitalisation de l’avenue Dollard à LaSalle témoigne, d’une part, d’un changement d’image positif et, d’autre part, d’un nouveau dynamisme insufflé par ce changement d’image. À la suite des travaux, la « nouvelle » avenue Dollard comptait trois fois moins de locaux inoccupés qu’au moment d’entreprendre les travaux. Une des clés du succès a été la concertation avec les citoyens et les commerçants (Dionne et Roy 1996).



**Figure 3-5** Avenue Dollard avant les travaux (Dionne Hellen et Martin Roy, 1996)



**Figure 3-6** Avenue Dollard après les travaux (Dionne Hellen et Martin Roy, 1996)

### ***3.4.2 Les gains à tirer de la qualité des paysages***

Scenic America souligne que le contrôle de l’affichage est bénéfique pour les économies locales. Il améliore le caractère des communautés et la qualité de vie, deux aspects qui influent directement sur le dynamisme économique (Scenic America. Billboard is good for business. [www.scenic.org](http://www.scenic.org)).

Pour sa part, le projet Opération paysages du Conseil régional de l’environnement des Laurentides, réalisé en collaboration avec les MRC et d’autres partenaires, veut faire connaître les gains à tirer de la qualité des paysages (section 1.3.3).

Ces différentes expériences et initiatives s’avèrent importantes et elles sont à faire connaître auprès des municipalités qui ne voient pas l’intérêt d’adopter une réglementation dans ce sens. Le cas de LaSalle montre aussi de quelle façon la concertation avec les commerçants a été un élément de réussite.

L’ensemble des bénéfices de la mise en valeur durable des paysages est donc à opposer aux revenus ponctuels liés aux loyers que perçoit une municipalité pour les panneaux publicitaires implantés sur son territoire.



**Figure 3-7** Paysage des Laurentides

### **3.5 Les territoires et les problématiques de la publicité**

La problématique de la publicité se pose de manière différente suivant le milieu qui l’accueille et nécessite, de ce fait, des réponses différentes en matière de réglementation.

#### **3.5.1 Le milieu rural**

Les abords routiers en milieu rural offrent différents types de paysages :

- de vastes espaces dégagés;
- des zones boisées;
- des zones montagneuses; etc.

On note la présence d’éléments bâtis (maisons et bâtiments agricoles isolés), mais le territoire est majoritairement non construit. Les champs visuels largement ouverts dominent les paysages.

Un panneau publicitaire en milieu non construit est une intrusion dans le paysage, et un seul panneau peut même être à l’origine d’une obstruction complète du champ visuel. Surtout que le panneau est implanté là où le regard est le plus susceptible d’être mobilisé :

« Dans tous les cas, la superposition de l’affichage est problématique. Il est difficile d’intégrer un panneau publicitaire, même si l’affiche est de grande qualité graphique, à un décor naturel : presque instinctivement, un malaise est ressenti comme si on portait atteinte au site. Lorsqu’il s’agit d’un point de vue remarquable sur un paysage naturel ou humanisé, l’impression qui domine alors est celle d’une interférence entre un spectateur et le spectacle. Effectivement il n’est pas rare qu’un panneau-réclame cache la vue ou qu’il perturbe « la contemplation » en introduisant à sa proximité des éléments de distraction. L’affichage tente de profiter du fait que l’attention du passant est déjà mobilisée pour s’immiscer dans le champ visuel. De plus, il arrive souvent dans ces situations que l’on se serve de gros rochers, de toits de grange, d’arbres comme supports d’affichage. Mais cela n’aide pas à mieux intégrer le message, au contraire. En présence de paysages remarquables, la difficulté de trouver une place à l’affichage est évidente. Cependant, des possibilités subsistent; par exemple, un travail sur sa localisation serait utile. Par ailleurs, dans des paysages plus neutres, l’affichage pourrait contribuer à enrichir des parcours autrement monotones » (MAM 1991 : 6 et 7).

Les publicités observées en milieu rural sont souvent des préenseignes, qui annoncent un commerce et la façon de s’y rendre. Ce sont aussi des enseignes commerciales très visibles, où l’on utilise des dispositifs pour attirer l’attention de loin (drapeaux, panneaux lumineux). La caricature de cette stratégie est probablement le restaurant Madrid sur l’autoroute 20.



**Figures 3-8, 3-9 et 3-10** Affichage en milieu rural, Autoroute 40



**Figure 3-11** Restaurant Madrid, Autoroute 20

Les enseignes en hauteur, élevées à plusieurs dizaines de mètres du sol et visibles parfois à des kilomètres à la ronde, marquent aussi le paysage rural. Ce sont, par exemple, les enseignes des restaurants McDonald’s ou d’Ultramar que l’on voit au-dessus des cimes des arbres.



**Figure 3-12** Enseigne Ultramar, route 117



**Figure 3-13** La porte du Nord, Autoroute 15 Sud

### **3.5.2 Les entrées de ville**

L'entrée de ville est l'espace périurbain situé là où ville et campagne se rencontrent. Elle offre une voie d'accès au milieu urbain. Le concept d'entrée de ville renvoie à des formes urbaines très différentes selon la taille des villes et les contextes territoriaux et il se caractérise souvent par une zone floue, mal définie entre deux milieux. Il s'agit généralement plus d'un parcours que d'une porte d'entrée strictement délimitée.

Le concept d'entrée de ville fait aussi référence aux zones commerciales périphériques ou aux villes de banlieue des grandes agglomérations. Ces espaces sont marqués par la présence de l'automobile ainsi que par la multiplication des affiches et enseignes sur pylônes et ils font généralement l'objet de peu de considérations urbanistiques. Dans le cas de Montréal et de Québec, les entrées de ville sont marquées par le passage des cours d'eau. Celles de Montréal sont situées en zone urbaine, tandis que celles de Québec sont situées en zone périurbaine.

L'entrée de ville donne une première impression d'une municipalité : « [Elle] révèle ses attraits, des points de repère et des lignes de force. Les panneaux publicitaires et les enseignes se classent parmi les éléments structurants de ce lieu, tout comme les alignements d'arbres, la configuration de la route et l'implantation des bâtiments. Par leur fonction, ils participent à l'image et à la mise en valeur d'une agglomération. Dans les faits, cependant, un ensemble de problèmes se rattachent à ce lieu d'entrée et atténuent, annulent ou empêchent la formation de l'effet d'accueil. Autant il y a d'entrées de village, autant on peut identifier de types de problématiques » (MAM 1991 : 7 et 8).

L'entrée de ville est un espace très important qui nécessite une attention et un traitement particuliers : « Les enseignes à l'entrée du village devraient participer à l'image d'une agglomération; elles ne devraient ni masquer les attraits du lieu, ni en déséquilibrer l'échelle. L'affichage peut contribuer à rythmer l'approche, à guider le conducteur vers l'agglomération, et à marquer l'entrée du village » (MAM 1991 : 8).

En milieu rural, ce sont particulièrement les préenseignes et les enseignes qui marquent les entrées de ville, dans le but d'inciter les automobilistes à s'arrêter. À Berthierville, par exemple, la prolifération d'enseignes et de panneaux donne l'image d'une zone commerciale banale, limitée à quelques commerces et restaurants pour une clientèle de passage. Elle ne laisse pas supposer les autres atouts de la municipalité (cœur du village, proximité du fleuve et espaces de promenade).



**Figure 3-14 Prolifération de panneaux, Berthierville**

Dans les zones commerciales urbaines, les panneaux publicitaires ne créent souvent pas plus d’impact visuel que l’enseigne d’un commerce de grande taille. Affiches et enseignes informent les automobilistes et peuvent participer à l’image de l’agglomération. Elles ne doivent cependant pas lui nuire. Le principal enjeu se situe relativement à la prolifération et à la surenchère de panneaux qui sont à éviter.

### **3.5.3 La traversée en milieu urbain**

En milieu urbain, les constructions sont dominantes et les champs visuels souvent restreints. Enseignes et panneaux publicitaires font alors partie de la vie urbaine. Les panneaux y ont une place depuis le développement de l’affichage. Ils témoignent, au même titre que les édifices, d’une présence privée dans l’espace public. Ils sont un élément éphémère dans la permanence de la ville. Rappelons cependant que l’affichage s’impose à la vue, sans que l’on puisse l’éviter. Aussi le caractère de plus en plus massif des structures publicitaires doit-il être remis en question.

Ainsi, la problématique de la publicité en milieu urbain se pose sur différents plans, dans la façon dont l’affiche contribue de manière positive ou non à l’environnement urbain :

- la prolifération de panneaux, d’enseigne et d’affiches est à bannir, à la fois pour des questions de sécurité, de paysage et de lisibilité des messages;
- l’affiche publicitaire doit contribuer à l’environnement visuel : respecter le caractère du lieu, offrir une forme d’harmonisation, marquer le territoire;

- l’affiche ne doit en aucun cas venir masquer une perspective intéressante et doit être privilégiée dans des espaces ayant des qualités paysagères moins intéressantes (à Paris, par exemple, des panneaux publicitaires sont intégrés à certains murs antibruit du périphérique);
- l’affiche doit respecter les échelles du territoire, au bénéfice du milieu d’accueil et sachant que les messages s’adressent aux automobilistes mais aussi aux piétons.

## 4. LES PRATIQUES LÉGISLATIVES ET RÉGLEMENTAIRES EUROPÉENNES ET NORD-AMÉRICAINES

Nous tracerons ci-dessous un portrait de différentes pratiques législatives et réglementaires à l'étranger, afin de mieux circonscrire les limites des pratiques québécoises et d'apporter des suggestions d'amélioration dans le contexte de la fusion des lois envisagée par le gouvernement du Québec.

### 4.1 La réglementation en France

L'affichage extérieur est réglementé en France par la Loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes (elle s'inscrit dans la Loi de protection du cadre de vie du Code de l'environnement). Cette réglementation fait partie des attributions du ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement. Elle est appliquée depuis le 30 juin 1983<sup>12</sup>. Elle a été complétée par la Loi du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, qui rend la législation beaucoup plus répressive. Cette loi entend protéger plus efficacement l'environnement et empêcher des implantations d'affichage anarchiques et non conformes à la législation.

Les textes des lois de 1979 et de 1995 débutent par l'énoncé de deux principes. Elles reconnaissent à la publicité un droit d'existence : « chacun a le droit d'exprimer et de diffuser informations et idées, qu'elle qu'en soit la nature, par le moyen de la publicité, d'enseignes et de préenseignes » et elles posent la nécessité de la protection du cadre de vie (Loi du 29 décembre 1979; Loi 95-101 du 2 février 1995 (Fitoussi 1995). La réglementation de l'affichage publicitaire s'inscrit plus particulièrement « dans ses interventions en faveur de la qualité du cadre de vie, au travers de la préservation des paysages de tous les jours aussi bien que dans les sites d'intérêt patrimonial et national (sites classés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager...) » (Cochet 2002 : 8).

#### 4.1.1 Les interdictions en dehors des agglomérations

Les lois françaises s'en tiennent « à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, visibles de toute voie ouverte à la circulation publique, au sens précisé par décret en Conseil d'État »<sup>13</sup>. Elles ne mentionnent pas de distance spécifique réglementée à partir du bord de l'emprise (sauf pour des questions de sécurité). Les lois en question classent les objets en trois catégories, selon le lien qu'entretient le message avec le lieu où est implanté son support :

---

<sup>12</sup> La publicité est aussi régie en France par : 1) le Code de la route, sur le plan de la sécurité routière; 2) le Code général des collectivités territoriales, pour l'imposition de taxes sur les publicités; 3) le Code de la voirie routière, pour le gestionnaire de la voie lorsqu'il y a emprise sur le domaine public ou en surplomb. Nous nous attachons cependant principalement ici à la Loi de 1979 qui est la plus générale et qui prend en considération le paysage.

<sup>13</sup> Loi n° 95-101, article 2

- les panneaux publicitaires : « à l'exception des enseignes et préenseignes, toute inscription, forme ou image destinée à informer le public ou attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir les dites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités » ;
- les enseignes : « toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à l'activité qui s'y exerce »; permise *a priori* partout, l'enseigne nécessite simplement une autorisation dans les lieux protégés ;
- les préenseignes : « toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée »; la préenseigne est soumise aux mêmes règles que la publicité, à l'exception de certaines dérogations.

Toute publicité est définitivement interdite sur les arbres dans les lieux suivants :

- les immeubles classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire ;
- les monuments naturels ;
- les sites classés ;
- les parcs nationaux et réserves naturelles.

Toute publicité est en principe interdite hors agglomération et dans les lieux protégés tels que :

- les sites inscrits ;
- les secteurs sauvegardés ;
- les abords des sites et monuments historiques ;
- les agglomérations couvertes par un parc naturel régional.

