Tribunal administratif de Lyon, 9 juillet 2026, n° 2307290

Tribunal administratif | Lyon | 1ère chambre | 9 juillet 2026

(1ère chambre)Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés les 28 août 2023 et 21 mai 2024, la Federation of European Screen Printers Association (FESPA) France, représentée par le cabinet d'avocats SELAS Fiducial Legal by Lamy, demande au tribunal :

1°) à titre principal, d'annuler la délibération du 26 juin 2023 par laquelle le conseil métropolitain de la Métropole de Lyon a approuvé son règlement local de publicité ainsi que l'arrêté du 3 juillet 2023 par lequel le président de la Métropole a procédé à la mise à jour du plan local d'urbanisme et de l'habitat à la suite de l'approbation du règlement local de publicité ;

2°) à titre subsidiaire, d'annuler la délibération du 26 juin 2023 et l'arrêté du 3 juillet 2023 en tant qu'ils ne comportent pas de mesures transitoires et d'enjoindre au conseil métropolitain de modifier le règlement en lui adjoignant des mesures transitoires, à savoir une date d'entrée en vigueur repoussée au 1er janvier 2028 et le maintien, pendant six années, des enseignes et « des dispositifs lumineux à usage d'enseigne » et, pendant deux ans, des publicités régulièrement installées à cette date ;

3°) à titre infiniment subsidiaire, d'annuler les articles P1C1.4, P1C1.7, P1C1.8, P2C1.7, P2C1.8 et P3C1.1 du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon ;

4°) de mettre à la charge de la Métropole de Lyon le versement de la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- les modalités de la concertation n'ont pas été respectées, alors que l'économie général du projet et ses options essentielles ont été considérablement altérées à la suite de la concertation ;

- le règlement local de publicité comporte de nombreuses interdictions générales et absolues s'agissant de la publicité lumineuse (dont la publicité avec animation ou illusion de mouvement, la publicité numérique, ainsi que la publicité lumineuse sur mobilier urbain et palissade de chantier, y compris dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants ne se trouvant pas dans une unité urbaine de plus de 100 000 habitants), de la publicité murale, de la publicité scellée au sol ou installée directement sur le sol, de la publicité sur bâche autre qu'une bâche de chantier, des enseignes (dont celles

avec animation ou illusion de mouvement, les enseignes numériques et celles installées en toiture ou terrasse en tenant lieu), ainsi que les publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local situées hors agglomération et dans la zone 1 ;

- les restrictions apportées aux formats de la publicité et des enseignes, y compris celles situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local, ainsi que les règles instaurant des obligations d'extinction des enseignes lumineuses, sont si restrictives qu'elles confinent à une quasi interdiction ;

- les nombreuses interdictions générales et absolues qui ne sont pas justifiées par des circonstances locales, de sorte que les restrictions apportées par le règlement à l'affichage portent une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'à la liberté d'entreprendre ;

- le règlement local de publicité méconnaît le principe de sécurité juridique et le principe de confiance légitime, faute de prévoir une période transitoire suffisante pour son entrée en vigueur.

Par un mémoire en défense enregistré le 10 avril 2024, la Métropole de Lyon, représentée par Me Nourrisson, conclut au rejet de la requête, le cas échéant après que le tribunal ait sursis à statuer pour permettre la régularisation des vices retenus, et à ce que soit mise à la charge du syndicat requérant la somme de 4 000 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir qu'aucun des moyens invoqués n'est fondé.

Par une ordonnance du 21 mai 2024, la clôture de l'instruction a été fixée au 11 juin 2024.

Un mémoire en défense a été enregistré le 10 juin 2024 pour la Métropole de Lyon est n'a pas été communiqué.

Par un courrier du 16 juin 2026, les parties ont été informées, en application de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, que le tribunal était susceptible de relever d'office un moyen d'ordre public, tiré du non-lieu à statuer sur les conclusions à fin d'annulation dirigées contre le premier alinéa de l'article P1C1.7, l'article P1C1.8, le premier aliéna de l'article P2C1.7, le deuxième alinéa de l'article P2C1.8, l'article P3C1.1 et l'article P3C2.1 du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon, ces articles ayant été annulé par un jugement n° 2311196 du 3 juin 2025, devenu définitif.

