

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2202444

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

UNION DE LA PUBLICITÉ EXTÉRIEURE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. William Desbourdes
Rapporteur

Le tribunal administratif de Rennes

M. Fabien Martin
Rapporteur public

(3^{ème} chambre)

Audience du 9 octobre 2025
Décision du 3 novembre 2025

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 11 mai 2022 et 14 mai 2024, l'Union de la publicité extérieure, représentée par Me Derer, demande au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 14 décembre 2021 par laquelle le conseil municipal de la commune de Ploemeur a approuvé la révision de son règlement local de publicité, ensemble la décision implicite par laquelle a été rejeté son recours gracieux tendant au retrait du seul article 9 du règlement local de publicité ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Ploemeur la somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure en méconnaissance de l'article L. 123-14 du code de l'environnement, faute d'organisation d'une nouvelle enquête publique ou de suspension de cette enquête, dès lors que les changements ensuite apportés au projet de règlement local de publicité en ont modifié l'économie générale et ne résultaient pas de l'enquête ou constituaient, à tout le moins, des modifications substantielles ;

- cette délibération est entachée d'erreur de droit pour avoir intégré une réglementation des enseignes lumineuses qui n'a été prévue par la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 que postérieurement à la délibération du 26 juin 2019 par laquelle le conseil municipal de la commune de Ploemeur a prescrit la révision de son règlement local de publicité ;

- l'article 9 du règlement local de publicité porte une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'à la liberté de la publicité et de l'affichage garantie par l'article L. 581-1 du code de l'environnement ;

- cet article est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation ;

- son second alinéa méconnaît l'article L. 581-14-4 du code de l'environnement.

Par un mémoire, enregistré le 18 janvier 2023, la commune de Ploemeur, représentée par la SELARL Cabinet Coudray, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge de l'Union de la publicité extérieure une somme de 2 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- le moyen tiré de la méconnaissance du I de l'article L. 123-14 du code de l'environnement faute de suspension de l'enquête publique est inopérant ;
- les autres moyens soulevés par l'Union de la publicité extérieure ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code de l'urbanisme ;
- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Desbourdes ;
- les conclusions de M. Martin, rapporteur public ;
- et les observations de Me Derer, représentant l'Union de la publicité extérieure, et de Me Hauuy, représentant la commune de Ploemeur.

Une note en délibéré, présentée par l'Union de la publicité extérieure, a été enregistrée le 14 octobre 2025.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 26 juin 2019, le conseil municipal de Ploemeur a prescrit la révision de son règlement local de publicité. Le projet de ce règlement a été arrêté par délibération du conseil municipal du 21 avril 2021 pour être soumis à une enquête publique du 6 au 21 septembre 2021. Par sa requête, l'Union de la publicité extérieure demande au tribunal d'annuler la délibération du 14 décembre 2021 par laquelle le conseil municipal de Ploemeur a approuvé la révision de son règlement local de publicité, ensemble la décision implicite par laquelle a été rejeté son recours gracieux dirigé seulement contre l'article 9 de ce règlement.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

2. Aux termes de l'article L. 123-14 du code de l'environnement : « *I.-Pendant l'enquête publique, si la personne responsable du projet, plan ou programme visé au I de l'article L. 123-2 estime nécessaire d'apporter à celui-ci, à l'étude d'impact ou au rapport sur les incidences environnementales afférent, des modifications substantielles, l'autorité compétente pour ouvrir et organiser l'enquête peut, après avoir entendu le commissaire enquêteur ou le*

président de la commission d'enquête, suspendre l'enquête pendant une durée maximale de six mois. (...) / II.-Au vu des conclusions du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête, la personne responsable du projet, plan ou programme visé au I de l'article L. 123-2 peut, si elle estime souhaitable d'apporter à celui-ci des changements qui en modifient l'économie générale, demander à l'autorité organisatrice d'ouvrir une enquête complémentaire portant sur les avantages et inconvénients de ces modifications pour le projet et pour l'environnement. (...) ».

3. Il ne ressort pas des pièces du dossier que la commune de Ploemeur aurait apporté au projet de règlement local de publicité des modifications au cours de l'enquête publique. Par suite, le moyen tiré de ce que l'enquête publique aurait dû être suspendue en application du I de l'article L. 123-14 du code de l'environnement doit être écarté.

4. Il résulte des dispositions du II de ce même article qu'il est possible de modifier les caractéristiques du projet à l'issue de l'enquête publique, sans organiser la tenue d'une nouvelle enquête, sous réserve, d'une part, que ne soit pas remise en cause l'économie générale du projet et, d'autre part, que cette modification procède de l'enquête.

5. S'agissant de la publicité visible depuis les voies de circulation ouvertes au public et les vitrines des locaux principalement utilisés comme support de publicité, il ressort des pièces du dossier que le projet arrêté de règlement local de publicité ne prévoyait d'autoriser les publicités lumineuses, hors publicité par projection ou transparence, c'est-à-dire essentiellement la publicité numérique, dans un unique zonage « ZPR4 » couvrant seulement une partie de l'avenue Capitaine A... et de la route de Larmor et que le règlement local de publicité finalement approuvé s'est contenté de supprimer ce zonage et donc d'interdire finalement totalement ce type de publicité lumineuse, y compris dans ces deux voies de circulation. Cette modification touche une partie mineure du territoire de l'agglomération de Ploemeur et résulte notamment d'une demande d'un collectif de treize personnes, déposée sur le registre dématérialisé de l'enquête.