La publicité est interdite le long des autoroutes. De plus, dans le but de préserver la sécurité routière, l'affichage est interdit (sauf dérogation) sur l'emprise de toutes les voies publiques ainsi qu'à moins de 20 m du bord extérieur de la chaussée des voies communales, départementales et nationales. Il est aussi interdit à moins de 200 m du bord extérieur de la chaussée des voies rapides.

#### **4.1.2 Un règlement national adaptable aux conditions locales**

La Loi de 1979 laisse aux maires la possibilité d'adapter les règles générales aux conditions particulières de leur commune. Le maire peut donc :

- prendre un arrêté municipal pour désigner des interdictions particulières et adapter certaines normes ;
- créer à son initiative un groupe de travail qui instituera des zones de réglementation spéciale (autorisée, restreinte ou élargie) :

Hors agglomération :

- zone de publicité autorisée (ZPA) : zone qui peut être instituée à proximité immédiate des établissements commerciaux et industriels ou des centres artisanaux ou dans des groupements d’habitation;

En agglomération :

- zone de publicité restreinte (ZPR) : zone où la publicité est soumise à des prescriptions plus restrictives que celles qui sont fixées par le régime général en agglomération. On peut notamment déterminer les conditions et les emplacements d’implantation, ainsi que les catégories de publicité interdite;
- zone de publicité élargie (ZPE) : zone où la publicité est soumise à des prescriptions moins restrictives.

Les limites de l’agglomération considérées pour l’affichage sont définies par le Code de la route. Celui-ci considère la présence du panneau d’agglomération et d’un habitat constitué.

Le groupe de travail auquel nous faisons référence ci-dessus est créé à l’initiative du conseil municipal de la commune visée et présidé par le maire. Il comprend en nombre égal des membres du conseil municipal et éventuellement d’un organisme intercommunal, d’une part, et des représentants des services de l’État, d’autre part. Les chambres de commerce et d’industrie, les chambres de métiers, les associations locales de même que les représentants des professions intéressées sont associés, à leur demande, avec voie consultative, à ce groupe de travail. Le projet ainsi élaboré est transmis pour avis à la commission départementale compétente en matière de sites. Le projet est arrêté par le maire après délibération du conseil municipal.

En 1984, soit un an après la mise en application de la loi, 400 groupes de travail fonctionnaient, tandis qu’en 2002 plus de 1 000 règlements locaux de publicité avaient été approuvés et près de 300 étaient en cours d’adoption. Notons qu’au-delà de 26 millions de Français (sur 58 millions) vivent dans une commune où la publicité fait ou fera prochainement l’objet d’un règlement local (Ministère de l’Aménagement du territoire et de l’Environnement, 2002 : 8).

Le principe des groupes de travail est intéressant par son ouverture sur le dialogue, en vue de tenter de concilier des enjeux généralement contradictoires. Toutefois, l’expérience montre que les décisions sont longues à prendre et s’étalent parfois dans le temps. Par exemple, il a fallu à Douai huit années de discussions pour qu’un règlement soit adopté. Après deux années d’application, la municipalité s’est aperçue qu’un tiers des panneaux apposés étaient illégaux (Amboise Rendu 1992 : 7).

La superposition au règlement national de la réglementation locale vient atténuer la première. Dans le cas, par exemple, d’une ZPR, il est possible de réintroduire de la publicité dans des secteurs interdits (monuments historiques, sites classés, etc.) (CERTU 1995 : 20) : « Certes cette possibilité reste souvent soumise à l’Architecte des Bâtiments de France ou à la Commission des Sites, mais elle constitue une occasion de voir la réglementation locale l’emporter sur le cadre général. Que penser alors des zones de publicité élargies ou même autorisées? » La France permet l’établissement de règles locales moins restrictives que celles qui sont à portée générale (CERTU 1995 : 20).

#### **4.1.3 Les autorisations et les sanctions**

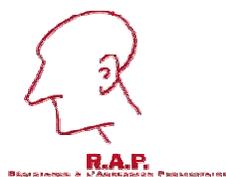
Le respect de la réglementation est assuré par un dispositif administratif et pénal. Lorsqu’une publicité, enseigne ou préenseigne est non conforme à la loi, le maire ou le préfet prend un arrêté ordonnant dans un délai de 15 jours soit la suppression, soit la mise en conformité ainsi que, le cas échéant, la remise en état des lieux. L’administration peut pratiquer un enlèvement à la charge du contrevenant. Le tribunal peut aussi condamner l’afficheur à des amendes.

La Loi de 1979 a été renforcée en 1995 par la mise en place du mécanisme de déclaration préalable. Toute installation nouvelle, tout remplacement ou toute modification d’une installation existante doit faire l’objet d’une déclaration préalable au maire et au préfet de département. Le défaut de déclaration préalable, la fausse déclaration ou l’installation dans un lieu d’interdiction absolue donnent lieu à une amende.

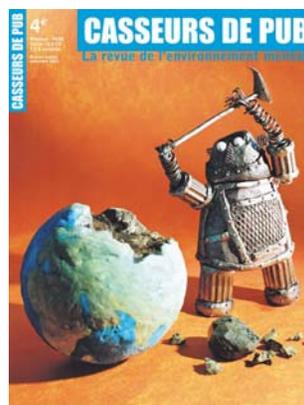
#### **4.1.4 Un bilan après vingt ans d’application de la Loi de 1979**

Après vingt ans d’application de la Loi de 1979, le bilan est mitigé. Pour la Ligue urbaine et rurale, qui a consacré en 2002 un numéro de sa revue à l’affichage et à la publicité, il y a certes des abus, mais la préoccupation paysagère est globalement plus affirmée. Il n’existe pas de remise en question du bien-fondé des lois de 1979 et de 1995. Toutefois, des conseils sont adressés aux collectivités locales pour mieux utiliser et faire appliquer ces lois (Parlant 2002).

En revanche, d’autres organismes, tels que Agir pour l’environnement, Paysages de France, Résistance à l’action publicitaire, Casseurs de pub, ou les Amis de la Terre, regroupés dans la campagne intitulée : « La publicité *véhicule* un message polluant » (voir la section 1.4.4), insistent sur le non-respect des lois en vigueur et le besoin de réformer la Loi de 1979, en la simplifiant et en renforçant les sanctions.



**Figure 4-1**      **Résistance à l’Agression  
Publicitaire**



**Figure 4-2**      **Casseurs de pub**

Plusieurs articles soulignent la prolifération des panneaux et enseignes, contrevenant ou non à la loi, notamment dans des secteurs touristiques. En 1992, le constat suivant était dressé : « En vérité, seuls les monuments et les sites classés sont préservés. Tout le reste du territoire peut être agrémenté soit de panneaux, soit d’enseignes et de préenseignes de taille diverses. Décentralisatrice par anticipation, la loi laisse toute réglementation éventuellement plus contraignante à la volonté des maires, auxquels, par ailleurs, elle donne le droit de prélever une taxe. Autrement dit, les édiles avaient tout intérêt à laisser faire. Dix ans après son début d’application, on peut faire le bilan de la Loi d’Ornano. Pour les paysages, le résultat est devant les yeux. Pour les annonceurs, leur chiffre d’affaires a quintuplé. Les communes s’adjugent 300 millions de francs de taxe annuelle. Quant aux particuliers qui louent leurs terrains ou leurs pignons, ils s’adjugent 1,3 milliard de francs par an » (Amboise Rendu 1992 : 7). Pour sa part, Delahousse (1996) dénonce de manière générale la mauvaise application de la loi et son caractère trop laxiste.

L’application de la loi de 1979 est liée à la volonté des élus de la faire respecter. Elle a entraîné dans de nombreuses villes françaises des opérations d’enlèvement de panneaux (à Lyon et à Dijon, par exemple). Il y a eu une volonté affirmée d’élus de redorer l’image de leur ville. Ainsi, en 1999, 10 637 poursuites ont été engagées pour mettre en conformité ou supprimer des panneaux. Et certaines associations ont joué un rôle majeur pour faire appliquer cette loi.

Le mécanisme de déclaration préalable mis en place en 1995 a pour objet de limiter le nombre de publicités illégales et semble être efficace. Cependant, la réglementation sur les enseignes reste trop laxiste. L’enseigne est soumise à une réglementation plus souple que la publicité. Les surfaces ne sont pas limitées sur les bâtiments et le contenu de l’enseigne non plus<sup>14</sup>. Permise *a priori* partout, l’enseigne requiert simplement une autorisation dans les lieux protégés. Il y a à cet égard de véritables abus (Delahousse 1996; Guilloux 1994).

<sup>14</sup> La réglementation suisse différencie l’enseigne informative (indiquant le nom et la branche d’activité de l’entreprise) de l’enseigne commerciale (faisant la promotion de marques, de produits commerciaux que l’on trouve dans le bâtiment).

## 4.2 La réglementation en Angleterre et au pays de Galles

Le respect du paysage est ancré dans les préoccupations en Angleterre, aussi le contrôle de l’affichage est-il accepté depuis longtemps. La première réglementation sur l’affichage date de 1907 (Advertisement Regulation Act), soit deux ans avant la première loi sur l’urbanisme. La Loi sur l’urbanisme de 1909 (Town Planning Act) a donné aux administrations locales (*local planning authority* (LPA)) le pouvoir de protéger les paysages urbains et ruraux : « Cette préoccupation très tôt exprimée peut être interprétée comme la conséquence de la prédominance anglaise comme première puissance industrielle de l’époque, donc ayant intégré avant les autres le phénomène de la publicité » (CERTU 1995 : 19).

La réglementation sur la publicité de 1907 a été modifiée et étendue en 1925 et en 1932, mais le contrôle était inapproprié et les pouvoirs trop permissifs et limités. Pendant plusieurs décennies, le gouvernement a réussi à préserver l’Angleterre de la prolifération de panneaux. Cependant, en raison de la croissance du tourisme et des loisirs, le nombre de panneaux a augmenté et la réglementation a dû être renforcée. Aujourd’hui, l’affichage est réglementé par les Town and Country Planning Regulations (Control of advertisement) de 1992. D’autre part, au cours des années 80, la signalisation touristique brune et blanche a été introduite.

### 4.2.1 Une réglementation locale et pragmatique

Les LPA ont des compétences partagées en matière d’urbanisme et de routes. Elles peuvent contrôler la publicité dans l’intérêt de l’environnement et de la sécurité publique. En Angleterre et au pays de Galles, on considère que la publicité fait partie intégrante du paysage urbain et que, par conséquent, les règles la régissant relèvent de l’urbanisme. La réglementation est incluse dans le document d’urbanisme communal (règlement de zonage). L’Angleterre définit par exclusion les objets visés par la Loi sur la publicité extérieure.

Les publicités suivantes sont exclues *a priori* du contrôle d’urbanisme :

- les publicités sur un ballon captif, sur un véhicule ou sur un navire habituellement mobile;
- les publicités sur des endroits clos ouverts au public ou un message intégré à un immeuble;
- les indications de prix;
- les élections publiques;
- l’affichage exigé par un texte officiel;
- la signalisation sur le domaine public routier;
- le drapeau d’un État;
- les inscriptions à l’intérieur d’un bâtiment.

Les publicités autorisées *a priori* sont les suivantes :

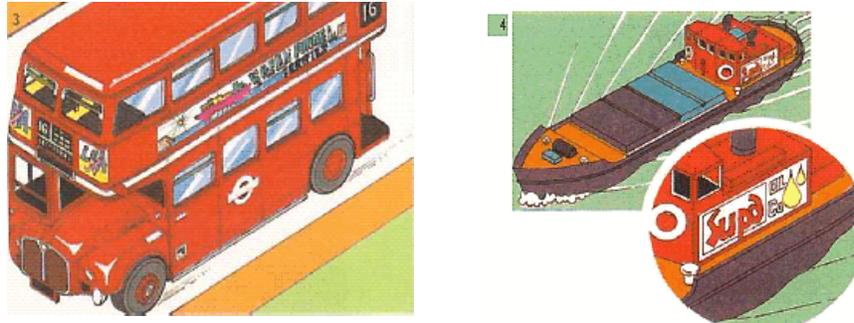
- les inscriptions relatives à un service public ou au bâtiment d’implantation;
- les inscriptions temporaires;
- les enseignes en lettres lumineuses sur un édifice industriel et commercial au rez-de-chaussée, en fanion sur un mât;
- les inscriptions sur une palissade de chantier ou sur du mobilier urbain;
- la signalisation d’un terrain à bâtir.

Les publicités soumises au contrôle d’urbanisme sont toutes celles qui n’entrent pas dans les deux catégories précédentes et pour lesquelles il faut obtenir une autorisation spécifique avant leur installation. Ce sont les communes et les organismes responsables des parcs nationaux qui se partagent cette compétence.