Une réponse à ce moyen d'ordre public a été enregistrée le 18 juin 2026 pour la Federation of European Screen Printers Association France.

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 Mme Viotti, première conseillère,

- les conclusions de Mme Eymaron, rapporteure publique,

- les observations de Me Romatier, représentant la Federation of European Screen Printers Association France et celles de Me Nourrisson, représentant la Métropole de Lyon.

Une note en délibéré a été enregistrée le 29 juin 2026 pour la Métropole de Lyon.

Considérant ce qui suit :

Le 15 décembre 2017, la Métropole de Lyon a prescrit l'élaboration de son règlement local de publicité intercommunal en définissant les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation, laquelle s'est déroulée du 22 janvier 2018 au 8 avril 2019. Le 25 juin 2018, les conseillers métropolitains ont débattu sur les orientations générales du règlement, puis, à nouveau le 25 janvier 2021, à la suite des élections municipales et métropolitaines de mars et juin 2020. Après une enquête publique qui s'est déroulée du 19 septembre au 19 octobre 2022, l'assemblée délibérante de la métropole a approuvé le règlement local de publicité intercommunal par délibération du 26 juin 2023. Par la présente requête, la Federation of European Screen Printers Association France en demande l'annulation.

Sur le non-lieu à statuer partiel :

Par un jugement n° 2311196 du 3 juin 2025 devenu définitif, le tribunal a annulé le premier alinéa de l'article P1C1.7, l'article P1C1.8, le premier aliéna de l'article P2C1.7, le deuxième alinéa de l'article P2C1.8, l'article P3C1.1 et l'article P3C2.1 du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon. Par suite, il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation de la requête en tant qu'elles sont dirigées contre ces articles.

Sur le surplus des conclusions à fin d'annulation :

En ce qui concerne le déroulé de la concertation :

Il résulte de la combinaison des articles L. 581-14-1 du code de l'environnement et de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme que l'élaboration du règlement local de publicité fait l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. En vertu de l'article L. 103-3 du même code, l'assemblée délibérante doit, avant que ne soit engagée la concertation, délibérer, d'une part, sur les objectifs poursuivis par la collectivité en projetant d'élaborer ce règlement, et, d'autre part, sur les modalités

de la concertation. Aux termes de l'article L. 103-4 dudit code : « Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente ».

La légalité d'une délibération approuvant un règlement local de publicité ne saurait être contestée au regard des modalités de la procédure de concertation qui l'a précédée dès lors que celles-ci ont respecté les modalités définies par la délibération prescrivant l'élaboration de ce document. Le vice affectant la procédure de concertation n'est de nature à entacher d'irrégularité la procédure d'élaboration du projet de règlement local de publicité que s'il a été susceptible d'exercer une influence sur le sens de la délibération approuvant le projet ou s'il a privé le public d'une garantie.