6. En revanche, s'agissant de la publicité lumineuse à l'intérieur des locaux commerciaux qui ne sont pas principalement utilisés comme support de publicité, il est constant que la commune de Ploemeur a entendu se saisir, après l'enquête publique, des nouvelles dispositions de l'article L. 581-14-4 du code de l'environnement résultant de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Bien que l'interdiction finalement approuvée de toute publicité lumineuse à l'intérieur des locaux commerciaux résulte notamment de la demande de l'un des participants à l'enquête sur le registre dématérialisé (notée RD17 par le commissaire enquêteur), celle-ci s'applique à l'ensemble du territoire couvert par le règlement local de publicité et conduit à interdire une modalité d'affichage publicitaire qui était autorisée sans restriction dans le projet arrêté de règlement. Dans ces conditions, cette nouvelle interdiction a modifié l'économie générale du projet, sur le sujet de l'affichage lumineux à l'intérieur des vitrines de locaux commerciaux. Le projet de règlement ainsi modifié n'ayant pas été soumis à une nouvelle enquête publique, la délibération attaquée du 14 décembre 2021 est entachée d'un vice de procédure.

7. Ce vice a eu pour effet de nuire à l'information du public, y compris les syndicats des professionnels de la publicité dont font partie le syndicat requérant, et notamment le priver de la possibilité de faire valoir ses observations sur une application du nouvel article L. 581-14-4 du code de l'environnement tendant à une interdiction générale des dispositifs lumineux en vitrine des locaux commerciaux. Il a également été susceptible d'exercer une influence sur les résultats de l'enquête, le commissaire enquêteur n'ayant pas été mis à même de discuter de l'interdiction finalement portée dans le règlement local de publicité approuvé. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance du II de l'article 123-14 du code de l'environnement est fondé.

8. Aux termes de l'article L. 581-1 du code de l'environnement : « *Chacun a le droit d'exprimer et de diffuser informations et idées, quelle qu'en soit la nature, par le moyen de la publicité, d'enseignes et de préenseignes, conformément aux lois en vigueur et sous réserve des dispositions du présent chapitre.* ». Aux termes de l'article L. 581-2 de ce code : « *Afin d'assurer la protection du cadre de vie, le présent chapitre fixe les règles applicables 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'Etat. Ses dispositions ne s'appliquent pas à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes situées à l'intérieur d'un local, sauf si l'utilisation de celui-ci est principalement celle d'un support de publicité.* ». Aux termes de l'article L. 581-14 du même code : « *L'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme, la métropole de Lyon ou, à défaut, la commune peut élaborer sur l'ensemble du territoire de l'établissement public ou de la commune un règlement local de publicité qui adapte les dispositions prévues aux articles L. 581-9 et L. 581-10. (...)* ». Aux termes de l'article L. 581-14-4 de ce même code : « *Par dérogation à l'article L. 581-2, le règlement local de publicité peut prévoir que les publicités lumineuses et les enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local à usage commercial qui n'est pas principalement utilisé comme un support de publicité et destinées à être visibles d'une voie ouverte à la circulation publique respectent des prescriptions qu'il définit en matière d'horaires d'extinction, de surface, de consommation énergétique et de prévention des nuisances lumineuses. (...)* ».

9. Dès lors que l'exercice de pouvoirs de police administrative est susceptible d'affecter des activités de production, de distribution ou de services, la circonstance que les mesures de police ont pour objectif la protection de l'ordre public ou, dans certains cas, la sauvegarde des intérêts spécifiques que l'administration a pour mission de protéger ou de garantir n'exonère pas l'autorité investie de ces pouvoirs de police de l'obligation de prendre en compte également la liberté du commerce et de l'industrie, les règles de concurrence ainsi que la liberté d'expression. Il appartient au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier la légalité de ces mesures de police administrative en recherchant si elles ont été prises compte tenu de l'ensemble de ces objectifs et de ces règles et si elles en ont fait, en les combinant, une exacte application. Tel est notamment le cas de la réglementation locale de l'affichage qui, tout en ayant pour objectif la protection du cadre de vie, est susceptible d'affecter l'activité économique de l'affichage.

10. Si le juge de l'excès de pouvoir exerce un contrôle entier du respect de ces droits et libertés, il n'exerce, au-delà, qu'un contrôle restreint, limité à la recherche d'une erreur manifeste d'appréciation sur la délimitation des zones de publicité et sur le bien-fondé des prescriptions spéciales qui y sont édictées.

11. Par le premier alinéa de son article 9, le règlement local de publicité de Ploemeur interdit, dans toutes les zones, la publicité lumineuse autre que celle éclairée par projection ou transparence. Par le second alinéa du même article, il étend son interdiction à l'ensemble de la publicité lumineuse située à l'intérieur des vitrines et baies des locaux à usage commercial.