La réglementation se veut donc très pragmatique et fixe le moins de normes possible en fait de taille ou d’aspect des affiches. Des normes qualitatives sont énoncées et un principe de conformité est appliqué. Les panneaux sont évalués au cas par cas, par les LPA, « avec bon sens » selon le site d’implantation et les critères de sécurité et d’impact visuel qui s’y rapportent (CERTU 1995; Guilloux 1994). L’Angleterre a défini un critère d’évaluation pour chaque nouvelle implantation : l’impact visuel dans le voisinage immédiat du dispositif de publicité. Cet impact visuel, y compris ses effets cumulatifs sur l’environnement, est évalué en considérant les caractéristiques du voisinage, le panorama, l’architecture ou la culture qui contribuent au caractère distinct de la ville. Cela amène la publicité à s’adapter, par son implantation, sa taille ou sa forme, au site d’accueil et à évaluer la capacité d’accueil du site (CERTU 1995 : 21) : « Quelle quantité de publicité le site peut-il supporter? »

#### 4.2.2 Les guides d’application

Le contrôle de l’affichage en Angleterre et au pays de Galles prévoit un guide d’application et un guide pour les afficheurs (Department for Transport, 1999). Ces ouvrages simples à comprendre et à utiliser contrastent avec les outils québécois. En effet, les documents anglais mettent l’accent sur des principes qualitatifs et sont abondamment illustrés, tandis que les documents québécois proposent des normes chiffrées complexes.



**Figures 4-3 et 4-4 Exemples d’illustrations du guide anglais pour les afficheurs**

Le guide pour les afficheurs présente de nombreuses illustrations pour expliquer les principes et les situations. Dans la partie concernant les publicités qui nécessitent une autorisation spécifique (affiches publicitaires), il est précisé que, dans son évaluation, la LPA va toujours considérer les caractéristiques de l’environnement. L’accent est mis sur l’importance du respect de l’échelle entre l’affiche et son milieu d’accueil. Il est souligné que les affiches ne devraient pas être autorisées en milieu rural.

Sur le plan de la sécurité, l’évaluation doit considérer les effets sur toute forme de transport (même piétonnier). Les LPA doivent s’assurer que l’objet de la publicité est d’attirer l’attention des personnes et non de les distraire ou de les troubler.

De son côté, le guide d’application sur le contrôle de la publicité souligne que l’appréhension de l’impact visuel peut être considéré comme étant basé sur un jugement subjectif. Il ajoute qu’il est important pour les LPA d’être constantes dans l’évaluation de cet impact. Notons que beaucoup de LPA ont adopté, après consultation, des politiques associées à des règles de design, adaptées à des secteurs particuliers.

### **4.2.3. Des zones de contrôle renforcé**

En définissant les publicités soumises au contrôle d’urbanisme, l’Angleterre a donné aux communes et aux organismes responsables des parcs nationaux trois outils pour réglementer l’affichage qui permettent :

- de définir des zones de contrôle renforcé;
- de soustraire une zone du régime d’autorisation *a priori*;
- d’exiger le retrait d’une publicité ou la fin d’utilisation d’un site.

Ces principes sont reportés dans le règlement de zonage des municipalités (sauf pour le Comté du Grand Londres qui fait l’objet d’un document spécifique).

Dans les zones de contrôle renforcé, les affiches et les enseignes ne seront autorisées qu’exceptionnellement, si le besoin en est prouvé. Ce sont des zones sensibles (ceinture verte de Londres, par exemple). Par ailleurs, les zones de patrimoine architectural et urbain font l’objet de mesures de protection particulières.

En dehors de ces secteurs très protégés, la publicité tend à se développer de façon plus ou moins libre en fonction de la souplesse variable des LPA (CERTU 1995 : 21).

En 1995, près de la moitié de l’Angleterre et du pays de Galles était définie par les LPA comme des zones de contrôle renforcées, selon Cullingworth et Nadin (1997 : 120). D’après ces auteurs, un document de consultation soutient toutefois en 1996 que beaucoup de zones de contrôle sont dépassées, qu’elles ne correspondent plus aux limites de l’environnement bâti, tandis que le système est d’autre part peu clair et mal compris par le public. Il reste que la question paysagère est globalement bien ancrée dans les préoccupations anglaises. La qualité des paysages en témoigne d’ailleurs, particulièrement en milieu rural.

## **4.3 La réglementation aux États-Unis**

L’affichage est réglementé aux États-Unis par les différents paliers de gouvernements : l’administration fédérale, les États et les administrations locales. Des mesures ont été prises à l’échelle du pays, conformément à la loi sur l’embellissement de la voie publique (Highway Beautification Act (HBA)), sur le réseau de routes fédérales, de routes d’États et de routes nationales, tandis que chaque État a adopté une réglementation plus ou moins restrictive. Cinq États interdisent totalement les panneaux publicitaires (Hawaï, le Rhode Island, l’Alaska, le Maine et le Vermont). Ces États offrent un paysage sans publicité, sauf le Rhode Island où l’interdiction porte uniquement sur les nouveaux panneaux.

### **4.3.1 Quelques jalons historiques**

L’opposition à l’affichage publicitaire aux États-Unis s’est affirmée au début du xx<sup>e</sup> siècle, tout d’abord à Hawaï. En 1913, un groupe de femmes hawaïennes marque sa désapprobation en créant l’Outdoor Circle. Leur intérêt est de préserver la beauté des paysages des îles hawaïennes, et ce, en boycottant les produits annoncés sur les panneaux d’affichage. Depuis, Hawaï bénéficie d’un territoire sans panneaux d’affichage.

Durant les années 50, l’opposition se manifeste à l’échelle du pays, ce qui amène le Congrès à adopter une loi en 1958 (Bonus Act) qui consiste à donner une prime aux États interdisant la pose de panneaux d’affichage en milieu rural.

Au cours des années 60, le président John Fitzgerald Kennedy soutient que les autoroutes ne sont pas là pour être au service des compagnies publicitaires. Cette position sera confirmée par Lady Bird Johnson, épouse du président, et aboutira à l’adoption de la HBA en 1965, malgré l’opposition des afficheurs.

En 1968, l’État du Vermont adopte une loi qui prohibe l’installation de panneaux d’affichage et, en 1974, on y enlève le dernier panneau. En 1975, l’Oregon suit le mouvement. Puis en 1977, c’est le tour du Maine, suivi du Rhode Island. L’Alaska, quant à lui, se joint aux États-Unis le 1<sup>er</sup> janvier 1959 et reste depuis un État sans panneaux.

Beaucoup de villes des États-Unis ont adopté des règlements sur le contrôle des panneaux d’affichage. En 1998, Scenic America estime que 1 000 communautés américaines prohibent toute nouvelle installation de panneaux ou ont de sévères restrictions.

### **4.3.2 L’adoption d’une loi sur l’embellissement de la voie publique**

L’administration fédérale a adopté une loi (HBA) en 1965, en vue de préserver la qualité visuelle des abords des routes panoramiques et des autres routes fédérales en milieu rural. L’adoption de cette loi devait mettre un terme à une situation d’anarchie et de saturation visuelle qui régnait le long des routes et autoroutes américaines pendant les années 60.

Cette loi prévoit le contrôle de l’affichage publicitaire le long de près de 500 000 km des réseaux de routes fédérales, de routes d’États et de routes nationales à la grandeur des États-Unis. Les panneaux sont autorisés dans les zones commerciales et industrielles, à condition que leur taille, leur éclairage, les distances entre eux et toutes autres dispositions soient agréés par l’État visé et le gouvernement fédéral.

La loi en question prévoit la mise en place par les États d’un système de contrôle et de normes. Le contrôle des panneaux s’applique à tous les réseaux routiers relevant du Federal Aid Primary ou inter-États et autres routes et autoroutes faisant partie du réseau de routes nationales. Ladite loi fait la promotion de la mise aux normes des panneaux non conformes et prévoit une aide financière aux États pour couvrir les frais de déplacement ou d’enlèvement des panneaux publicitaires. Les États qui ne se conforment pas à cette loi voient l’aide gouvernementale concernant les routes à grande circulation réduite de 10 p. 100.

« En 1991, un amendement au *HBA* est venu compléter les dispositions ayant trait aux routes à caractère panoramique. Mais en 1995, un autre amendement est venu s’ajouter, octroyant aux États une flexibilité dans la gestion des routes à caractère panoramique ou à valeur paysagère. En effet, l’État est à même de juger, puis d’exclure ce qui n’est pas en conformité ou qui ne répond pas aux critères définis par l’État concernant le lieu considéré. Cet amendement est venu clarifier l’érection de nouveaux panneaux dans certaines aires « segmentées » le long des routes panoramiques, fédérales et étatiques, et ce, tant que la détermination et l’attitude de l’État était raisonnable » (Poullaouec et autres 1998 : 45-46).

### **4.3.3 L’échec du Highway Beautification Act**

Floyd (1982 et 2000) souligne l’échec du HBA, soit son manque de succès aussi bien dans l’enlèvement d’affiches existantes que dans la prolifération de nouvelles affiches. Certes, un certain nombre d’États (22) ont supprimé des panneaux non conformes, et plus de 220 millions de dollars ont été dépensés pour ce faire (Floyd 2000). Toutefois, une étude du General Accounting Office souligne l’inefficacité du programme. La loi adoptée en 1965 sert plutôt de bouclier pour protéger les panneaux de l’enlèvement. Son impact a été de protéger les panneaux d’un enlèvement sans arrêté officiel, car ceux-ci ne peuvent désormais être enlevés sans versement de droits compensatoires, à la fois pour le propriétaire de l’affiche et le propriétaire du terrain. Par exemple, après onze ans de bataille juridique, la Ville de Raleigh (en Caroline de Nord) a finalement été capable de supprimer presque tous les panneaux de la ville, à l’exception de ceux qui sont protégés par la loi en question.

En 1986, puis en 1991, Scenic America et d’autres défenseurs de la conservation des paysages ont déployé des efforts importants mais vains pour réformer ladite loi. Les propositions de réformes auraient prohibé toute nouvelle installation de panneaux le long des routes fédérales et auraient autorisé l’enlèvement des panneaux par l’entremise de certaines méthodes constitutionnelles.

#### **4.3.4 L’interdiction d’afficher dans le Vermont**

Le Vermont est l’un des quatre États américains à interdire complètement l’affichage publicitaire le long des routes, et ce, depuis 1968. C’est en 1974 qu’a été enlevé le dernier panneau-réclame du Vermont. Les services et informations touristiques sont maintenant publicisés par des panneaux normalisés.

L’interdiction d’afficher le long des routes du Vermont s’inscrit dans une préoccupation paysagère élargie et la prise de conscience de l’importance majeure du tourisme. Le Vermont avait d’ailleurs adopté en 1970 une loi sur le contrôle de l’utilisation du sol : The Vermont Land Use Regulatory Act (Act 250). C’est le premier État américain à avoir introduit la notion de paysage dans un cadre législatif. Cette loi concerne les grands projets de mise en valeur du territoire et l’impact de ceux-ci sur l’environnement et le paysage. Elle doit son origine à l’inquiétude des citoyens relativement à une importante pression des installations touristiques sur les espaces agricoles : « La Loi 250 vise à garantir que les projets de développement entérinés ne compromettent pas la qualité de l’environnement, qu’ils ne mettent pas de pressions déraisonnables sur les services et sur les équipements publics et qu’ils ne compromettent pas la qualité des paysages, des sites historiques et des aires naturelles » (Courtney (1991), citée par Domon et autres 2000 :113).

Depuis l’interdiction d’afficher, l’activité touristique s’est développée, malgré l’effet inverse qui avait été craint (London 2000). « L’absence d’affiche publicitaire dans le Vermont est la meilleure publicité pour le tourisme », selon Lyman Orton (commerçante dans le Vermont, ([www.scenic.org](http://www.scenic.org))). L’interdiction a permis de plus grandes percées visuelles et a créé plus qu’une publicité compensatrice. En outre,, l’absence de publicité a donné lieu à une situation équitable entre les petites entreprises et les grandes entreprises. Toujours selon Lyman Orton, les premières peuvent désormais être concurrentielles en se basant sur leur atout principal : le service.

Les restrictions ont cependant amené les entrepreneurs locaux à rechercher de nouvelles et attirantes manières de saisir l’attention. Ce sont, par exemple, à Leicester, un gorille de 6 m tenant dans une main une Volkswagen Beetle ou, ailleurs des drapeaux tape-à-l’œil, des animaux ou des objets géants gonflables sur des bâtiments, des véhicules ou d’autres objets attirant l’attention devant les commerces ([www.vermontguides.com](http://www.vermontguides.com)).

En 1997, l’État du Vermont a mandaté une commission indépendante pour évaluer le succès de la réglementation et des autres types d’informations. L’opinion publique et les études ont confirmé l’intérêt et l’efficacité des mesures adoptées en 1968 (Scenic America 1999 : 12).