Par une délibération du 15 décembre 2017, l'assemblée délibérante de la Métropole de Lyon a prescrit l'élaboration du règlement local de publicité et défini tant les objectifs poursuivis que les modalités de la concertation. La Métropole s'est fixé trois objectifs, à savoir garantir un cadre de vie de qualité, développer l'attractivité métropolitaine et développer l'efficience des outils à la disposition des collectifs. Ces objectifs sont déclinés en plusieurs orientations, comme celles de « prendre en compte la diversité des paysagères urbains, péri-urbains et naturels », « affirmer les exigences d'intégration paysagère et architecturale » des publicités et des enseignes, « limiter la pollution visuelle et nocturne », « développer la sobriété énergétique des dispositifs lumineux », « renforcer l'attractivité » du territoire et des zones économiques en « assurant une meilleure lisibilité des activités et un environnement qualitatif », ou encore de « mettre en valeur les secteurs commerciaux ». S'agissant de la concertation, la Métropole de Lyon a souhaité « fournir une information claire sur le projet » de règlement local de publicité pendant la durée des études nécessaires à son élaboration, « permettre l'expression des attentes, des idées et des avis sur les orientations et propositions en matière d'affichage extérieur » et « encourager une participation la plus large possible ». Il ressort du bilan de la concertation, organisée du 22 janvier 2018 au 8 avril 2019, qu'un dossier a été mis à la disposition du public à l'hôtel de la Métropole, dans les mairies d'arrondissements de Lyon et dans l'ensemble des communes du territoire métropolitain, ainsi que sur le site internet de la Métropole. Ce dossier comprenait trois cahiers, versés successivement à la procédure en janvier 2018, juillet 2018 et mars 2019, lesquels ont permis d'informer la population sur les enjeux de la publicité à l'échelle du territoire, les objectifs poursuivis par la collectivité, l'état d'avancement du projet ainsi que les mesures envisagées. Une réunion publique a également été organisée le 14 mars 2019, laquelle a réuni 127 personnes, et onze instances professionnelles et associatives spécialisées dans l'affichage ont été consultées, avec la tenue de deux réunions et quatre ateliers thématiques relatives à « la publicité de dimension exceptionnelle », « le lumineux et le numérique dans les publicités et les enseignes », « la publicité : formats, densité, implantations », et « les enseignes » entre mai 2018 et mars 2019. Préalablement, chaque organisation participante a été invitée à produire une contribution, représentant un total de 150 observations portant notamment sur la publicité lumineuse, les formats, la densité ou encore les enseignes. De même, la Métropole a consulté vingt-trois sociétés de l'affichage. Au total, 824 contributions ont été reçues, dont 658 courriers « types » générés par le collectif Plein la Vue. Le syndicat requérant, qui ne remet pas en cause la qualité et la pertinence de l'information diffusée durant la phase de concertation, estime que le projet de règlement local de publicité arrêté le 13 décembre 2021 puis à nouveau le 27 juin 2022, a substantiellement évolué par rapport aux orientations envisagées durant cette concertation. A cet égard, il ressort du procès-verbal de la séance du 25 juin 2018, accessible sur le site internet de la Métropole de Lyon, au cours de laquelle l'assemblée délibérante a délibéré sur les orientations générales du règlement local de publicité, que les élus métropolitains ont souhaité, à la demande unanimes des communes membres, conserver un règlement local de publicité exigeant, en limitant la taille, le nombre et plus globalement l'impact

visuel de la publicité, laquelle devait être interdite ou « très fortement limitée » dans certains espaces. Est également affirmé la volonté de la collectivité de limiter « fortement » les dispositifs numériques et les dispositifs lumineux, pouvant aller, dans certains cas, jusqu'à l'interdiction. S'il ressort des pièces du dossier qu'à la suite des élections métropolitaines de 2020, l'assemblée délibérante nouvellement élue a de nouveau délibéré sur les objectifs poursuivis lors de sa séance du 25 janvier 2021 dans une volonté de les « renforcer », les trois objectifs poursuivis, en l'occurrence « garantir un cadre de vie de qualité », « développer l'attractivité métropolitaine » et « développer l'efficience des outils à la disposition des collectivités », sont demeurés inchangés. Quant aux orientations générales évoquées durant la séance du 25 janvier 2021, telles que la préservation de la qualité paysagère et urbaine, la lutte contre la pollution lumineuse ou le développement d'un cadre de vie apaisé, l'ensemble d'entre elles avaient été évoquées dès le lancement de la concertation. La Métropole de Lyon a également décidé, à l'issue de l'enquête publique, d'ajouter des mesures réglementaires mettant en œuvre les dispositions de l'article L. 581-14-4 du code de l'environnement issues de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets afin de réglementer les publicités et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local à usage commercial qui n'est pas principalement utilisé comme support de publicité, destinées à être visibles d'une voie ouverte à la circulation. Ainsi, l'article P3C1.2 relatif à la surface des publicités et enseignes lumineuses situées dans les vitrines et l'article P3C1.3 relatif aux horaires d'extinction de ces dispositifs, seuls restés en vigueur à la suite du jugement rendu par le tribunal le 3 juin 2025, s'inscrivent dans les orientations poursuivis dès l'ouverture de la concertation, à savoir limiter la pollution visuelle et nocturne et développer la sobriété énergétique des dispositifs lumineux. De surcroît, il ressort du bilan de la concertation que, bien que ces dispositifs échappaient alors au champ d'application du règlement local de publicité à la date à laquelle la concertation a été menée, le public a néanmoins pu s'exprimer largement sur la place de la publicité et des enseignes dans l'espace public, sur l'incidence de leur réglementation pour le commerce local ainsi que sur les nuisances nocturnes causées par les dispositifs lumineux, en particulier s'agissant de leur extinction nocturne, certaines contributions ayant, en outre, spécifiquement porté sur la gestion de la publicité et des enseignes situées derrière les vitrines. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, et quand bien même les règles envisagées durant la concertation ont ultérieurement été renforcées dans le projet arrêté, notamment ce qui concerne les formats, les règles de densité, la réglementation des dispositifs lumineux dans les vitrines ou encore l'interdiction totale de certains types de dispositifs, en particulier numériques et lumineux, une telle évolution ne saurait être regardée par elle-même comme remettant en cause les objectifs poursuivis et les options essentielles du parti réglementaire exprimé durant la phase de concertation, justifiant que la procédure de concertation soit reprise et complétée. Par suite, les modalités de la concertation doivent être regardées comme ayant été respectées et la Métropole n'était pas tenue de rouvrir la phase de concertation.

