

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE RENNES**

N° 2204032

SAS PIXITY et autre

M. William Desbourdes
Rapporteur

M. Fabien Martin
Rapporteur public

Audience du 9 octobre 2025
Décision du 3 novembre 2025

C

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif de Rennes

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et trois mémoires, enregistrés les 4 août 2022, 18 janvier 2024 et 8 janvier et 18 février 2025, la SAS Pixity et la SAS Cocktail Développement, représentées par Me Tertrais (Selarl Atlantic Juris), demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération du 30 juin 2022 par laquelle le conseil municipal de la commune de Lanester a approuvé la révision de son règlement local de publicité ;

2°) de mettre à la charge de la commune de Lanester la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elles soutiennent que :

- elles justifient d'un intérêt à agir ;
- la délibération attaquée est entachée d'un vice de procédure en méconnaissance du dernier alinéa de l'article L. 123-16 du code de l'environnement ;
- elle est entachée d'un vice de procédure en méconnaissance des articles L. 153-16 et L. 132-7 du code de l'urbanisme ;
- elle est entachée d'un vice de procédure en méconnaissance des articles L. 2121-12 et L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ;
- le règlement local de publicité est entaché d'un vice de forme, son rapport de présentation ne respectant pas les exigences de l'article R. 581-73 du code de l'environnement ;
- le zonage de publicité unique (ZPU) du règlement local de publicité est entaché d'erreur de droit et d'erreur manifeste d'appréciation ;
- le règlement local de publicité porte une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie et à la liberté d'expression, tant s'agissant de la publicité numérique que des enseignes numériques ;

- le cumul des règles en matière de publicité numérique est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation et porte une atteinte disproportionnée aux intérêts des professionnels exerçant le métier d'afficheur numérique, notamment sur le marché spécifique du « grand format » ;
- la limitation à un maximum de 2 m² de la surface des publicités numériques est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation et méconnaît le principe d'égalité dès lors que les affiches grand format papier sont autorisées jusqu'à 10,5 m² ;
- l'interdiction de tout support autre que mural pour la publicité numérique, sauf pour le mobilier urbain, est entachée d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation et méconnaît le principe d'égalité en autorisant une exception pour le mobilier urbain ;
- le renforcement des règles nationales de densité est entaché d'une erreur de droit et d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- l'obligation d'extinction de la publicité numérique entre minuit et six heures du matin est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ;
- les règles relatives aux enseignes numériques sont entachées d'une erreur manifeste d'appréciation et méconnaissent le principe d'égalité entre les différents opérateurs économiques du secteur.

Par trois mémoires, enregistrés les 15 décembre 2023, 19 février 2024 et 7 février 2025, la commune de Lanester, représentée en dernier lieu par Me Colas (cabinet Colas Conseil), conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la charge des sociétés requérantes une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- les sociétés requérantes ne justifient pas d'un intérêt à agir ;
- les moyens qu'elles soulèvent ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'urbanisme ;
- 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 Tertrais, représentant les sociétés requérantes, et de Me Colas, représentant la commune de Lanester.

Considérant ce qui suit :

1. Par une délibération du 20 septembre 2018, le conseil municipal de Lanester a prescrit la révision de son règlement local de publicité. Le projet de ce règlement a été arrêté par délibération du 10 novembre 2021 pour être soumis à une enquête publique du 14 mars au

15 avril 2022 à l'issue de laquelle le commissaire enquêteur a émis, le 12 mai 2022, un avis défavorable. Par leur requête, les sociétés Pixity et Cocktail Développement demandent au tribunal d'annuler la délibération du 30 juin 2022 par laquelle le conseil municipal de Lanester a approuvé la révision de son règlement local de publicité.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la commune de Lanester aux sociétés requérantes :

2. Il n'est pas contesté par la commune de Lanester que les sociétés requérantes exercent leur activité commerciale dans le domaine de l'affichage publicitaire extérieur, en particulier sur le marché de la publicité numérique « grand format ». Il n'est pas non plus contesté par la commune que ces sociétés exercent notamment leur activité dans la région Bretagne. Ainsi, à supposer même que les sociétés requérantes n'auraient pas déjà installé de dispositifs d'affichage publicitaire sur le territoire de la commune de Lanester, elles sont susceptibles d'y exercer leur activité économique. Dans ces conditions, dès lors que le règlement local de publicité de Lanester affecte l'activité économique de l'affichage publicitaire, en particulier s'agissant des dispositifs numériques, les sociétés requérantes ont un intérêt suffisamment direct, spécial et certain à en demander l'annulation. Par suite, la fin de non-recevoir tirée de leur défaut d'intérêt à agir opposée par la commune de Lanester doit être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