Devant cette interdiction d’afficher, les opinions divergent : on trouve, d’un côté, les partisans de la loi interdisant toute affiche publicitaire qui sont fiers de l’effet attractif de leur paysage auprès des visiteurs et, de l’autre côté, ceux qui notent les difficultés que les mêmes visiteurs ont à trouver leur destination parce qu’il n’y a pas assez de signalisation pour leur indiquer la route à suivre.

Selon le sénateur James Jeffords, des pressions pourraient amener le gouvernement fédéral à forcer les États à accepter la présence d’affiches publicitaires le long des routes. Si tel était le cas, M. Jeffords porterait alors son attention sur le contrôle de l’affichage et de la prolifération. Notamment, sa réglementation placerait une limite sur le nombre de panneaux-réclames qui pourraient être érigés le long des routes fédérales, elle interdirait également de nouveaux panneaux-réclames dans les zones rurales et elle ne permettrait pas la destruction d’arbres pour donner plus de visibilité aux panneaux-réclames. La suggestion même d’autoriser les affiches publicitaires rend les habitants du Vermont mécontents. Ce sont eux qui se sont mobilisés pour interdire l’affichage publicitaire le long des routes(www.scenesofvermont.com).

#### **4.4 La réglementation au Nouveau-Brunswick**

Au Canada, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a adopté en 1997 une loi sur l’affichage en vue de contrer la prolifération de panneaux et de rendre l’affichage sur les autoroutes plus clair et plus esthétique. Cette loi s’est traduite par le programme des panneaux bleus, qui annoncent aux visiteurs les municipalités, attractions touristiques et services (essence, hébergement, etc.) qu’ils rencontreront sur leur route. Cette loi très stricte au moment de son entrée en vigueur énonçait que les exploitants touristiques n’étaient pas autorisés à poser des panneaux directement le long des principales routes touristiques de la province. Leurs panneaux devaient être installés à 500 m à l’extérieur de l’emprise. D’autre part, des municipalités trop éloignées de l’autoroute n’ont pu utiliser les panneaux bleus (Gravel 2000). Une nouvelle politique d’affichage a donc été adoptée le 4 avril 2001<sup>15</sup>: elle accorde plus de flexibilité dans l’affichage commercial, en autorisant les exploitants à poser des panneaux normalisés le long des routes. Enfin, des améliorations ont été apportées le 16 septembre 2002 pour assouplir encore le règlement dans le cas des entreprises.

##### ***4.4.1 Des principes axés sur la sécurité et le développement économique***

Le règlement néo-brunswickois veut établir un meilleur compromis entre le besoin d’information et l’anarchie de l’affichage. Pour Margaret-Ann Blaney, ministre des Transports, « le nouveau règlement établit un juste équilibre entre le maintien de nos routes sécuritaires et non encombrées et la promotion de nos atouts touristiques » (Gagnon 2001). La ministre des Entreprises, Joan MacAlpine, ajoute que « le gouvernement veut s’assurer que le règlement tienne compte de quatre principaux facteurs : sécurité, développement économique, normalisation et équité entre les intervenants. Nous estimons que nous avons atteint cet équilibre entre la sécurité routière et les possibilités économiques » (Gagnon, 2001). Les normes de conception des panneaux s’appuient sur des critères de sécurité, notamment sur les temps de perception et de lecture des panneaux.

---

<sup>15</sup> Règlement du Nouveau-Brunswick 97-143, établi en vertu de la Loi sur la voirie (D.C. 2001-127)

Comme on le voit, la préoccupation paysagère se traduit par la normalisation des panneaux et la limitation de leur nombre. C’est cependant la volonté de promotion et la préoccupation économique qui dominent la préoccupation paysagère.

Ainsi, la nouvelle réglementation a été bien acceptée par l’industrie touristique qui a participé au processus de consultation du gouvernement pour l’élaboration de sa politique. Selon la presse, c’est un compromis raisonnable pour une région qui mise sur le tourisme et le développement économique.

#### 4.4.2 Le règlement en vigueur

Au Nouveau-Brunswick, les exploitants touristiques (lieux d’activités, hôtels, restaurants, etc.) situés à 60 km au maximum d’une route principale peuvent promouvoir leur entreprise en utilisant l’un des seize formats de panneaux normalisés. Ils doivent obtenir un permis et les panneaux peuvent être placés le long des routes principales, à moins de 500 m du bord de la chaussée mais à l’extérieur de l’emprise. Ils peuvent aussi faire la promotion de leur établissement à plus d’un endroit sur un panneau, pourvu qu’il s’agisse du même établissement à tous les endroits et que ceux-ci se trouvent dans la limite des 60 km.



Figures 4-5 et 4-6 Exemples de panneaux normalisés

Pour leur part, les municipalités peuvent installer des panneaux « Bienvenue à ... » à l’intérieur de l’emprise de route. Si elles désirent avoir plus de souplesse dans la conception de leurs panneaux, le panneau devra être installé à l’extérieur de l’emprise.

Les panneaux bleus (panneaux indiquant des attractions et panneaux touristiques de direction) sont fabriqués, installés et entretenus par le gouvernement provincial.

Entreprise Nouveau-Brunswick utilise des critères de classement des attractions privées et publiques de la province (attraction majeure, secondaire ou ordinaire). Le statut de l’attraction détermine le type de panneau utilisé. Les attractions majeures peuvent ainsi faire de la publicité sur la route de communication la plus proche. Auparavant, il fallait respecter une distance maximale de 25 km.



**Figure 4-7** Panneau d’attraction majeure

La distance minimale à respecter par rapport à un panneau indicateur et entre chaque panneau publicitaire varie de 200 à 500 m suivant le type de route (route locale ou route principale). Des restrictions spécifiques sont imposées à proximité des courbes, des intersections et échangeurs. Les panneaux illégaux doivent être supprimés aux frais du propriétaire.

Le nouveau règlement met fin à la clause de « droits acquis » sur les panneaux érigés avant l’adoption du règlement de 1997. L’expiration des contrats actuels éliminera les panneaux pour commanditaires dans l’ensemble de la province.

La publicité privée est permise à l’extérieur de l’emprise des routes et chemins locaux. Les panneaux normalisés ne sont pas exigés, bien que le ministère des Transports réglemente la taille, l’espacement et la distance entre les panneaux. Il faut obtenir un permis pour installer un de ces panneaux le long d’une route d’importance ou d’une route collectrice.

#### **4.5 La réglementation en Ontario**

La réglementation ontarienne concernant l’affichage publicitaire s’inscrit dans le cadre plus général de la gestion des corridors routiers (sécurité routière, gestion des accès, signalisation, etc.) régie par The Public Transportation and Highway Improvement Act. Cette loi établit que le ministre des Transports de l’Ontario (ou ses délégués) peut délivrer des permis pour gérer et contrôler ses corridors routiers<sup>16</sup>. La réglementation concerne la signalisation et le matériel publicitaire, c’est-à-dire « tout objet, comportant ou non un texte, servant à attirer l’attention ou à aviser de quelque chose ». Aussi, les enseignes sont visées. La réglementation liste avec précision un nombre considérable de dispositifs publicitaires possibles et elle les classe en distinguant notamment les panneaux de signalisation officiels, les enseignes, les panneaux publicitaires et les dispositifs temporaires.

<sup>16</sup> Ministry of Transportation (2001) : ce document mentionne les employés responsables du contrôle exercé par le Ministère et la procédure suivie; Ministry of Transportation (1996) : le chapitre 6 de ce document contient les politiques, les standards et la procédure relativement à l’affichage commercial.

La zone de contrôle de l’affichage est de 400 m de chaque côté de l’emprise des routes sous la gestion du ministère des Transports de l’Ontario. Dans cette zone, toute publicité est sujette à l’approbation du Ministère et doit faire l’objet d’un permis. Le long des autoroutes, l’affichage est interdit dans un corridor de 400 m de chaque côté de l’emprise. Le long des routes principales, l’affichage publicitaire est interdit à moins de 46 m du bord de la chaussée ou à moins de 183 m du centre de l’intersection d’une route. L’interdiction concerne aussi, pour des raisons de sécurité, la proximité de courbes, de pentes, d’intersections ou d’autres zones dangereuses.

Le contrôle de l’affichage dans les cités et villes s’applique seulement lorsqu’on se trouve le long d’une route sous la gestion du ministre des Transports ou dans une zone désignée comme telle par le gouvernement ontarien. En plus des conditions nécessaires à l’obtention du permis, le propriétaire doit répondre à toutes les exigences de la municipalité locale ou de tout autre organisme visé.

À noter que la réglementation relative aux panneaux publicitaires est plus contraignante en zone rurale qu’en zone construite ou urbaine : les distances à respecter entre deux panneaux ou entre un panneau et une intersection y sont plus grandes. La zone construite est définie comme un territoire qui est près d’une route ou qui la borde, qui n’est pas dans une cité, un village ou une zone en construction, où sont installés des habitations, des bâtiments utilisés pour les commerces, les écoles ou les églises et situés à un intervalle de moins de 30 m sur une distance de plus de 400 m.

Les enseignes de plus de 3,7 m<sup>2</sup> doivent faire l’objet d’un permis. La taille maximale des enseignes autorisées dépend de la distance qui sépare le commerce de l’autoroute. Des normes spécifiques existent pour les centres commerciaux et les complexes industriels. Le nombre, la taille et la localisation des pylônes et des signalisations autorisés sont liés à la superficie commerciale.

Les bannières, fanions ou installations regroupant plusieurs drapeaux maison doivent être installés à une distance de 3 m au minimum des autoroutes (de la limite de propriété du ministère des Transports) et sur un support ne dépassant pas 7,6 m de haut. Il n’y a pas de restriction de taille ou de nombre pour les drapeaux nationaux ou provinciaux, à moins que les autorités ne considèrent que ceux-ci causent trop de distractions.

Des dispositions particulières existent en zone boisée, toute coupe requérant une autorisation préalable et une supervision du Ministère.

#### **4.6 La réglementation en Allemagne**

L’Allemagne a adopté une protection étendue à l’ensemble du paysage : les panneaux publicitaires sont interdits hors agglomération, sauf quelques rares exceptions. Dans les villes, l’interdiction touche la quasi-totalité du territoire, notamment les petites agglomérations, les villages ruraux et les quartiers résidentiels.

La réglementation sur l’affichage se fait principalement au niveau régional (Land) et municipal. Par ailleurs, les règles régissant la publicité relèvent du droit de l’urbanisme. Les documents d’urbanisme spécifient les emplacements obligatoires et les prescriptions d’implantation (CERTU 1995). La publicité est assimilée à une construction, au même titre qu’une maison, c’est donc dire qu’elle est soumise à une demande d’autorisation : « La procédure d’instruction est assurée par une commission technique et une commission des sites et relève de l’autorité du Land. Une large part d’interprétation est laissée aux pouvoirs publics car la commission des sites juge sur des critères subjectifs » (CERTU 1995 : 22).

#### 4.7 La synthèse des différentes réglementations étudiées

Législation	Cadre réglementaire général	Objet	Interdictions absolues ou relatives	Autorisations et contrôles
<b>Québec</b> Loi sur la publicité le long des routes  1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réglementation provinciale</li> <li>- Milieu rural (Code municipal)</li> <li>- S'applique dans un corridor de 300 m du bord de la chaussée</li> <li>- Distinctions basées sur le type de route (route, autoroute)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tout type de publicité (tout message destiné au public) :</li> <li>- publicités non commerciales</li> <li>- publicités commerciales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dans un site désigné par le gouvernement pour les motifs suivants : sécurité routière ou encore protection du paysage, du patrimoine historique ou architectural (art. 17)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permis du ministère des Transports (pour un, trois ou cinq ans)</li> <li>- Sans permis pour la publicité non commerciale et pour la cueillette et la vente de produits agricoles, la vente ou la location d'un immeuble</li> <li>- Amendes et enlèvement pour non-conformité</li> </ul>
<b>Québec</b> Loi interdisant l'affichage le long de certaines voies de circulation  20 décembre 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réglementation provinciale</li> <li>- Milieu urbain (municipalités régies par la Loi sur les cités et villes)</li> <li>- Routes où la vitesse maximale est de 70 km/h ou plus</li> <li>- S'applique dans un corridor de 200 m</li> <li>- Distinctions basées sur les périmètres d'urbanisation (hors périmètre, la Loi sur la publicité le long des routes s'applique)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tout type de publicité (tout message destiné au public et visible de la route)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Message publicitaire animé ou électroniquement variable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avis d'enlèvement et amendes</li> </ul>
<b>France</b> Loi du 29 décembre 1979 Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réglementation nationale</li> <li>- Réglementation locale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicité</li> <li>- Enseignes</li> <li>- Préenseignes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dans les parcs nationaux</li> <li>- Dans les réserves naturelles</li> <li>- Hors agglomération (sauf dans une zone de publicité autorisée)</li> <li>- En agglomération (zone de publicité restreinte, zone de publicité élargie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demande d'autorisation</li> </ul>
<b>Nouveau-Brunswick</b> Avril 2001 – septembre 2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réglementation provinciale</li> <li>- Selon le type de route</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Activités touristiques (lieux d'activités, hôtels, restaurants)</li> <li>- Attractions touristiques (panneaux bleus)</li> <li>- Publicité (routes et chemins locaux)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Panneaux non normalisés interdits sur les routes principales</li> <li>- Publicité non normalisée permise sur les routes et chemins locaux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Permis</li> <li>- Seize types de panneaux normalisés</li> </ul>