En ce qui concerne l'atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi qu'à la liberté d'entreprendre :

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 (…) ».

Les dispositions précitées de l'article L. 581-14 du code de l'environnement permettent au règlement local de publicité de définir une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national. Ces dispositions confèrent aux autorités locales, en vue de la protection du cadre de vie et sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, un large pouvoir de réglementation de l'affichage, qui leur permet notamment d'interdire dans ces zones toute publicité ou certaines catégories de publicité en fonction des procédés ou des dispositifs utilisés. En revanche, elles n'autorisent pas ces autorités à édicter, dans le cadre de leur pouvoir d'adaptation, des interdictions générales et absolues qui ne seraient pas justifiées par des circonstances locales particulières.

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.

S'agissant de la publicité et des préenseignes extérieures :

En premier lieu, aux termes de l'article R. 581-34 du code de l'environnement : « La publicité lumineuse est la publicité à la réalisation de laquelle participe une source lumineuse spécialement prévue à cet effet (…) ».

Le règlement local de publicité de la Métropole de Lyon interdit la publicité lumineuse dans les zones 3, 4 et 7. Il prohibe également les publicités lumineuses scellées au sol ou installées directement sur le sol, ainsi que celles installées sur mobilier urbain dans les zones 5, 6, 8 et 9. Toutefois, contrairement à ce que soutient la Federation of European Screen Printers Association France, ces prescriptions ne revêtent pas le caractère d'une interdiction générale et absolue de la publicité lumineuse sur le territoire métropolitain, dans la mesure où elles sont circonscrites à certaines parties du territoire et ne s'appliquent pas, en vertu de l'article P1C1.9 du règlement, aux publicités lumineuses ne supportant que des affiches éclairées par projection ou par transparence, lesquelles sont considérées comme des « publicités lumineuses » au sens du code de l'environnement. Il en va de même de l'interdiction de la publicité lumineuse sur palissade de chantier, dès lors que le règlement admet qu'y soit installée la publicité éclairée par projection ou par transparence. Ainsi, le règlement local de publicité maintient la possibilité d'implanter de la publicité lumineuse, sous certaines formes, dans la grande majorité du territoire aggloméré, à l'exception des espaces présentant une sensibilité paysagère particulière, classés en zones 1 (zones de nature) et 2 (patrimoine remarquable du secteur sauvegardé du Vieux Lyon, des pentes de la Croix rousse et du cœur du quartier Gratte-ciel de Villeurbanne). En outre, les secteurs dans lesquels les possibilités d'implantation de dispositifs de publicité lumineuse sont les plus étendues correspondent aux principaux axes de circulation et aux espaces d'activité et d'équipement, lesquels présentent, par leur visibilité et leur attractivité, un intérêt majeur pour les activités d'affichage. Si le syndicat requérant dénonce également l'interdiction, en zone 8, de la publicité lumineuse, hors affiches éclairées par projection ou par transparence, dans les agglomérations de moins de 10 000 habitants ne se trouvant pas dans une unité urbaine de plus de 100 000 habitants, une telle prescription découle de la lettre même de l'article R. 581-34 du code de l'environnement. Enfin, si l'article P1C1.7 du règlement local de publicité imposait que les publicités lumineuses soient exclusivement constituées d'une succession d'images fixes, à