3. 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. 581-14 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. / Sous réserve des dispositions des articles L. 581-4, L. 581-8 et L. 581-13, le règlement local de publicité définit une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national. (...)* ». Aux termes de l'article L. 581-18 de ce même code : « *Un décret en Conseil d'État fixe les prescriptions générales relatives à l'installation et à l'entretien des enseignes en fonction des procédés utilisés, de la nature des activités ainsi que des caractéristiques des immeubles où ces activités s'exercent et du caractère des lieux où ces immeubles sont situés. Ce décret fixe également des prescriptions relatives aux enseignes lumineuses afin d'économiser l'énergie et de prévenir ou limiter les nuisances lumineuses mentionnées au chapitre III du présent titre. / Le règlement local de publicité mentionné à l'article L. 581-14 peut prévoir des prescriptions relatives aux enseignes plus restrictives que celles du règlement national, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. (...)* ».

4. 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.

5. 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.

En ce qui concerne le choix de l'instauration d'une zone de protection unique (ZPU) :

6. Le conseil municipal de Lanester a fait le choix de délimiter une zone de protection unique « ZPU » qui couvre l'ensemble des espaces agglomérés de la commune. Il ressort pourtant des pièces du dossier que la commune de Lanester, dont la population atteint près de 23 000 habitants, comporte plusieurs zones d'agglomération dont la principale prolonge celle de la ville de Lorient au-delà de la rivière Scorff et que, si cette agglomération principale est essentiellement résidentielle, elle comporte toutefois, à sa périphérie, plusieurs zones d'activité, artisanales, commerciales et/ou industrielles, dont certaines s'étendent sur des espaces importants où l'occupation des sols et la qualité urbaine diffèrent nettement des autres espaces à vocation résidentielle. Pour justifier un tel choix, le rapport de présentation du règlement local de publicité se borne à affirmer sans aucune autre précision que « le choix a été fait de mettre en place un zonage en cohérence avec les caractéristiques et enjeux du territoire de Lanester » alors que son diagnostic révèle l'existence de plusieurs secteurs dont les enjeux relatifs à l'affichage publicitaire varient de manière importante : les secteurs résidentiels qui sont peu impactés par la publicité ; l'axe de circulation majeur de la D 724 constitué de la rue Jean Jaurès et de l'avenue Ambroise Croizat, qui reçoit de nombreuses publicités murales sur les pignons aveugles des bâtiments qui la bordent ; et les zones d'activité de Kerpont, de Manebos et du centre commercial Géant Casino, qui concentrent l'essentiel des publicités et préenseignes scellées au sol ou installées directement sur le sol. De même, si le règlement local de publicité poursuit, selon son rapport de présentation, l'objectif de préserver le cadre de vie des Lanestériens sur l'ensemble du territoire communal, il distingue toutefois un objectif de préservation du centre-ville et un objectif d'amélioration de la qualité visuelle des axes structurants du territoire afin de préserver les entrées de ville. Ce faisant, il décline une orientation particulière à la préservation des secteurs peu touchés par la pression publicitaire, comme le centre-ville, les quartiers résidentiels et pavillonnaires ou encore l'agglomération secondaire de Lanester. Si une sensibilité plus particulière est ainsi repérée dans ces derniers quartiers, aucun enjeu patrimonial ou paysager n'est identifié par le rapport de présentation sur l'ensemble de l'agglomération.

7. Or, dans l'unique zone de protection approuvée, l'article 5 du règlement local de publicité interdit, sans aucune exception, notamment les publicités et préenseignes scellées au sol ou installées directement sur le sol, n'autorisant, en définitive, que la publicité non lumineuse sur toiture et la publicité murale, le cas-échéant lumineuse. Une telle disposition pourrait apparaître adaptée à la préservation de la qualité de vie des espaces résidentiels en supprimant le mode d'installation d'affichage publicitaire visuellement le plus impactant depuis les voies publiques. Elle conduira toutefois à la suppression des quatre cinquièmes des panneaux publicitaires recensés par le rapport de présentation sur le territoire communal, et selon les cartographies présentées dans ce rapport en pages 51, 53 et 56, à la suppression de la quasi-totalité des affichages publicitaires réalisées dans les zones d'activité du nord de l'agglomération alors que l'essentiel de ces affiches se trouvait auparavant en situation régulière selon la réglementation précédente, dans une zone où aucun enjeu particulier de protection du cadre de vie n'a été identifié. Si de telles affiches ne bénéficient d'aucun droit acquis au maintien du règlement local de publicité précédent approuvé