PRISE EN CONSIDÉRATION DES PRÉOCCUPATIONS PAYSAGÈRES DANS LA FUSION  
DES LOIS SUR L’AFFICHAGE

Législation	Cadre réglementaire général	Objet	Interdictions absolues ou relatives	Autorisations et contrôles
<b>États-Unis</b> Highway Beautification Act 1965 Réglementation des États	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réglementation fédérale (routes panoramiques et routes fédérales en milieu rural)</li> <li>- Réglementation des États</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Billboard</i> (panneaux d’affichage publicitaire)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- HBA : interdictions, sauf dans les zones industrielles et commerciales</li> <li>- Interdiction absolue dans certains États (Alaska, Hawaï, Maine, Vermont)</li> <li>- Interdictions dans certains États concernant les panneaux animés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promotion de la mise aux normes</li> </ul>
<b>Ontario</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réglementation provinciale</li> <li>- Type de route</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autoroute : interdiction</li> <li>- Route : contrôle dans le corridor de 400 m de chaque côté de l’emprise</li> <li>- Route principale: au minimum à 46 m du bord de la chaussée</li> <li>- Disposition particulière en zone boisée</li> <li>- Interdiction pour des panneaux en mouvement</li> </ul>	
<b>Angleterre et pays de Galles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réglementation locale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Outdoor advertisement</i> (tout message extérieur au bâtiment) :</li> <li>- publicités exclues <i>a priori</i></li> <li>- publicités autorisées <i>a priori</i></li> <li>- publicités soumises au contrôle d’urbanisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zones de contrôle renforcé</li> <li>- Soustraire une zone du régime d’autorisation <i>a priori</i></li> <li>- Exiger le retrait d’une publicité ou la fin d’utilisation d’un site</li> <li>- Zones de patrimoine architectural et urbain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autorisation pour la publicité</li> <li>- Soumise au contrôle d’urbanisme</li> </ul>
<b>Allemagne</b> (Land de Sarre)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réglementation fédérale</li> <li>- Réglementation locale (Land)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicité extérieure (panneaux, inscriptions et peintures, vitrines, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interdiction généralisée (notamment dans tout milieu résidentiel et hors localité), sauf en quelques endroits :</li> <li>- hors partie construite : aéroports, expositions, panneaux groupés aux entrées de ville, etc.</li> <li>dans les localités : seulement sur des emplacements spécifiques prévus par les autorités locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Soumise à un permis de construire</li> </ul>



## **5. LES PRINCIPES RÉGLEMENTAIRES ET PROBLÉMATIQUE QUÉBÉCOISE**

Chaque pays se donne des lois en fonction de son histoire et d’un certain contexte qui lui est propre. Il en va du domaine de l’affichage comme de n’importe quel autre domaine. Bien que les préoccupations en matière de sécurité et de signalétique routière puissent être apparentées, on note une très grande diversité d’encadrement des pratiques d’affichage le long des principales routes. Notre examen de cette diversité n’avait donc pas pour objet de transposer une réglementation ou certains de ses aspects mais plutôt d’alimenter la réflexion pour susciter un questionnement sur le contexte et les pratiques québécoises.

Il existe un consensus sur la légitimité de l’action publicitaire et son utilité, mais aussi sur l’importance de la réglementer pour éviter toute prolifération. La problématique de l’articulation entre réglementation et paysage se pose donc relativement à l’arbitrage à faire entre la liberté d’expression et le respect du public, entre l’information et la protection du cadre de vie.

### **5.1 Les principes généraux des différentes réglementations étudiées**

Comme on l’a vu, les cadres réglementaires sont très différents d’un pays à l’autre et s’appuient sur des histoires et des principes distincts. Diverses logiques existent suivant que l’on privilégie des normes quantitatives ou des critères qualitatifs, suivant que l’on examine la protection de certains paysages particuliers ou que l’on accorde d’emblée de l’intérêt à l’ensemble du territoire. Nous considérons ci-dessous les atouts et limites de ces approches et abordons la question des compétences et des sanctions.

#### ***5.1.1 Une approche quantitative ou qualitative?***

Certaines réglementations sont simples, tandis que d’autres sont complexes, car elles combinent un ensemble de distinctions (types de routes, types de publicité, etc.) et de normes de distances (entre deux panneaux, corridors de réglementation, etc.). Or il semble que plus la réglementation est complexe, plus il existe potentiellement une faille qui n’aurait pas été prise en considération par le législateur.

Pour sa part, la réglementation anglaise est simple et englobe le domaine de la publicité et de l’affichage de manière pleine et entière (CERTU 1995). Cette réglementation est encadrée par une préoccupation plus générale pour le paysage dans les lois d’aménagement. Elle est basée sur des énoncés d’intentions, des critères qualitatifs et des principes de conformité. La demande d’autorisation permet de garder une marge de manœuvre. Elle invite à évaluer au cas par cas chaque dispositif en fonction de son impact sur la sécurité et le paysage.

De son côté, la réglementation québécoise est complexe. Elle repose sur de nombreuses normes chiffrées :

- compte tenu de la délimitation d’un corridor de réglementation de 300 m depuis le bord de la chaussée (Loi sur la publicité le long des routes) ou de 200 m (Loi interdisant l’affichage publicitaire le long de certaines voies de communication) ;

- en fonction des périmètres d’urbanisation ;
- selon le type de routes ;
- d’après les distances (entre deux panneaux, à proximité des ponts, des échangeurs, des zones scolaires, etc.).

Si les questions de sécurité imposent certaines normes strictes (dans le cas des distances notamment), la problématique des paysages ne s’intègre pas dans des normes ou des découpages figés. La délimitation d’un corridor de réglementation, tel que le définissent les lois québécoises, n’a pas de pertinence relativement au paysage. Les études menées dans les Laurentides le prouvent. D’ailleurs, une étude cartographique des paysages associés à l’autoroute 15 et à la route 117 sur le territoire de la région des Laurentides a été faite récemment par la Chaire en paysage et environnement (Beaudet et autres 1998 : 4) :

*« Cette cartographie montre que la délimitation d’un corridor de 300 mètres de part et d’autres d’une autoroute ou d’une route correspond peu à la réalité des bassins et des champs visuels associés à un parcours. On peut certes reconnaître que l’espace limitrophe est le plus sensible aux interventions de tous genres. La cartographie n’en montre pas moins que des formes saillantes du relief correspondant aux différents champs visuels de deuxième ou d’arrière-plan sont parfois très présentes, leur visibilité se maintenant sur plusieurs kilomètres. Elle montre également que des creux perpendiculaires ou obliques par rapport au tracé de l’Autoroute 15 ou de la route 117 peuvent porter le regard sur plusieurs kilomètres.*

*« En fait, la cartographie des champs visuels montre un espace pouvant s’étendre, en largeur, sur plus de 5 kilomètres, cette territorialité étant extrêmement discontinue, tant en raison de la topographie générale que du profil de l’autoroute ou de la route 117. Mais la cartographie montre également que certaines formes saillantes de la géographie régionale peuvent parfois être vues sur un mode continu, au gré d’un parcours de plusieurs kilomètres, et que cette visibilité s’étend bien au-delà des distances mesurées perpendiculairement au tracé général. »*

*« La découverte d’un pays – en l’occurrence ici les Laurentides – dépend donc tout autant des impressions reliées au dégagement, à l’encombrement ou à l’harmonie des premiers plans, qu’à la distribution et à la composition générale des plans intermédiaires ou éloignés. On comprend alors qu’en restreignant les préoccupations à l’affichage de premier plan, on occulte l’essentiel de l’expérience visuelle de la traversée d’un territoire extrêmement riche. »*

L’introduction de normes chiffrées ne garantit donc pas l’objectivité. Bien au contraire, dans le cas des corridors routiers, elle est totalement arbitraire. C’est plus le principe de visibilité depuis la route qui est pertinent, d’autant que ce qui intéresse les afficheurs, c’est justement d’être vus depuis la route.

### **5.1.2 La protection de tout le territoire ou la sélection de zones spécifiques?**

De l’interdiction totale à la liberté complète d’afficher, il y a différentes positions intermédiaires quant aux principes de réglementation et aux normes d’affichage. On peut relever deux logiques différentes, selon les réglementations étudiées :

- la désignation de zones spécifiques dans lesquelles l’affichage est interdit ;
- une protection accordée d’emblée à tout le territoire, dont on extrait certains secteurs dans lesquels l’affichage est autorisé.

#### **5.1.2.1 La désignation de secteurs présentant des qualités paysagères reconnues**

La désignation de zones spécifiques répond à une certaine logique de protection du paysage. C’est le cas de l’article 17 de la Loi sur la publicité le long des routes qui énonce que « toute publicité commerciale ou non commerciale est interdite à moins de 300 mètres d’une route, d’une halte routière ou d’un belvédère dans un site ou territoire désigné par le gouvernement pour des motifs de sécurité routière ou de protection du paysage, du patrimoine historique ou architectural ». En vertu de cet article, un décret a été adopté par le gouvernement du Québec en 1991 pour protéger certains tronçons de l’autoroute des Laurentides, de l’autoroute 10 en Estrie et de l’autoroute 20 près de Québec.

Cependant, la désignation de certaines zones spécifiques, comme le fait la loi québécoise, pose plusieurs types de problèmes. D’une part, elle sous-entend que les autres secteurs n’ont pas de qualité paysagère. D’autre part, elle assure une protection limitée, du fait des limites du corridor de réglementation.

En retenant certains sites comme « remarquables », ne dévalorise-t-on pas le reste? Selon le CERTU (1995 : 21), « [en] instituant des secteurs soumis à protection et en laissant le reste hors du champ de toute loi de protection, on peut s’interroger dans quelle mesure on n’institue pas un zonage supplémentaire : celui des paysages qui valent la peine d’être protégés et par défaut, l’espace résiduel, dénué de tout « intérêt » et de toute considération. Ce dernier, largement majoritaire dans l’espace urbain et périurbain et qui constitue notre cadre de vie quotidien, serait alors abandonné au développement anarchique et incontrôlé de l’affichage publicitaire. Or, c’est justement en entrée de ville que les enjeux sont les plus forts puisque c’est là que la ville est en devenir. De plus la forte attractivité de ces zones, les comportements commerciaux agressifs [...] prouvent qu’il y a un vide là où l’on aurait besoin d’une véritable vigilance. »

Il faut souligner aussi les limites de l’interdiction d’afficher, dans le cas du contexte québécois. Comme nous l’avons mentionné précédemment, la distance de 200 ou 300 m réglementée est souvent totalement insuffisante et ne considère pas la variété des étendues visuelles. Dans certains cas, une publicité située à 1 ou 2 km de l’emprise pourrait être visible de la route. Pour sa part, M. André Boisvert, de la MRC des Pays-d’en-Haut, souligne que la préservation de la qualité visuelle des abords de l’autoroute des Laurentides dépend ainsi énormément de la réglementation des MRC en matière d’affichage et de la volonté des élus locaux ou régionaux de le limiter sur leur territoire municipal. La réglementation provinciale est insuffisante à cet égard.

### **5.1.2.2. Une protection accordée d’emblée à tout le paysage**

Pour éviter de délaissier certains espaces, des pays comme l’Allemagne, l’Angleterre, la Suisse ou la France (dans une certaine mesure) et certains États américains ont intégré une réflexion étendue à l’ensemble du paysage. On considère que tout paysage mérite que l’on s’y intéresse, bien que, comme on le croit en France, certains secteurs doivent être plus particulièrement protégés.

Notons que les États américains dans lesquels la publicité est totalement interdite sont des exemples de protection accordée à l’ensemble du territoire. Dans le cas du Vermont, l’interdiction d’afficher s’inscrit dans une préoccupation beaucoup plus large, en faveur de la mise en valeur des paysages.