l'exclusion de toute animation propre aux messages ou tout procédé susceptible de gérer une illusion mouvement, tandis que l'article P1C1.8 interdisait la publicité numérique sur l'ensemble du territoire, ces articles ont été annulés par le tribunal et ne peuvent plus s'appliquer. Au regard de l'ensemble de ces éléments, les seules allégations peu circonstanciées de la Federation of European Screen Printers Association France ne permettent pas de démontrer que ces prescriptions relatives à la publicité lumineuse, justifiées par l'objectif de réduction de la pollution visuelle, notamment nocturne, et de la prolifération des publicités afin de préserver le cadre de vie, protéger la biodiversité, et renforcer la visibilité des enseignes des activités et commerces, porteraient une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'à la liberté d'entreprendre.

En deuxième lieu, le syndicat requérant se borne à soutenir de manière péremptoire que la prohibition de la publicité murale et scellée au sol ou installée directement sur le sol dans les zones 3, 4, 7, motivée par des enjeux patrimoniaux, historiques, paysagers ou résidentiels particuliers, confine à l'interdiction générale et absolue. Toutefois, ces dispositifs restent autorisés dans les zones 5, 6, 8 et 9, lesquelles, ainsi qu'il a été précédemment exposé, correspondant aux secteurs générant les flux de circulation les plus importants et qui concentrent, à ce titre, des emplacements attractifs pour les activités d'affichage publicitaire. Il en va de même de la publicité sur bâche autre qu'une bâche de chantier, laquelle est autorisée dans les zones 8 et 9, correspondant, selon le rapport de présentation, à des tissus urbains composés de bâtiments plus massifs permettant d'absorber visuellement l'implantation de ces dispositifs. Ainsi, la Federation of European Screen Printers Association France n'est pas fondée à soutenir que ces limitations revêtent une portée générale et absolue portant une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie ainsi qu'à la liberté d'entreprendre.

En dernier lieu, le syndicat requérant soutient que la complexité du règlement local de publicité métropolitain, qui combine « des critères généraux, des critères de densité, et aussi des critères par zones » et limite le format des publicités, conduit à « des restrictions beaucoup plus importantes et à des suppressions pures et simples de dispositifs publicitaires », sans développement particulier. Ce moyen n'est, dès lors, pas assorti des précisions permettant au tribunal d'en apprécier le bien-fondé.

S'agissant des enseignes extérieures :

En premier lieu, la Federation of European Screen Printers Association France soutient que le règlement local de publicité fixe des règles de surface, de hauteur et de taille extrêmement limitatives en matière d'enseigne, lesquelles conduiront à la disparition des enseignes lumineuses et de grands formats. Toutefois, le syndicat requérant n'apporte aucune précision à l'appui de cette affirmation, laquelle ne suffit pas, par elle-même, à caractériser une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi qu'à la liberté d'entreprendre. En revanche, le règlement local de publicité interdit les enseignes installées sur toiture ou terrasse en tenant lieu dans l'ensemble des zones agglomérées à l'exception de la zone 8, qui représente 9,4 % du territoire métropolitain, ainsi que dans les secteurs situés hors agglomération, à l'exception des périmètres à l'intérieur desquels la publicité est admise à proximité immédiate des établissements de centres commerciaux exclusifs de toute habitation. Il ressort du rapport de présentation que cette prescription aura pour effet de soumettre à une obligation de mise en conformité les enseignes de cette catégorie sur environ 90 % du territoire. Si le rapport justifie le maintien de telles enseignes en zone 8 par la nécessité de garantir la visibilité des activités au sein d'un secteur marqué par des constructions de grande hauteur et de fort gabarit, il ne comporte, en revanche, aucune explication sur les raisons ayant conduit à leur prohibition totale dans les autres secteurs. Dès lors, en l'absence de justification spécifique apportée quant aux nuisances visuelles intrinsèques de cette