12. Ainsi que le soutient l'Union de la publicité extérieure, une telle disposition réglementaire emporte une interdiction générale et absolue de toute publicité numérique dans l'ensemble de l'agglomération de Ploemeur. Or, d'une part, il ressort du rapport de présentation du règlement local de publicité que ce règlement a seulement pour objectif de « prendre en compte l'arrivée des nouvelles technologies en matière d'affichage » et pour orientation générale de limiter l'impact environnemental des supports lumineux « en envisageant les conditions d'installation des publicités et des enseignes numériques » et « en mettant en place des règles d'extinction pour les publicités et enseignes lumineuses ». Et, d'autre part, au titre des justifications avancées dans le même rapport quant au choix réglementaire effectué, il est seulement précisé que la publicité numérique n'est pas installée aujourd'hui à Ploemeur, qu'elle

impacte particulièrement l'environnement et que l'enquête publique a recueilli un grand nombre de demandes allant dans le sens d'une interdiction générale sur le territoire communal. Ainsi, d'une part, aucun objectif ni aucune orientation générale de ce règlement n'envisage une telle interdiction des dispositifs numériques. Et, d'autre part, si le règlement entend satisfaire à certaines des opinions émises lors de l'enquête publique, il ne justifie son interdiction par aucune autre circonstance que celle de l'absence de préexistence de tels dispositifs sur le territoire communal, laquelle ne peut cependant être regardée, par elle-même, comme une circonstance locale permettant à la commune de Ploemeur de justifier d'un objectif de protection du cadre de vie qui lui serait particulier. Par suite, l'Union de la publicité extérieure est fondée à soutenir que l'interdiction de tout dispositif de publicité numérique par l'article 9 du règlement local de publicité de Ploemeur méconnaît le principe général du droit de la liberté du commerce et de l'industrie, le principe de liberté de l'expression des opinions par le moyen de la publicité rappelé à l'article L. 581-1 du code de l'environnement et est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

13. Par ailleurs, il résulte clairement des dispositions précitées de l'article L. 581-14-4 du code de l'environnement que si, par dérogation à l'article L. 581-2 du code de l'environnement, l'autorité compétente en matière de règlement local de publicité peut réglementer les horaires d'extinction, la surface, la consommation énergétique et la prévention des nuisances lumineuses des publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies des locaux à usage commercial qui ne sont pas principalement utilisées comme un support de publicité, destinées à être visibles d'une voie ouverte à la circulation publique, cette même autorité, qui ne peut donc que réglementer ces publicités et enseignes lumineuses, ne peut en revanche les interdire. Par suite, l'Union de la publicité extérieure est fondée à soutenir que le second alinéa de l'article 9 du règlement local de publicité de Ploemeur, qui ne reçoit aucun fondement légal, est entaché d'une erreur de droit, méconnaît le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et le principe de la liberté d'expression et est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

14. Il résulte de ce qui précède que la délibération du 14 décembre 2021 par laquelle le conseil municipal de la commune Ploemeur a approuvé la révision de son règlement local de publicité est entachée de plusieurs illégalités. Les vices identifiés par le présent jugement ne touchent toutefois que le seul article 9 de l'arrêté contesté. Par conséquent, il y a seulement lieu d'annuler cet article du règlement local de publicité de Ploemeur, ensemble la décision implicite de rejet du recours gracieux présenté par l'Union de la publicité extérieure, et de rejeter, sans qu'il soit besoin d'en examiner la recevabilité, le surplus des conclusions à fin d'annulation de la délibération du 14 décembre 2021.

15. En application du dernier alinéa de l'article L. 581-14-1 du code de l'environnement, aucun des autres moyens de la requête dirigés contre l'article 9 du règlement local de publicité de Ploemeur n'est susceptible de fonder l'annulation de cet article.

Sur les frais liés au litige :

16. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de la commune de Ploemeur une somme de 1 500 euros à verser à l'Union de la publicité extérieure au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que l'Union de la publicité extérieure, qui n'a pas la qualité de partie perdante, verse à la commune de Ploemeur la somme que celle-ci réclame au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

D É C I D E :

Article 1^{er} : L'article 9 du règlement local de publicité de Ploemeur, dans cette seule mesure la délibération du conseil municipal de Ploemeur du 14 décembre 2021 et la décision implicite du recours gracieux présenté par l'Union de la publicité extérieure, sont annulés.

Article 2 : La commune de Ploemeur versera à l'Union de la publicité extérieure la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le surplus des conclusions à fin d'annulation de la délibération du 14 décembre 2021 est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Ploemeur au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à l'Union de la publicité extérieure et à la commune de Ploemeur.

Délibéré après l'audience du 9 octobre 2025 à laquelle siégeaient :

M. Vennégues, président,
M. Desbourdes, premier conseiller,
Mme Villebesseix, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 3 novembre 2025.

Le rapporteur,

signé

W. Desbourdes

Le président,

signé

P. Vennégues

La greffière,

signé

I. Le Vaillant

La République mande et ordonne au préfet du Morbihan en ce qui le concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.