En Allemagne et en Angleterre, la protection accordée d’emblée à tout le paysage « intègre véritablement tous les types de paysage, y compris les paysages urbains, en tenant compte de la spécificité de chacun d’eux et en adaptant le règlement aux caractéristiques de chaque lieu. Ceci revient à définir la capacité d’accueil du site : quelle quantité de publicité le site peut supporter? La Grande-Bretagne a ainsi défini un critère d’évaluation pour chaque nouvelle implantation : l’impact visuel dans le voisinage immédiat de l’implantation du dispositif de publicité. Cela amène la publicité à s’adapter, par son implantation, sa taille ou sa forme au site d’accueil. Dans le même état d’esprit, l’Allemagne assimile le dispositif de publicité à une construction, au même titre qu’une maison. Ainsi, par contrecoup, la publicité est soumise à la même législation très stricte au niveau du paysage » (CERTU 1995 : 21).

La législation française, de son côté, combine en partie les deux logiques. Elle interdit la publicité hors agglomération, sauf dans les zones de publicité autorisée (zone commerciale ou industrielle, centres artisanaux ou groupements d’habitation). Par ailleurs, elle désigne des secteurs spécifiques dans lesquels la publicité est en principe interdite (sites inscrits, secteurs sauvegardés, abords des sites et monuments historiques, agglomération couverte par un parc naturel régional).

De son côté, le Highway Beautification Act aux États-Unis prévoit le contrôle de l’affichage le long de certaines routes, tout en soustrayant de son autorité, comme c’est le cas en France, les zones commerciales et industrielles.

Ainsi, la tendance dans les différentes réglementations est de reconnaître que la qualité des paysages ne peut être limitée à quelques endroits particuliers : l’ensemble du territoire a droit de cité. Cette approche doit cependant s’accompagner d’une réflexion très locale et souvent d’une étude au cas par cas, dans la mesure où l’affichage n’est pas strictement interdit partout. Le souci de protection du paysage reste toutefois un vœu pieux sans volonté politique forte et nécessite un contrôle serré de l’installation des panneaux. Le cadre législatif plus global en faveur de la mise en valeur des paysages de pays ou d’États, comme l’Angleterre ou le Vermont, vient appuyer et faciliter le contrôle de la publicité.

### **5.1.3 Un régime d’autorisations, de compétences et de sanctions**

Suivant la façon dont les pays considèrent la réglementation d’affichage, celle-ci peut être plus ou moins intégrée dans les lois d’urbanisme. Ainsi, en Angleterre, on estime que la publicité fait partie intégrante du paysage urbain et que, par conséquent, les règles la régissant relèvent de l’urbanisme. En France, le contrôle de l’affichage est inscrit dans le Code de l’environnement : « Si le droit de la protection du cadre de vie à l’égard de la publicité et des enseignes reste largement à l’écart du droit de l’urbanisme, la tentation subsiste de remettre cela en cause » (Preschez 2002 : 11). Des débats ont été tenus à l’Assemblée nationale sur l’insertion de dispositions relatives à la publicité dans les plans locaux d’urbanisme. Finalement, il a été décrété que le plan local d’urbanisme doit inclure à titre informatif les actes instituant des zones de publicité élargie ou restreinte. Faire entrer la réglementation sur l’affichage dans le champ du Code de l’urbanisme et, en fin de compte, du permis de construire pourrait donner « un statut immobilier aux dispositifs publicitaires, une sorte de droit acquis qui aurait rendu caduque toute possibilité de faire évoluer, voire disparaître, ces dispositifs si la politique paysagère d’une collectivité s’orientait vers la qualité et aurait handicapé les quelques professionnels désireux d’investir dans les techniques moins consommatrices de paysage urbain, mais financièrement plus lourdes » (Parlant 2002 : 20).

Au-delà des compétences se pose la question des autorisations. Par exemple, selon la Loi sur la publicité le long des routes, il faut avoir obtenu un permis délivré par le ministère des Transports du Québec pour placer une publicité à moins de 300 m d’une route. Dans le cas de la Loi interdisant l’affichage publicitaire le long de certaines voies de circulation, aucun permis n’est demandé. On prévoit une amende et un délai d’enlèvement.

Rappelons que le contrôle *a priori* est plus efficace qu’un contrôle *a posteriori*, soumis au bon vouloir des autorités à faire respecter la loi. D’autre part, il est difficile de revenir sur un état de fait, la procédure étant longue et coûteuse : « C’est pourquoi, une autorisation préalable, intégrée au champ global des permis de construire, donc à l’urbanisme, semble pouvoir apporter plus

d’efficacité pour la protection des paysages » (CERTU 1995 : 24). Par exemple, en France, le permis de construire ou la déclaration de travaux n’est pas exigé pour l’installation des dispositifs ayant la qualification de publicité, d’enseigne ou de préenseigne. Un régime de déclaration préalable, résultant de la Loi du 2 février 1995, oblige cependant l’afficheur à informer le maire et le préfet des dispositifs qu’il souhaite installer.

## 5.2 La fusion des lois québécoises

La réglementation du ministère des Transports en matière d’affichage sur les routes est actuellement inappropriée et insuffisante. De toute évidence, d’après nos enquêtes de terrain, les lois sont mal appliquées. À moins que la problématique de l’affichage ne témoigne du peu d’intérêt accordé aux espaces ainsi « concédés » aux afficheurs. À notre avis, la fusion projetée des deux lois ne va pas garantir une meilleure application, pas plus qu’elle ne peut assurer une protection affirmée du paysage.

Les deux lois sont actuellement fondées avant tout sur des enjeux de sécurité et sur une géométrisation poussée des restrictions (délimitation d’un corridor, normes de distances, distinctions selon les types de routes ou le statut des municipalités). On attribue *a priori* des qualités au paysage en distinguant des espaces selon leur caractère rural ou urbain, ou encore selon le statut de la municipalité (régie par le Code municipal ou la Loi sur les cités et villes). Or la problématique paysagère ne peut se poser dans ces termes. L’approche devrait plutôt être basée sur le type d’environnement dont on se préoccupe et les qualités paysagères que l’on souhaite lui accorder (entrée de ville, milieu rural, milieu urbain). Il ne s’agit donc pas d’élargir le cadre réglementaire existant, car la protection du paysage impose une autre perspective.

Rappelons que la délimitation administrative actuelle du Ministère, selon le statut des villes et les périmètres d’urbanisation, pose problème. Les périmètres urbanisés, inscrits dans les documents de planification, ne sont pas nécessairement à jour. Les formes de l’étalement urbain des dernières décennies ont favorisé une interpénétration des milieux qui rend difficile une délimitation stricte des espaces. Enfin, la notion de périmètre urbanisé aboutit à certaines incohérences, quand les deux côtés de la route ne sont pas assujettis aux mêmes normes. C’est le cas notamment à Blainville et à Lévis, où les distances autorisées entre deux panneaux publicitaires ne sont pas les mêmes de part et d’autre de la route.

Fait non négligeable, la législation provinciale interfère avec la réglementation municipale dans certains cas (sur l’affichage et les enseignes) et la volonté politique des villes de limiter ou non l’affichage. L’exemple de Trois-Rivières témoigne, dans une même agglomération, de préoccupations différentes, entre Cap-de-la-Madeleine, où prolifèrent les panneaux, et Trois-Rivières, où l’affichage est plus limité, et ce, indépendamment de la qualité des espaces traversés. Soulignons aussi que, compte tenu de l’état actuel des finances municipales, il est tentant pour les villes d’accueillir des revenus supplémentaires à travers les redevances des afficheurs.

## CONCLUSION

Le parc d’affiches publicitaires a augmenté considérablement au Québec au cours des dernières années, l’affichage extérieur ayant connu une croissance annuelle moyenne de 15,5 p. 100 de 1991 à 2000. Et les panneaux ont un impact toujours plus important dans l’environnement, du fait de leur hauteur, de leur taille et de leur caractère massif. Ils s’imposent sur le territoire sans que le public puisse les éviter. Leur prolifération conduit à une privatisation du paysage au profit de quelques acteurs et provoque également une uniformisation des paysages.

En réaction à cette tendance qui touche la plupart des pays, l’opposition se fait de plus en plus sentir à l’échelle mondiale. Les contestataires dénoncent l’impact visuel des supports publicitaires, mais aussi le message invitant à toujours plus de consommation qui est transmis. Il y a donc une prise de conscience de l’intrusion de la publicité dans toutes les sphères du quotidien et une lassitude qui est ressentie par rapport à cette surdose de publicité.

La nécessité d’une réglementation a toujours été reconnue, depuis le développement de l’affichage extérieur. À vrai dire, elle ne fait que s’affirmer aujourd’hui. Si une réglementation appropriée doit permettre un meilleur respect de l’environnement, elle dépend toutefois de la volonté politique de faire appliquer la loi. Au Québec, la réglementation d’affichage est du ressort du ministère des Transports pour les routes sous sa compétence et elle relève des municipalités elles-mêmes sur leur propre territoire. Dans certains cas, la réglementation des secondes vient renforcer la réglementation du premier : cela se produit dans les municipalités ou les MRC ayant une politique très stricte à l’égard de l’affichage. La réglementation limite dans bon nombre d’autres cas les effets de la législation québécoise, du fait de l’absence de sensibilité de certaines municipalités relativement au paysage et de préoccupation quant à l’affichage. Il en résulte un manque d’uniformité le long des routes du Québec et la présence de secteurs très dégradés.

Le contexte général et les particularités liées à la fusion des lois envisagée placent donc le ministère des Transports dans une impasse : avec les afficheurs, d’une part; avec les municipalités, d’autre part.

Retenons que l’ambition des grands groupes d’affichage est de développer leur parc d’affichage et d’attirer le plus possible l’attention par des stratégies sophistiquées et innovantes. Et le Ministère doit s’attendre à de nouvelles stratégies de la part des afficheurs. La complexité de la réglementation actuelle (géométrisation poussée des restrictions et normes de distances, délimitation d’un corridor, distinctions selon les types de routes ou le statut des municipalités) et l’absence de critères qualitatifs invitent les afficheurs à chercher les failles dans la réglementation, sans se préoccuper de l’impact des dispositifs publicitaires sur le paysage. Par ailleurs, le flou actuel du point de vue légal et l’absence de mesures de pénalisation des contrevenants favorisent le non-respect des règlements. Nous avons d’ailleurs pu observer une prolifération très récente de remorques publicitaires, aux abords de l’autoroute des Laurentides, de l’autoroute des Cantons-de-l’Est ou de l’autoroute 20.

Concernant les municipalités, nos recherches mettent en évidence la position très ferme de l’Union des Municipalités du Québec, quant au rôle majeur que celles-ci souhaitent jouer dans le dossier de l’affichage. Nos enquêtes de terrain montrent par ailleurs des situations fort diversifiées. Quelques exemples témoignent d’une intense volonté politique de limiter l’affichage (ancienne municipalité de Sainte-Foy, MRC des Laurentides, Les Pays-d’en-Haut ou Memphrémagog), mais ces exemples restent des exceptions. Dans bon nombre de cas, il n’y a pas de volonté manifeste, et l’on doit se questionner sur l’existence même d’une préoccupation concernant cette question. Certaines municipalités voient, dans la mise en place de panneaux d’affichage, une source non négligeable de revenus (Blainville, par exemple). L’intérêt qu’elles ont à négocier avec les afficheurs les rend ainsi partie prenante du débat.

La législation québécoise actuelle s’inscrit donc dans une préoccupation paysagère limitée et elle présente des incohérences liées notamment à la juxtaposition des deux lois. Compte tenu de ces limites et de l’impasse actuelle dans laquelle se trouve le Ministère concernant les afficheurs et les municipalités, nous croyons qu’il faut envisager une tout autre perspective, soit quitter un cadre strictement normatif pour privilégier une approche plus dynamique et qualitative. Il s’agit de considérer l’affichage et la gestion des routes sous un nouvel angle et dans une autre relation avec les acteurs de l’affichage publicitaire.

Il est important de souligner que, pour le Ministère, l’étape actuelle est une étape de requalification des réseaux existants. Au-delà d’un simple mode de transport, les routes permettent une découverte du paysage et du territoire québécois. Elles doivent révéler le paysage, donner accès aux perspectives visuelles et mettre en valeur les qualités paysagères des milieux traversés.

Une autre perspective doit être considérée relativement à la valorisation du paysage. Plutôt que de limiter la protection à certains secteurs en particulier (comme le fait l’article 17 de la Loi sur la publicité le long des routes), la réglementation devra accorder d’emblée une valeur au paysage dans son ensemble.

À l’égard des afficheurs, une attitude positive doit être retenue plutôt qu’un discours uniquement répressif. L’objectif est de les sensibiliser à l’impact sur le paysage des équipements publicitaires, de leur montrer de quelle façon les panneaux ont un effet négatif dans certains cas, notamment en milieu rural, et de les amener à constater que les panneaux-réclames peuvent aussi marquer le territoire urbain au même titre que d’autres équipements.