catégorie d'enseignes dans la métropole de Lyon, il n'apparaît pas que leur impact sur le paysage soit de nature à justifier, à lui seul, leur interdiction dans l'ensemble des zones du territoire à l'exception de la zone 8, indépendamment de toute considérations tenant aux caractéristiques propres des secteurs concernés et sans qu'aient été privilégiées des mesures moins restrictives tenant notamment à leurs dimensions ou à leur insertion dans l'environnement urbain. Il s'ensuit que la Federation of European Screen Printers Association France est fondée à soutenir que les articles P2C2.6, P2C3.5, P2C4.5, P2C5.5, P2C6.5, P2C7.3 et P2C9.3 portent une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie, et à la liberté d'entreprendre.

En deuxième lieu, aux termes de l'article R. 581-59 du code de l'environnement : « Une enseigne lumineuse est une enseigne à la réalisation de laquelle participe une source lumineuse spécialement prévue à cet effet. / Les enseignes lumineuses satisfont à des normes techniques fixées par arrêté ministériel, portant notamment sur les seuils de luminance moyenne à ne pas dépasser, exprimés en candelas par mètre carré et l'efficacité lumineuse des sources utilisées. / Les enseignes lumineuses sont éteintes entre 1 heure et 6 heures, lorsque l'activité signalée a cessé. / Lorsqu'une activité cesse ou commence entre minuit et 7 heures du matin, les enseignes sont éteintes au plus tard une heure après la cessation d'activité de l'établissement et peuvent être allumées une heure avant la reprise de cette activité. / Il peut être dérogé à cette obligation d'extinction lors d'événements exceptionnels définis par arrêté municipal ou préfectoral. / Les enseignes clignotantes sont interdites, à l'exception des enseignes de pharmacie ou de tout autre service d'urgence ».

Le règlement local de publicité prévoit que les enseignes lumineuses sont éteintes entre 19 heures et 6 heures, les jours où une activité s'exerce dans l'établissement, dans les secteurs situés hors agglomération, à l'exception des périmètres à l'intérieur desquels la publicité est admise à proximité immédiate des établissements de centres commerciaux exclusifs de toute habitation, ainsi que dans les zones 1, 4, 5, 6, 7, et 8. Dans les zones 2, 3 et 9, cette obligation d'extinction ne s'applique qu'entre 23 heures et 6 heures. Il ressort du rapport de présentation que cette différenciation d'horaire repose sur les caractéristiques propres des secteurs concernés. Selon le rapport, la zone 2 correspond au patrimoine remarquable du secteur sauvegardé du Vieux-Lyon, des pentes de la Croix rousse et du cœur du quartier Gratte-ciel de Villeurbanne. La zone 3 regroupe les centres-villes et centres-bourgs des communes, ainsi que la majorité des centres de quartier de Lyon et de Villeurbanne. La zone 9 concerne, quant à elle, les quartiers tertiaires, commerciaux et d'équipements denses, caractérisées notamment par leur éloignement relatif des quartiers résidentiels. Ces secteurs concentrent une part importante des activités, des déplacements et de la fréquentation en période nocturne, ce qui justifie que les enseignes lumineuses puissent y demeurer allumées jusqu'à 23 heures. À l'inverse, les zones soumises à une extinction à compter de 19 heures correspondent principalement à des espaces naturels et paysagers sensibles et aux tissus résidentiels, peu commerçants et moins fréquentés en soirée. Comme l'indique le rapport de présentation, le maintien de dispositifs lumineux durant une grande partie de la nuit dans ces secteurs apparaît peu justifié, tandis que les nuisances susceptibles d'en résulter sont de nature à affecter tant les habitants des secteurs résidentiels que la biodiversité nocturne. Par ailleurs, le règlement prévoit que les enseignes lumineuses peuvent demeurer allumées au-delà de l'horaire d'extinction lorsque l'activité de l'établissement se poursuit. Ainsi, les prescriptions contestées ne font pas obstacle à la visibilité des établissements pendant leurs heures d'ouverture au public et se bornent à imposer l'extinction des enseignes lorsque celles-ci ne remplissent plus leur fonction de signalisation de l'activité exercée sur place, l'intérêt de leur maintien en fonctionnement apparaissant alors sensiblement réduit. Dès lors, les prescriptions litigieuses opèrent une conciliation qui n'apparait pas déséquilibrée entre les nécessités de signalisation des activités économiques et les objectifs de réduction des nuisances lumineuses et de protection du cadre de vie poursuivis par la Métropole de Lyon. Par suite, le moyen tiré de l'atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie, et à la liberté d'entreprendre doit être écarté.