en 1995, les sociétés requérantes soutiennent sans être sérieusement contredites par la commune de Lanester que la configuration des zones d'activité, notamment l'implantation de leurs bâtiments d'activité, est peu propice à la publicité murale et que, par conséquent, l'instauration d'une zone unique où la publicité scellée au sol n'est pas autorisée revient à interdire drastiquement la publicité dans des secteurs sans intérêt esthétique digne de préservation et où la publicité sur dispositif scellé au sol est pourtant un mode d'expression usuellement admis. Si la commune entend justifier son choix par la volonté d'aligner le régime de son règlement local sur celui, prévu par le règlement national, des agglomérations de moins de 10 000 habitants, un tel alignement de régime ne tient pas compte de la situation particulière de la commune, laquelle comporte un nombre d'habitants 2,3 fois plus important que ce seuil d'application, son agglomération prolongeant de surcroît celle de Lorient, qui comprend elle-même environ 58 000 habitants. Enfin, le diagnostic du rapport de présentation, de même que les orientations du règlement local de publicité n'évoquent, pour les affichages scellés au sol, que la nécessité d'en réglementer le format et la densité et non de les interdire.

8. Dans ces conditions, alors, d'une part, que la commune ne justifie l'instauration d'une unique zone de publicité par aucun motif sérieux ni aucune circonstance locale particulière ni même aucune orientation de son propre règlement, que, d'autre part, cette zone unique comporte des règles qui ne tiennent pas compte des enjeux particuliers aux zones d'activité et qu'au surplus, le commissaire enquêteur a lui-même émis un avis défavorable au projet de règlement local de publicité au motif notamment de l'instauration de cette unique zone, les sociétés requérantes sont fondées à soutenir que le choix de l'édicter est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne l'interdiction des supports autres que mural pour la publicité numérique :

9. Par son article 5, le règlement local de publicité de Lanester interdit notamment les publicités et préenseignes lumineuses sur toiture ou terrasse en tenant lieu, les publicités et préenseignes scellées au sol ou installées directement sur le sol et les publicités et préenseignes apposées sur clôture. Pour les mêmes motifs que ceux énoncés au point 7, s'agissant en particulier de l'interdiction des supports scellés au sol dans le cadre d'une zone unique qui couvre l'ensemble de l'agglomération de Lanester, zones d'activité comprises, une telle interdiction, qui, de surcroît, ne concerne pas exclusivement la publicité numérique, est manifestement disproportionnée aux seuls enjeux identifiés par le rapport de présentation en termes de densité et de format de ce type de publicités. Dès lors qu'elle a pour effet d'interdire la quasi-totalité de l'offre qui pouvait jusqu'ici être proposée dans les zones d'activité de la commune, sans que la publicité murale soit une alternative crédible dans ce type de zones, cette interdiction porte une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie. Par ailleurs, ainsi que l'a relevé le commissaire enquêteur, cette interdiction, en l'absence d'augmentation significative de l'affichage mural, et à défaut pour les autres modes de publicité autorisés sur le domaine public de comporter des grands formats lisibles par les conducteurs automobiles, porte également une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression. Pour l'ensemble de ces motifs, les sociétés requérantes sont également fondées à soutenir que l'article 5 du règlement local de publicité est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la limitation du format de la publicité numérique murale à 2 m² :

10. Par son article 8, le règlement local de publicité n'autorise les publicités et préenseignes numériques murales que si leur surface unitaire n'excède pas 2 m² encadrement compris tandis que, par son article 6, il autorise les autres formes de publicité et préenseignes lumineuses murales pour une surface unitaire maximale de 8 m² pour la seule surface de l'affiche,

et 10,5 m² encadrement compris. Le rapport de présentation ne justifie cette différence de traitement que dans le but de minimiser l'impact des dispositifs numériques sur le cadre de vie des Lanestériens, le diagnostic évoquant le recensement de quelques dispositifs publicitaires numériques et indiquant seulement qu'une attention particulière sera portée à ce type de dispositif actuellement en expansion sur le territoire national, sans préciser ni les nuisances particulières que ce type de publicité pourrait causer, ni la nécessité de les encadrer plus strictement que ne le fait la réglementation nationale, en particulier dans les zones d'activité.