Enfin, il convient d’adopter une nouvelle perspective relativement aux municipalités, d’un double point de vue : en mettant en place un dialogue entre le Ministère et les municipalités; et en soulignant le bénéfice durable que représente une mise en valeur du paysage. De nos jours, l’importance du cadre de vie est reconnue. Les municipalités doivent être conscientes que la mise en valeur durable de leur territoire et des paysages constitue indéniablement un atout important. La qualité du paysage représente en fait un argument touristique majeur. Elle est rentable à long terme.

Selon nous, la fusion envisagée des deux lois québécoises relatives à l’affichage est pertinente sur le plan de la cohérence et de l’application de normes de sécurité. Elle doit cependant être l’occasion d’adopter une nouvelle perspective en faveur des paysages et dans la concertation avec les acteurs de l’affichage. La refonte du cadre réglementaire devrait donc s’articuler autour de trois volets, en prévoyant pour chacun des objets d’intervention spécifiques :

- les préoccupations en matière de signalisation directionnelle et touristique, dont la responsabilité est assumée par le ministère des Transports et Tourisme Québec (pour la signalisation touristique);
- les préoccupations en matière de sécurité et les adaptations, qui doivent être apportées par le ministère des Transports dans le contexte de la fusion des lois envisagée;
- la préoccupation paysagère, qui est approfondie dans le présent mandat de la Chaire en paysage et environnement de l’Université de Montréal.

Ainsi, les trois volets s’inscrivent dans une problématique paysagère : les deux premiers sont relatifs à l’infrastructure de déplacement, tandis que le troisième volet considère l’accès visuel au paysage. La fusion des deux lois envisagée représente l’occasion de donner une importance accrue à la valorisation paysagère, en considérant d’emblée que l’ensemble du paysage (urbain et rural) a un intérêt.



## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AMALOU, Florence (2001). *Le livre noir de la pub*, Paris, Éditions Stock, 330 p.
- AMBROISE RENDU, Marc (1992). « La France des panneaux », *Le Monde*, 19 août, p. 7.
- BEAUDET, Gérard, Gérald DOMON, Martin JOLY et Caroline LARRIVÉE (1997). *Les paysages d'intérêt patrimonial : le corridor de l'autoroute 15 et de la route 117*, rapport sectoriel préliminaire, déposé au ministère des Transports du Québec.
- BEAUDET, Gérard, Gérald DOMON, Martin JOLY et Caroline LARRIVÉE (1998). *Esquisse d'une approche paysage du corridor de l'autoroute 15 et de la route 117*, rapport déposé au ministère des Transports du Québec, 70 p.
- BERGERON, Jacques (1996). *Évaluation de l'influence de la publicité le long des routes sur la sécurité routière*, document préparé pour le ministère des Transports du Québec, 40 p.
- BOUFFARD, Martin (1997). *Revue québécoise d'urbanisme*, Mai, 6-9, p. 7
- CHOKO, Marc H. (2001). *L'affiche au Québec, des origines à nos jours*, Montréal, Les Éditions de l'Homme, 286 p.
- CHOKO, Marc H. et Marcel GAUDREAU (1989). *L'affichage commercial à Montréal*. INRS Urbanisation.
- CENTRE D'ÉTUDES SUR LES RÉSEAUX, LES TRANSPORTS, L'URBANISME ET LES CONSTRUCTIONS PUBLIQUES (CERTU) (1995). *Publicité extérieure à l'étranger : un effet miroir sur la situation française*, Paris, ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 59 p.
- COCHET, Yves (2002). « Tribune : le point de vue de M. Yves Cochet ». *Patrimoine et cadre de vie, les Cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n°154, 1<sup>er</sup> trimestre 2002, p.8.
- COMMISSION POLITIQUE DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC (UMQ) SUR L'AMÉNAGEMENT ET L'URBANISME (2000). *Rapport sur le projet de loi n° 129, Loi interdisant l'affichage publicitaire le long de certaines voies de circulation*, 15 septembre, 11 p.
- CULLINGWORTH, J. Barry, et Vincent NADIN (1997). *Town & Country Planning in the UK*, 12<sup>e</sup> éd., Londres, Routledge.
- DASSYLVA, Martial (1990). « Pollution visuelle sur la 20 », *La Presse*, 21 avril, p. 15.

- DAYAN, Armand (2003). *La publicité*, Paris, Presses universitaires de France, 127 p.
- DELAHOUSSE, Pierre-Jean (1996). « L’affichage publicitaire viole nos paysages », *Combat Nature*, n° 114, août, p. 44-45.
- DEMERS, Jacques (1992). *Paysages et environnement touristiques*, Institut nord-américain de recherche en tourisme.
- DEPARTMENT FOR TRANSPORT, LOCAL GOVERNMENT AND THE REGIONS AND THE NATIONAL ASSEMBLY FOR WALES (1999). *Outdoor advertisement and signs : a guide for advertisers*, [[http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm\\_planning/documents/page/odpm\\_plan\\_606218.hcsp](http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_planning/documents/page/odpm_plan_606218.hcsp)]
- DÉSIRONT, André (2001). « La pollution visuelle et l’image touristique du Québec », *La Presse*, samedi 16 juin, p. H8.
- DIONNE, Hellen, et Martin ROY (1996). « La revitalisation de l’avenue Dollard à LaSalle, Le secret de son succès », *Municipalité*, octobre-novembre, p. 16-18.
- DOMON, Gérald, Gérard BEAUDET et Martin JOLY (2000). *Évolution du territoire Laurentidien, caractérisation et gestion des paysages*, Isabelle Quentin éditeur, 138 p.
- FITOUSSI, Marcel (1995). *L’affichage*, Paris, Presses universitaires de France, 127 p.
- FLOYD, Charles F. (1982). « Requiem for the Highway Beautification Act », *APA Journal*, automne, p. 441-452.
- FLOYD, Charles F. (2000). « The Takings Issue In Billboard Control », *APA National Planning Conference 2000*, April 17, 11 p.
- FLOYD, Charles F. (?). « Trees, Billboards and the Right to be Seen from the Road », scenicflorida.org, 11 p.
- GAGNON, Charles-Antoine (2001) « L’industrie touristique satisfaite », *L’Acadie Nouvelle*, 5 avril, p. 3.
- GALIPEAU, Silvia (2001). « Marre de la pub? », *La Presse*, 13 juin, p. B1.
- GAUCHET, Marcel (1990). « La rue et l’image : où est le problème moral? », *Le Supplément, revue d’éthique et de théologie morale*, n° 171, p. 149-153.
- GAUDREAU, Valérie (2003). « Une pub à l’image du public visé », *La Presse*, samedi 26 juillet, p. A5.

- GIRARD, Laurence (2003). « les agences s’inquiètent de la montée des mouvements anti-publicité », *Le Monde*, 28 novembre, p. 22.
- GRAVEL, François (2000). « Des municipalités trop éloignées pour l’affichage touristique », *L’Acadie Nouvelle*, 11 septembre, p. 8.
- GUAIS, Martine (1984). « Affichage : au-delà des longs couteaux », *Diagonal*, n° 50, p. 4.
- GUILLOUX, Tristan (1994). « Publicité extérieure à l’étranger, un effet miroir sur la situation française », *Métropolis*, n°s 101/102, p. 55-58.
- KLEIN, Naomi (2001). *No logo*, Leméac/Actes sud, 573 p.
- LONDON, Mark (2000). « Moratorium on Billboard Blight in Québec », *The Gazette*, 13 octobre.
- MARTEL, Jean (1999). « Entre le bazar et l’oasis », *Le Soleil*, 7 mai, p. B6.
- MINISTÈRE DE L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L’ENVIRONNEMENT (2002). « La réglementation de la publicité en chiffres », *Les Cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n°154, 1<sup>er</sup> trimestre, p. 8.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES (MAM) (1991). *Paysage, rue, architecture... et affichage*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 77 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, CARON Alain (1995). *La prise de décision en urbanisme*, Québec, Les publications du Québec, 265 p.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, CARON, Alain (2003). *La prise de décision en urbanisme*, [mamm.gouv.qc.ca/amenagement/outils/amen\_outi\_avan.htm].
- MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC (MTQ) et TOURISME QUÉBEC (2000). *Étude de satisfaction à l’égard de la signalisation touristique*, [www.bonjourquebec.com](http://www.bonjourquebec.com).
- MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DES LAURENTIDES (MRC) (2000). Schéma d’aménagement révisé.
- PARLANT, Pierre (2002). « Regard sur vingt ans de pratique de la Loi de 1979 », *Patrimoine et cadre de vie, les Cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n° 154, 1<sup>er</sup> trimestre, p. 19-29.
- PELCHAT, Pierre (2002). « Signalisation routière touristique, les panneaux bleus donnent de bons résultats », *Le Soleil*, vendredi 7 juin, p. A4.
- PERRON, Jean-Michel (2003). « Le paysage est un bien public », *Le Devoir*, jeudi 24 juillet, p. A7.

- PIGG, Susan (2002). « Sign of the times : Not in my town you don't », *Toronto Star* 2 juillet, p. D01.
- POULLAQUEC-GONIDEC, Philippe, et autres (1998). *Affichage aérien et paysage urbain : balisage du phénomène et des pratiques*, rapport déposé à la Société d'affichage OMNI, 162 p.
- PRESCHEZ, Philippe (2002). « Physionomie du droit de la publicité issu de la Loi du 29 décembre 1979 », *Patrimoine et cadre de vie, les Cahiers de la ligue urbaine et rurale*, n° 154, 1<sup>er</sup> trimestre, p. 9-18.
- ROLLIN, Guillaume (2003). « La publicité se fait rectifier le portrait », *Libération*, lundi 20 octobre, p.18.
- ROSSIGNOLE, Martine, et Michel NIZRI (1984). « Publicité/ville : communiquer avec les murs », *Diagonal*, n° 50, p. 5-7.
- SCENIC AMERICA (1999). *Fighting Billboard Blight. An Action Guide for Citizens & Public Officials*, Washington, Scenic America, 82 p.
- SCENIC AMERICA (2000). *Logo Signs, TODS, and Wayfinding Signs : Effective, Attractive Alternatives to Billboards*, Washington, Scenic America, 2 p.
- SUTTE, Donald T. (1994). *The Appraisal of Outdoor Advertising Signs*, Chicago, Appraisal Institute.
- TOURISME QUÉBEC (1999). *La signalisation touristique boussole des automobilistes*, [www.bonjourquebec.com].
- TRÉPANIÉRIER et autres (2003). *Concept et opérationnalisation du paysage, fondements d'un cadre opératoire pour le Québec*, Rapport déposé au ministère de la Culture et des Communications du Québec.
- VARIN, François (1998). « Programme Rues principales. L'affichage commercial de qualité », *Municipalité*, février-mars, p. 24-26.

**Cartographie de caractérisation visuelle**



Les cartes qui suivent sont issues de la publication de Gérard Beaudet et autres (1998). Elles présentent l’étendue des champs visuels (de Saint-Jérôme à Sainte-Adèle), les marquages de proximité ainsi que de deuxième et de troisième plans. Nous avons actualisé ces cartes du point de vue de l’affichage publicitaire.