S'agissant des publicités, préenseignes et enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local à usage commercial :

Aux termes de l'article L. 581-14-4 du code de l'environnement : « 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. / La section 6 du présent chapitre est applicable en cas de non-respect des prescriptions posées par le règlement local de publicité en application du présent article ».

L'article P3C1.2 du règlement local de publicité en litige dispose : « La surface cumulée des publicités lumineuses et des enseignes lumineuses situées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local, qui n'est pas principalement utilisé comme un support de publicité, et destinées à être visibles d'une voie ouverte à la circulation publique est limitée à : / • 1 mètre carré dans les zones 2, 3, 4, 5 et 6 / • 2 mètres carrés dans les zones 7, 8 et 9 ».

Il ressort du rapport de présentation que la Métropole de Lyon a décidé de réguler les dispositifs lumineux situés à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local afin de préserver le cadre de vie et prévenir les nuisances lumineuses. Ainsi, il a été fait le choix de limiter la surface cumulée de ces dispositifs à un mètre carré dans les zones 2, 3, 4, 5 et 6, lesquels concernent les secteurs patrimoniaux, paysagers et résidentiels, et à deux mètres carrés dans les zones de grands équipements, sites commerciaux, économiques ou tertiaires, où la perception visuelle de ces dispositifs est amoindrie par l'échelle des bâtiments de grands gabarits. La Federation of European Screen Printers Association France n'apporte aucun élément concret de nature à établir que ces prescriptions, limitées aux dispositifs lumineux en vitrine, ne permettraient pas une lecture satisfaisante des informations diffusées ou en diminueraient substantiellement l'efficacité. Par suite, et compte tenu de l'objectif poursuivi de limitation des nuisances lumineuses, il n'est pas établi que ces limitations porteraient une atteinte disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie ni à la liberté d'entreprendre.

En ce qui concerne l'absence de mesures transitoires :

Aux termes de l'article L. 581-43 du code de l'environnement : « Les publicités, enseignes et préenseignes, qui ont été mises en place avant l'entrée en vigueur des actes pris pour l'application des articles L. 581-4, avant-dernier alinéa, L. 581-7, L. 581-8, L. 581-14 et L. 581-18, deuxième et troisième alinéas et qui ne sont pas conformes à leurs prescriptions, ainsi que celles mises en place dans des lieux entrés dans le champ d'application des articles L. 581-4, L. 581-8 et L. 581-44 en vertu d'actes postérieurs à leur installation, peuvent, sous réserve de ne pas contrevenir à la réglementation antérieure, être maintenues pendant un délai maximal de six ans à compter de l'entrée en vigueur des actes précités. / Les publicités, enseignes et préenseignes soumises à autorisation en vertu du présent chapitre qui ne sont pas conformes à des règlements visés à l'alinéa précédent et entrés en vigueur après leur installation peuvent être maintenues, sous réserve de ne pas contrevenir à la réglementation antérieure, pendant un délai maximal de six ans à compter de l'entrée en vigueur de ces règlements. (…) Les publicités et enseignes mentionnées à l'article L. 581-14-4 mises en place avant l'entrée en vigueur d'un règlement local de publicité pris en application du même article L. 581-14-4 et qui contreviennent aux prescriptions posées par ce même règlement peuvent être maintenues pendant un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur dudit règlement, sous réserve de ne pas contrevenir aux dispositions

antérieurement applicables. (…) ». Aux termes de l'article R. 581-88 du même code : « I.-Les publicités et préenseignes mises en place avant l'entrée en vigueur d'un règlement local de publicité prévu aux articles L. 581-14 et L. 581-14-4 qui ne sont pas conformes aux prescriptions de ce règlement peuvent être maintenues pendant deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur dudit règlement ».