11. Il ne ressort des pièces du dossier, ni, d'une part, que les dispositifs publicitaires de grand format, quelles que soient leurs caractéristiques, présenteraient une visibilité comparable à celle des dispositifs de petit format, s'adresseraient à la même clientèle et répondraient aux mêmes besoins que les dispositifs d'une surface de 2 m² ou moins, ni, d'autre part, que les dispositifs publicitaires numériques de grand format seraient nécessairement plus visibles et donc plus nuisibles que les dispositifs traditionnels de grand format dès lors que la luminosité des panneaux numériques est réglementée et que les dispositifs publicitaires numériques situés à l'intérieur des agglomérations doivent être équipés d'un système de gradation permettant d'adapter l'éclairage à la luminosité ambiante ainsi que le prévoient les dispositions de l'article R. 581-41 du code de l'environnement.

12. Dans ces conditions, alors que, conformément à ce qui a été dit au point 6, l'agglomération de Lanester comporte plusieurs secteurs dont les enjeux sont différents et dont aucun ne revêt un intérêt patrimonial ou paysager particulier, en particulier les zones d'activité, les dispositions du règlement de la publicité et des préenseignes qui limitent la surface des dispositifs publicitaires numériques muraux à 2 m² dans ces zones, alors que les dispositifs publicitaires traditionnels muraux de grand format sont autorisés dans la limite de 8 m² et 10,5 m² encadrement compris, portent une atteinte excessive à la liberté de commerce et aux règles de concurrence ainsi qu'à la liberté d'expression au regard de l'objectif recherché de protection du paysage et du cadre de vie. Cette interdiction spécifique à la publicité numérique constitue une différence de traitement entre ces dispositifs numériques et les autres dispositifs de publicité, notamment lumineux, qui n'est pas justifiée par une différence de situation ou par un motif d'intérêt général de sorte que les sociétés requérantes sont encore fondées à soutenir que l'article 8 du règlement local de publicité de Lanester méconnaît le principe d'égalité. Et, pour l'ensemble de ces mêmes motifs, cet article est également entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

En ce qui concerne la limitation du format des enseignes numériques à 1 m² :

13. Par le troisième alinéa de son article 18, le règlement local de publicité de Lanester n'autorise les enseignes numériques dans la limite d'une seule par activité que dans un format maximum d'1 m² tandis que, ne prévoyant pas de limitation de format pour les autres enseignes, y compris lumineuses, l'article 15 du même règlement limite le format des enseignes non perpendiculaires à 4 m², ou 8 m² lorsque plusieurs activités sont signalées sur le même support. Alors, d'une part, que le diagnostic ne fait état d'aucun enjeu particulier relatif aux enseignes numériques, lesquelles sont absentes du territoire Lanestérien, sauf pour ce qui concerne les services d'urgence et de pharmacie, ni d'aucun impact particulier qui justifierait d'en limiter davantage le format ou l'usage par rapport aux autres enseignes, notamment lumineuses et dès lors, d'autre part, que le rapport de présentation a pour orientation la réduction des formats des dispositifs lumineux, notamment numériques, sans dégager d'orientation particulière aux dispositifs numériques, le règlement local de publicité, qui impose cette limitation de format sur l'ensemble de son agglomération, porte, également sur ce point, une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie, méconnaît le principe d'égalité et est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

14. Il résulte de tout ce qui précède que la délibération du 30 juin 2022 par laquelle le conseil municipal de la commune de Lanester a approuvé la révision de son règlement local de publicité doit être annulée.

15. Pour l'application du dernier alinéa de l'article L. 581-14-1 du code de l'environnement, aucun des autres moyens de la requête n'est propre à fonder cette annulation.

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 Lanester le versement d'une unique somme de 1 500 euros aux deux sociétés requérantes.

17. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que les sociétés requérantes, qui n'ont pas la qualité de parties perdantes, versent à la commune de Lanester 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} : La délibération du conseil municipal de Lanester du 30 juin 2022 approuvant la révision du règlement local de publicité est annulée.

Article 2 : La commune de Lanester versera à la SAS Pixity et la SAS Cocktail Développement la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Les conclusions présentées par la commune de Lanester au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la SAS Pixity, représentante unique des sociétés requérantes, et à la commune de Lanester.

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.