## Légende

### Fréquence de visibilité



### Voisinage intermittent



### Marquage de proximité



### Marquage de 2ème et 3ème plans



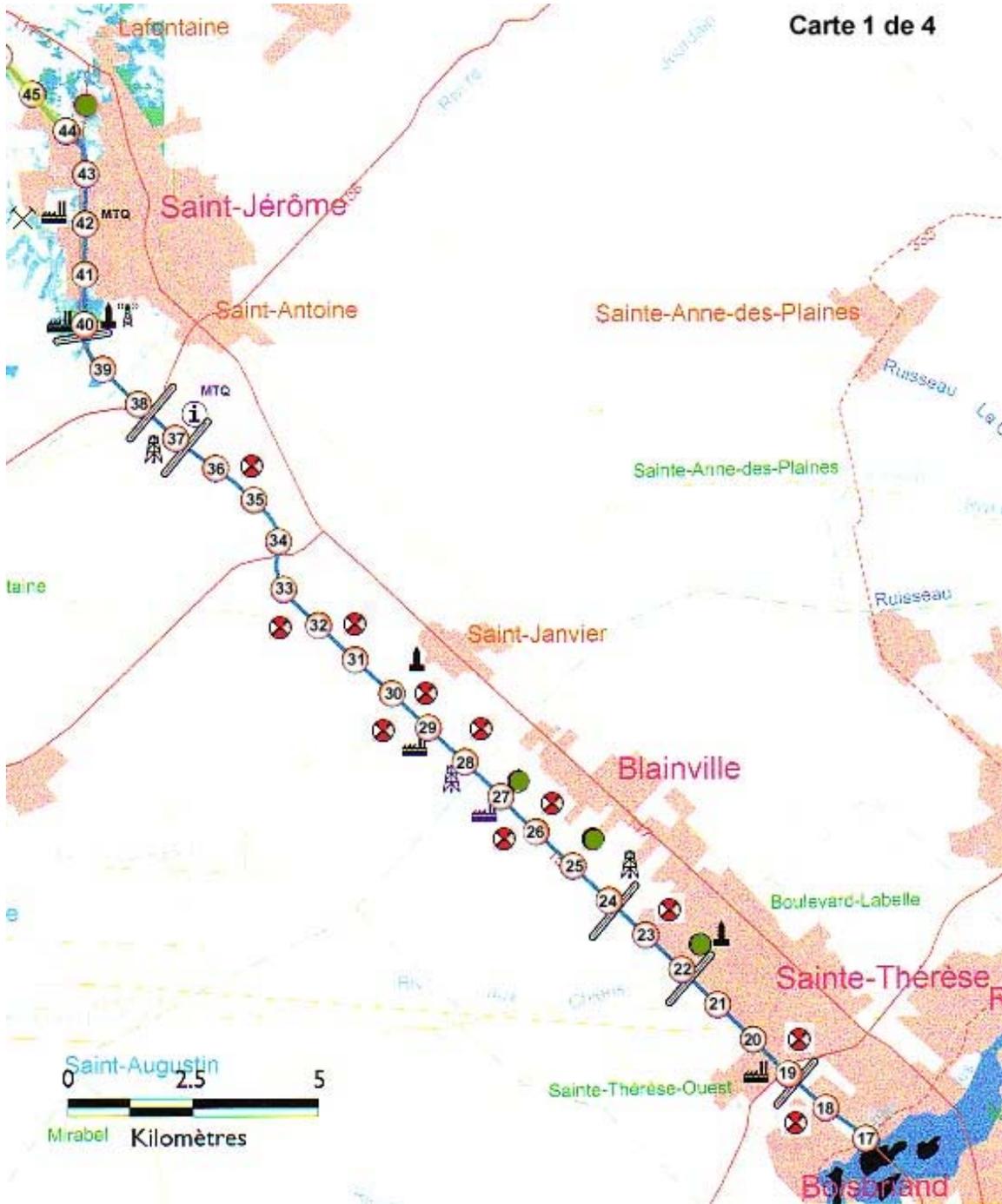
### Notes

- 1- Les symboles sur la carte indiquent la présence des marquages identifiés dans le champ visuel du point kilométré correspondant
- 2- La distance entre les points échantillon correspond à 1 kilomètre
- 3- Les symboles de couleur noirs sont visibles lorsqu'on circule en direction nord et les symboles en violet le sont dans la direction sud.

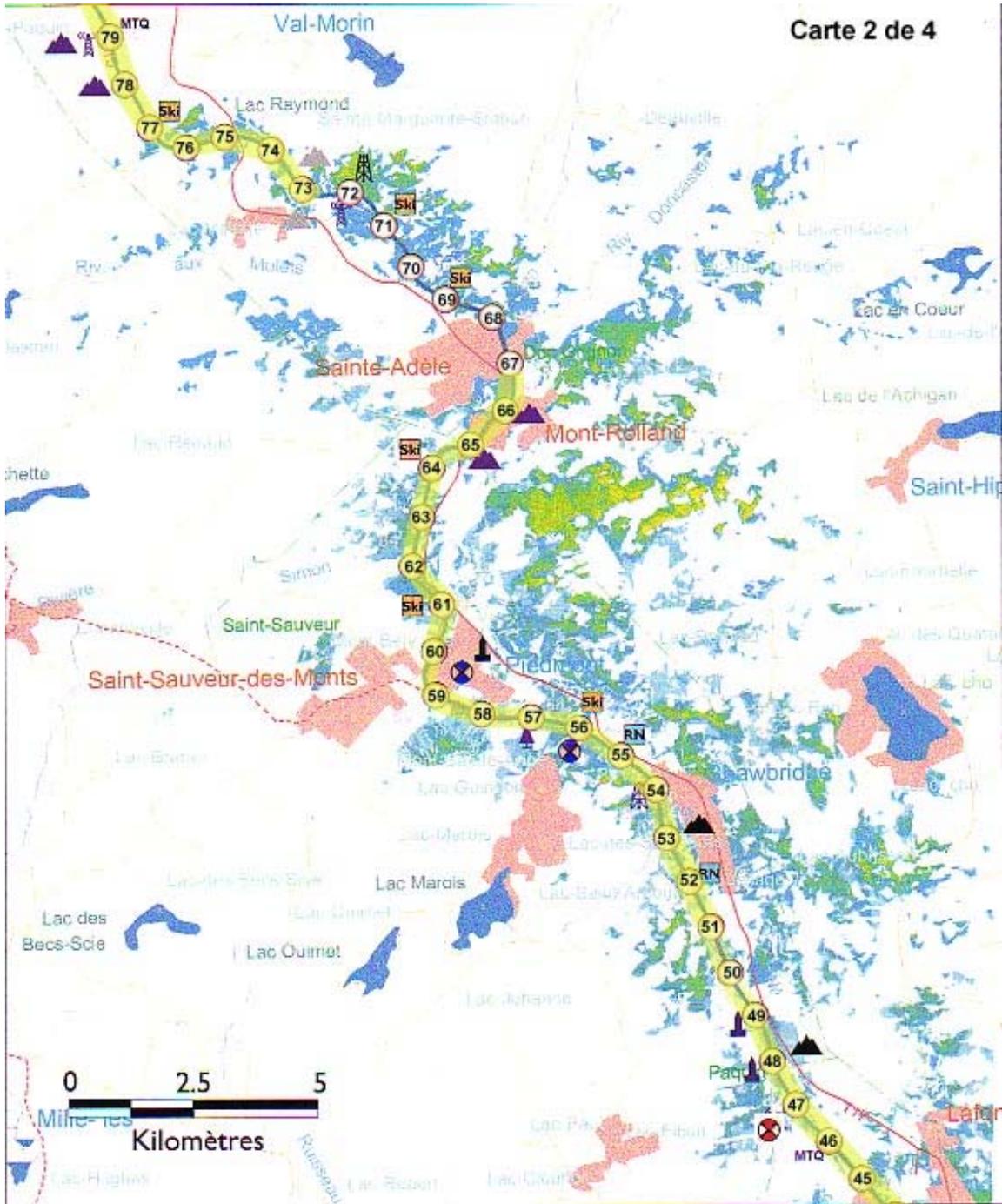
### Source fond cartographique

Fichier des limites administratives, (FILA)  
Réalisé par le Ministère des ressources naturelles  
Québec 1996, tous droits réservés

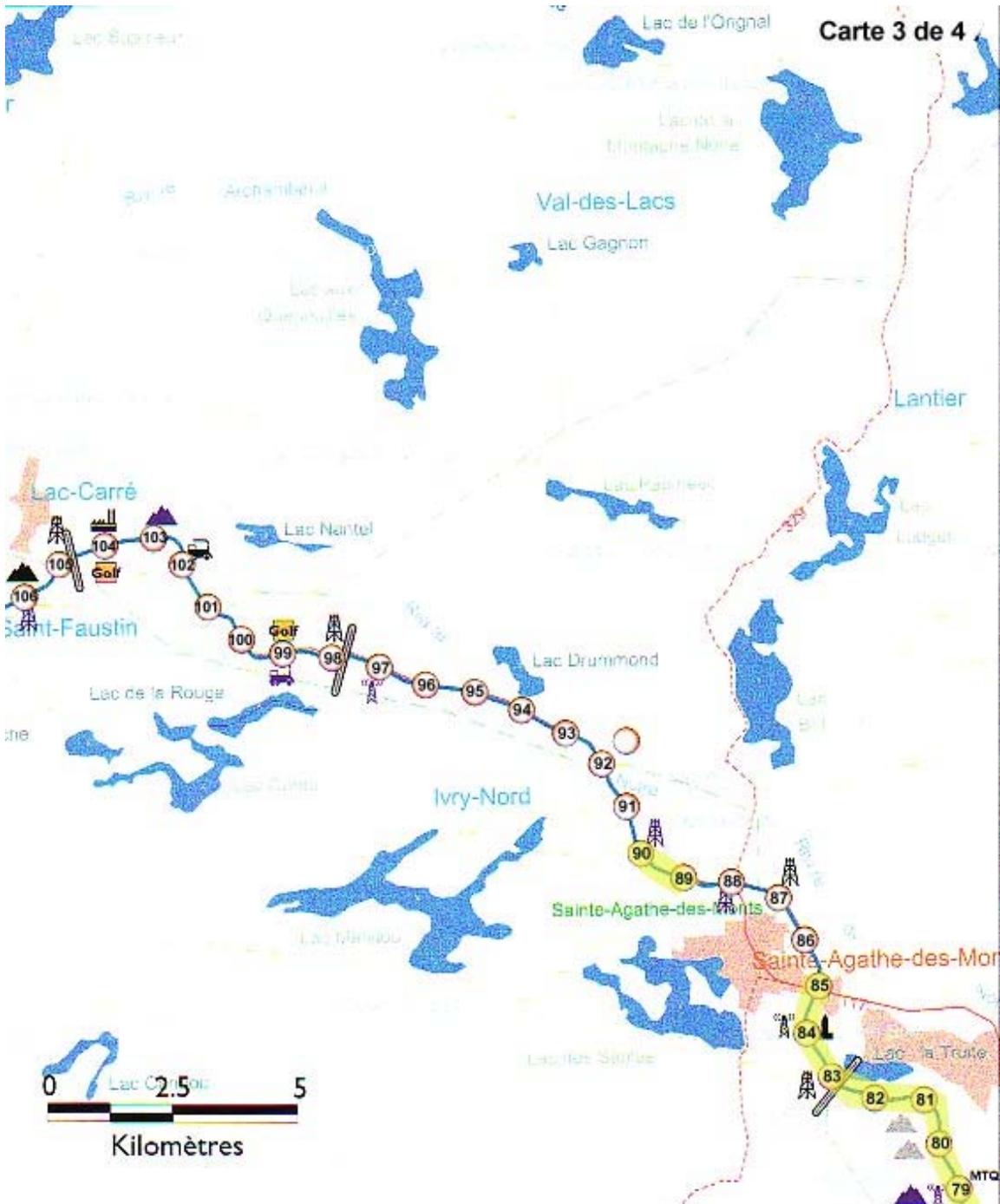
PRISE EN CONSIDÉRATION DES PRÉOCCUPATIONS PAYSAGÈRES DANS LA FUSION  
DES LOIS SUR L’AFFICHAGE



PRISE EN CONSIDÉRATION DES PRÉOCCUPATIONS PAYSAGÈRES DANS LA FUSION  
DES LOIS SUR L’AFFICHAGE



PRISE EN CONSIDÉRATION DES PRÉOCCUPATIONS PAYSAGÈRES DANS LA FUSION  
DES LOIS SUR L’AFFICHAGE



Carte 4 de 4





**État des réglementations sur l’affichage  
dans les schémas d’aménagement des MRC  
de la région des Laurentides**



MRC	Législation sur l’affichage – Intérêt paysager
<b>Thérèse-De-Blainville</b>	Évocation très minime dans le schéma d’aménagement : il est mentionné que, pour les <b>zones patrimoniales</b> , « la réglementation d’urbanisme doit être révisée de façon à adapter les prescription au niveau de l’affichage ».
<b>Mirabel</b>	Évocation très minime sur l’affichage publicitaire, si ce n’est qu’un programme de revitalisation sera mis en place pour le développement commercial d’une artère. Il y a alors mention d’un programme de subvention qui sera implanté pour le « <b>remplacement des enseignes dérogatoires</b> ».
<b>Rivière-du-Nord</b>	Aucune mention sur l’affichage.
<b>Les Pays-d’en-Haut</b>	Dans le schéma d’aménagement, chapitre consacré aux <b>conditions relatives aux enseignes</b> (réglementation précise).
<b>Laurentides</b>	Dans le schéma d’aménagement, sous-section concernant les dispositions sur <b>l’affichage le long des corridors touristiques</b> (réglementation ambitieuse et détaillée) : <ul style="list-style-type: none"> <li>- champs d’application;</li> <li>- enseignes prohibées;</li> <li>- nombre d’enseignes pour un usage principal;</li> <li>- localisation d’une enseigne pour un usage principal;</li> <li>- autorisation et localisation d’un panneau-réclame;</li> <li>- hauteur d’une enseigne pour un usage principal;</li> <li>- superficie d’une enseigne pour un usage principal.</li> </ul>
<b>Antoine-Labelle</b>	Mention de deux alinéas d’un article sur <b>les corridors routiers</b> : <ul style="list-style-type: none"> <li>- « Les enseignes doivent être limitées en nombre, en hauteur et en superficie. Leurs localisations doivent répondre à des critères d’esthétisme et de sécurité »;</li> <li>- « Les panneaux-réclames doivent être interdits aux endroits présentant des panoramas exceptionnels. Ces derniers doivent être identifiés par les municipalités concernées ».</li> </ul>