Il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire, agissant dans les limites de sa compétence et dans le respect des règles qui s'imposent à elle, d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle.

Il résulte des dispositions précitées du code de l'environnement que les publicités et préenseignes régulièrement installées avant l'entrée en vigueur d'un règlement local de publicité bénéficient d'un délai de deux ans pour être mises en conformité avec les prescriptions qu'il édicte. Les enseignes non conformes peuvent, pour leur part, être maintenues pendant une période maximale de six ans, à la condition de respecter les dispositions antérieurement applicables. Enfin, les publicités, enseignes et préenseignes lumineuses déjà installées à l'intérieur des vitrines ou des baies d'un local avant l'entrée en vigueur du règlement bénéficient également d'un régime transitoire leur permettant d'être conservées pendant un délai de deux ans, nonobstant leur éventuelle non-conformité aux nouvelles règles. Si la Federation of European Screen Printers Association France soutient que la mise en œuvre immédiate du règlement local de publicité préjudicie gravement à la situation des entreprises du secteur, ses allégations ne sont étayées par aucune des pièces du dossier, alors en outre que l'interdiction de la publicité et des enseignes numériques sur le territoire métropolitain, seule contrainte spécifiquement évoquée par le syndicat requérant, a déjà fait l'objet d'une annulation contentieuse. Par suite, dès lors que la mise en œuvre des prescriptions du règlement local de publicité aux dispositifs déjà installés avant son entrée en vigueur est différée dans le temps, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de sécurité juridique et, en tout état de cause, de confiance légitime doit être écarté.

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède, sans qu'il ait lieu de surseoir à statuer pour permettre la régularisation des vices constatés, que la Federation of European Screen Printers Association France est seulement fondée à demander l'annulation des articles P2C2.6, P2C3.5, P2C4.5, P2C5.5, P2C6.5, P2C7.3 et P2C9.3 du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon approuvé par délibération du 26 juin 2023, ainsi que par voie de conséquence et dans ces mêmes limites, l'arrêté du 3 juillet 2023 par lequel le président de la Métropole a procédé à la mise à jour du plan local d'urbanisme et de l'habitat à la suite de l'approbation du règlement local de publicité.

Sur les conclusions à fin d'injonction :

Compte tenu de l'objet des articles du règlement local de publicité annulés par le présent jugement, son exécution n'implique pas que la Métropole de Lyon édicte les mesures transitoires demandées par le syndicat requérant. Par suite, les conclusions à fin d'injonction ne peuvent qu'être rejetées.

Sur les frais liés au litige :

Dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de faire droit aux conclusions présentées par les parties sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D É C I D E :

Article 1er : Il n'y a pas lieu de statuer sur les conclusions à fin d'annulation dirigées contre le premier alinéa de l'article P1C1.7, l'article P1C1.8, le premier aliéna de l'article P2C1.7, le deuxième alinéa de l'article P2C1.8, l'article P3C1.1 et l'article P3C2.1 du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon, approuvé par la délibération du 26 juin 2023.

Article 2 : Les articles P2C2.6, P2C3.5, P2C4.5, P2C5.5, P2C6.5, P2C7.3 et P2C9.3 du règlement local de publicité de la Métropole de Lyon, approuvé par délibération du 26 juin 2023, lesquels interdisent les enseignes sur toiture ou terrasse en tenant lieu hors agglomérations et dans l'ensemble des zones exceptée la zone 8, sont annulés. L'arrêté du 3 juillet 2023 par lequel le président de la Métropole a procédé à la mise à jour du plan local d'urbanisme et de l'habitat à la suite de l'approbation du règlement local de publicité est annulé dans la même mesure.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par la Métropole de Lyon sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : Le présent jugement sera notifié à la Federation of European Screen Printers Association France et à la Métropole de Lyon.

Délibéré après l'audience du 23 juin 2026, à laquelle siégeaient :

M. Hervé Drouet, président,

Mme Océane Viotti, première conseillère,

Mme Léa Lahmar, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 juillet 2026.

La rapporteure,

O. ViottiLe président,

H. Drouet

La greffière,

A. Villain

La République mande et ordonne au préfet du Rhône en ce qui le concerne et 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.

Pour expédition conforme,

La greffière,